



SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA
GABINETE DO SECRETÁRIO-GERAL

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
N.º PROC.: 2794/2011
N.º ENTRADA: 3883 20 MAR. 2015
DATA: _____
Olimpia Conceição Assistente Técnica (Assinatura)

Sua Excelência

A Ministra da Administração Interna

Professora Doutora Anabela Miranda Rodrigues

► **Sua Excelência**

A Ministra da Justiça

Dra. Paula Teixeira da Cruz

Sua referência
V/Of. 1303

Sua comunicação de
10/06/2015
3

Nossa referência
86/SSI/2015

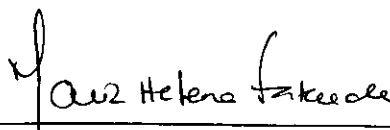
Data
20-03-2015

ASSUNTO: Proposta de Lei sobre Política Criminal – Pedido de Contributo

Em resposta ao solicitado no ofício em referência, junto se remete a V. Excelência os contributos de entidades que integram o Gabinete Coordenador de Segurança do Sistema de Segurança Interna.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*

A Secretária-Geral



Maria Helena Fazenda



PROPOSTA DE LEI SOBRE POLÍTICA CRIMINAL

Contributo

No quadro das opções de política criminal, objetivos, prioridades e orientações, incluem-se as orientações em matéria de prevenção da criminalidade, a ação penal e execução de penas e medidas de segurança.

Atendendo a que a Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) tem atribuída a missão - *"desenvolvimento das políticas de prevenção criminal, de execução das penas e medidas e de reinserção social e a gestão articulada e complementar dos sistemas tutelar educativo e prisional, assegurando condições compatíveis com a dignidade humana e contribuindo para a defesa da ordem e da paz social"* (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro) - e que a sua prossecução segue, necessariamente, os objetivos estratégicos e medidas definidas no Programa do XIX Governo Constitucional, bem como nas Grandes Opções do Plano, designadamente as aprovadas para 2015 pela Lei n.º 82-A/2014, de 31 de dezembro, documentos que reconhecem a importância da inclusão e da coesão social, para as quais contribuem decisivamente processos de reinserção social.

A 3.ª opção para 2015, que congrega "cidadania, justiça e segurança", no ponto 3.2. relativa à vertente da Justiça, no que diz respeito ao sistema de execução das penas e medidas, é dado especial destaque à implementação do Plano Nacional de Reabilitação e Reinserção (PNRR) 2013-2015 e do Plano Nacional de Reabilitação e Reinserção (PNRR) — Justiça Juvenil — 2013-2015, aprovados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2013, 23 de julho, enquanto instrumentos prioritários na promoção do exercício de uma cidadania plena e ativa, que contribui para a prevenção da reincidência criminal, simultaneamente enquadrado nas políticas nacionais e em articulação com as orientações internacionais em matéria de execução de penas e medidas, aplicadas a jovens e adultos.

Assim, acolhendo igualmente a experiência e conhecimento acumulado pelos serviços na área de reabilitação e reinserção de delinquentes (jovens e adultos), bem como os resultados dos relatórios de atividades produzidos nos últimos anos e tomando como matriz a seguida pela Lei n.º 38/2009, de 20 de julho 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), apresentam-se os seguintes contributos:

EM MATÉRIA DE ORIENTAÇÕES SOBRE A PEQUENA CRIMINALIDADE

Afigura-se justificado reduzir o elenco das tipologias de crime priorizadas, dando enfoque, na **criminalidade quanto às pessoas**, aos crimes contra a integridade física e à importunação sexual; nos **crimes contra o património**, centrar atenção no furto, burla e o abuso de confiança; e nos **crimes contra a sociedade**, na condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas.

No contexto dos constrangimentos orçamentais importa centrar os recursos disponíveis nas tipologias de crimes mais significativas e com maior impacto social, com vista a conferir uma efetiva celeridade processual e uma eficaz reparação ao ofendido.

RELATIVAMENTE ÀS SANÇÕES NÃO PRIVATIVAS DA LIBERDADE

Consideramos que a hierarquia na promoção pelo Ministério Público da aplicação de penas substitutivas da prisão aos crimes no âmbito da pequena criminalidade deve ser alterada, tal como já antes sucedeu na evolução legislativa de 2007 para a de 2009, agora nos seguintes termos:

- a) O regime de permanência na habitação (art.º 44º do código penal);
- b) A prestação de trabalho a favor da comunidade (art.º 58º do código penal);
- c) A suspensão da execução de pena de prisão subordinada a deveres e regras de conduta (art.º 51 e 52º do código penal).

Seria de incluir prioritariamente a **pena de prisão em regime de permanência na habitação** por poder assegurar da melhor forma as finalidades das penas destinadas a múltiplas tipologias da pequena/média criminalidade, seja na vertente da reabilitação do agente, seja na necessária segurança da comunidade, e com custos financeiros controlados. A experiência demonstra, aliás, uma taxa de cumprimento particularmente elevada - 96,88%, em 2007-2014 em dados acumulados, e 97,25% em 2014 – o que é revelador do potencial desta pena.

A sua inclusão prioritária permitiria excluir liminarmente qualquer referência à **prisão por dias livres** que hoje parece consensual tratar-se de um instituto que comprovadamente perdeu interesse em termos de prevenção geral e especial. Efetivamente, trata-se de uma pena de natureza descontínua que deixou de responder às necessidades de controlo e de reabilitação dos delinquentes que são alvo da acção penal. Por outro lado, resulta ainda em significativos prejuízos em termos de organização interna dos estabelecimentos prisionais que acolhem estes reclusos aos fins-de-semana. Nestes períodos, não existe, naturalmente, capacidade de o sistema responder com os meios adequados às suas necessidades.



Também a **semidetenção**, ainda que sem relevância estatística, enferma das mesmas dificuldades e vícios pelo que não se justifica a sua inclusão.

Refira-se que em 2012 foi apresentado o documento "*Constrangimentos ao sistema de execução de penas - prisão por dias livres, regime de semidetenção, penas de prisão de curta duração e prisão na habitação*" – contributo para uma proposta de alteração legislativa, cuja avaliação constitui a medida 91 do PNRR 2013-2015.

A reflexão e proposta efetuadas apontam para a introdução da modalidade de execução da pena de prisão na habitação até dois anos com vigilância eletrónica no Código Penal (não como pena de substituição, mas como forma de cumprimento extra muros), extinção da prisão cumprida por dias livres, do regime de semidetenção e da permanência na habitação como pena de substituição da prisão, antecipando-se como resultado:

- a) Diminuição do número de reclusos em cumprimento de penas de curta duração *ab initio* e por incidente de revogação e conseqüente aumento da capacidade do sistema prisional;
- b) Melhoria das respostas ressocializadoras e de prevenção da criminalidade
- e
- c) Otimização do sistema de execução de penas pela reorientação de meios e recursos financeiros.

A **prestação de trabalho a favor da comunidade** mantém intacto o seu interesse e necessidade, mas entende-se dever ser reordenada a sua prioridade dada a necessidade de mitigar a massificação de que o trabalho comunitário em geral tem sido alvo, com possíveis efeitos perversos, como as dificuldades de gestão por parte dos serviços de execução e de potencial retirada de emprego ao sector da economia social. Por outro lado, parece útil recentrar o trabalho comunitário na sua forma original, e não nas suas formas derivativas, de que são exemplo a substituição de multa por trabalho (art.º 58º do código penal) e a prestação de serviços de interesse público como injunção da suspensão provisória do processo se conjugada com os programas e as atividades estruturadas constantes do anexo à Diretiva n.º 1/2014 da Procuradoria-Geral da República.

Quanto à **suspensão da execução da pena de prisão**, esta continua a ser fortemente adequada para grandes franjas da pequena criminalidade desde que acompanhada por deveres e regras de conduta e nalguns casos de regime de prova. Estando este último já previsto de forma injuntiva para um espectro legal muitíssimo alargado, não parece necessário insistir nesta fórmula. Porém, não será desadequado prever a promoção da suspensão da pena de prisão com deveres e regras de conduta de natureza positiva orientadas para a reinserção social do condenado.



RELATIVAMENTE ÀS PENAS E MEDIDAS PRIVATIVAS DA LIBERDADE

A execução das penas e medidas privativas da liberdade encontra-se atualmente definido no Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro e no Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril. Está vinculada de forma expressa ao respeito pela dignidade da pessoa humana e pelos demais princípios fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa, nos instrumentos de direito internacional e nas leis.

Orienta-se teleologicamente para a reinserção do agente na sociedade, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes, a proteção de bens jurídicos e a defesa da sociedade, respeitando, antes de mais, a personalidade do recluso e os seus direitos e interesses jurídicos não afetados pela sentença condenatória ou decisão de aplicação de medida privativa da liberdade, bem como os princípios da especialização e da individualização do tratamento prisional do recluso, promovendo o seu sentido de responsabilidade.

Estando claramente definidos o ideário e as normas jurídicas que conformam a execução das penas e medidas privativas da liberdade, impõe-se o constante desafio de implementar práticas efetivas de avaliação do risco e necessidades próprios de cada recluso que fundamente o tratamento prisional, estruturado em plano individual de readaptação, sempre que legalmente exigido, envolvendo a comunidade e corresponsabilizando o recluso.

No percurso e processo de reinserção social, assumem particular importância as atividades de tratamento prisional (ensino e formação profissional, trabalho e atividades socioculturais e desportivas) e a integração em programas específicos, destinados à reabilitação do comportamento criminal.

Com efeito, a aplicação de **programas de reabilitação** dirigidos a problemáticas e perfis criminais específicos tem vindo a revelar-se uma intervenção eficaz na alteração dos comportamentos desviantes, e uma metodologia eficiente quando ponderada, através da recolha de evidências científicas.

Tendo em conta a expressividade de alguns fenómenos criminais, tanto no que se refere ao impacto que têm na vítima bem como ao alarme social que suscitam, atribuem como prioridades o desenvolvimento e a consolidação dos programas dirigidos a agressores de violência doméstica, de violência sexual e autores de crimes de natureza económica, paralelamente às intervenções de caráter psicoterapêutico em especial para arguidos/condenados portadores de doença mental.



Por outro lado, e em estreita ligação com as respostas estruturadas dirigidas a necessidades criminógenas, revela-se prioritário investir na **definição e implementação de uma política fundo de investigação nas áreas forenses**, em especial no que concerne à avaliação dos índices de reincidência criminal e na avaliação da eficácia das diferentes medidas judiciais, isto com o intuito de informar fundamentadamente a definição das linhas estratégicas de intervenção e torná-las dirigidas às necessidades detetadas, tornando-as por conseguinte mais eficazes e eficientes.

Salienta-se igualmente a necessidade de priorizar a **consolidação da troca de informações/articulações entre a DGRSP e os Órgãos de Polícia Criminal (OPC)**. Efetivamente, se sempre se considerou um aspeto importante no conhecimento que cada entidade deve ter para melhor gerir as situações que lhe são colocadas no âmbito das suas funções, hoje em dia, essa troca de informações é vital quando se fala em criminalidade violenta ou altamente organizada ou transnacional ou em terrorismo.

Tendo por referência a média de reclusos entrados no sistema prisional (cerca de 500/mês), sendo que cerca de 57% entram já na situação de condenados, a informação seletiva relativa a alguns deles é fator indispensável para proporcionar a correta gestão do risco no interior dos estabelecimentos prisionais ou mesmo fora deles quando por virtude de diligências processuais ou outras têm que se deslocar ao exterior.

A prevenção do risco individual ou grupal dentro de um estabelecimento prisional passa por uma criteriosa colocação/afetação de reclusos, nos termos previstos no Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, reduzindo as probabilidades de crimes ou violência entre grupos ou indivíduos ou entre agressores e vítimas ou ainda contra os próprios, como nos casos de ideação suicida ou de autoagressão.

Não obstante haver já alguns mecanismos relativos à partilha de informação entre a DGRSP e as forças e serviços de segurança, na prática essa informação é ainda escassa e não raras vezes inoportuna, pelo que se julga importante fazer constar da proposta de lei que define os objectivos, prioridades e orientações da política criminal, a obrigatoriedade de passar a constar nos Mandados de Detenção e/ou de Condução à Cadeia, ainda que de forma sumária, informação sobre a perigosidade do agente relativamente ao próprio ou contra os outros, para que a DGRSP possa, na parte que respeita à execução das penas, melhor cumprir a sua missão.



RELATIVAMENTE ÀS MEDIDAS DE COAÇÃO

Considera-se que o Ministério Público, encontrando-se reunidos os requisitos para a prisão preventiva, poderá igualmente requerer, nalguns casos, a aplicação da **medida de coação de obrigação de permanência na habitação com vigilância eletrónica** (art.ºs 201º e 203º CPP), solução que se tem mostrado progressivamente mais robusta e fiável, atenta a taxa de cumprimento de 95,93% em 2013 e de 96,61% em 2014. A obrigação de permanência na habitação com vigilância eletrónica, como alternativa à prisão preventiva, tem merecido bom acolhimento nos tribunais e mostra-se especialmente indicada quando o sistema prisional se confronta com um nível de alguma sobrelotação, em especial nas áreas metropolitanas, onde a prisão preventiva tem maior incidência.

RELATIVAMENTE À DELINQUÊNCIA JUVENIL

Neste âmbito importa referir duas áreas distintas, a primeira atinente aos jovens adultos e a segunda aos jovens penalmente imputáveis.

Com efeito, considera-se prioritária a revisão do **regime penal especial para os jovens com idade compreendida entre os 16 e os 21 anos**, consagrado no DL n.º 401/82, de 23 de setembro, diploma legal que nos remete, nos termos da respetiva exposição de motivos, para um tratamento penal especializado em razão da idade, permitindo ao juiz, nos termos do previsto no seu art. 5.º, designadamente, a aplicação (isolada ou cumulativamente) de medidas previstas no art. 18.º da OTM (DL n.º 314/78, de 27 de outubro, entretanto revogado pela Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, a qual foi também objeto de alteração com a Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro).

Este quadro legal, cuja ponderação não coloca dúvidas pela sua obrigatoriedade - pois o tribunal não está dispensado de o equacionar quando se trate de arguido com idade inferior a 21 anos, devendo apenas justificar a aplicabilidade ou inaplicabilidade do regime - já quanto à possibilidade de se decidir por medidas previstas na Lei Tutelar Educativa, tal opção parece colidir com o seu âmbito da aplicação, nos termos do previsto no art. 1.º da Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro, que o restringe a jovens, com idades compreendidas entre os 12 e os 16 anos, que tenham praticado factos qualificados como crime.

Acresce que a própria Lei Tutelar Educativa nada prevê quanto à possibilidade de aplicação das medidas previstas no Regime Penal Especial, existindo apenas uma referência aos centros de detenção, no capítulo IV subordinado ao tema - Interatividade entre penas e medidas tutelares. Ora, tendo presente o espírito da lei, que assenta na flexibilidade de aplicação de medidas aos jovens penalmente imputáveis, visando a sua reeducação, abdicando-se da vertente sancionatória, ideia que encontra eco em diversas recomendações internacionais nesta matéria, torna-se imperativo proceder



à respetiva atualização, sob pena de se manter a atual situação em que o regime apenas funciona no sentido da especial atenuação da pena.

No que concerne à área tutelar educativa, tendo presente que a lei foi, conforme referido supra, alvo de recente alteração, consagrando agora soluções correspondentes a lacunas e necessidades de aperfeiçoamento diagnosticadas no decurso da sua vigência, importa agora nesta sede conferir prioridade à sua melhor aplicação, dando-se corpo a algumas previsões legais que ainda não mereceram a adequada atenção.

Assim, afigura-se necessário retomar o **Sistema de Mediação**, através da criação de um serviço destinado à sua implementação, pois a anterior iniciativa, da autoria do ex-Instituto de Reinserção Social, através da criação de um Programa experimental (Maio de 2005 e Maio de 2007), pese embora a sua reconhecida importância, revelou-se infrutífera pela ausência de regulamentação e inexistência de entidade pública capaz de garantir a mediação, não obstante a tentativa ensaiada, em 2010, entre a ex-Direção-Geral de Reinserção Social e o Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios.

Um outro campo que deverá ser merecedor de prioridade, e que também corresponde às melhores práticas internacionais, respeita à promoção de programas de **Justiça Restaurativa**, que oferecem soluções de consenso e oportunidade, com especial impacto positivo pela capacidade de promover respostas específicas para vítimas e infratores, através de alternativas, contribuindo para o fortalecimento das relações entre indivíduos e o aumento da coesão e pacificação social.

No que respeita à execução da mais gravosa das medidas tutelares educativas, da exclusiva responsabilidade da DGRSP, internamento em Centro Educativo, dever-se-á dispor de **Programas Específicos** que importa generalizar, como os dirigidos a agressores violentos, à violência sexual e à violência filio-parental, tendo presente as características da atual criminalidade juvenil, cujos dados apontam para uma maior incidência de crimes contra as pessoas, pelo que é necessário reforçar mecanismos que permitam dar respostas dirigidas às problemáticas mais preocupantes.

Ainda em matéria de internamento e tendo presente um recente estudo realizado em parceria entre a DGRSP e a Universidade de Coimbra, cujos resultados apontaram para a elevada prevalência de problemática de saúde mental dos jovens inseridos no sistema da justiça, com medidas de acompanhamento educativo e de internamento, enfatizou-se não só a necessidade de implementar procedimentos válidos de avaliação e de ter em conta esta problemática como um foco durante o processo de intervenção e reabilitação, estabelecendo-se ligação com os sistemas de saúde mental existentes na comunidade.

Efetivamente, desde há muito que é sentida a necessidade de uma resposta específica em termos de intervenção destinada aos jovens com medidas tutelares educativas aplicadas que apresentam problemática de saúde mental o que, aliás, já há muito beneficiava de consagração legal no ordenamento jurídico interno (Lei Tutelar Educativa e Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos), encontrando-se patente ao nível dos instrumentos jurídicos internacionais. Acresce que a necessidade foi evidenciada e colocada de forma ainda mais premente, através de suporte científico, como o mencionado estudo, pelo que se impõe a criação de condições para a constituição de uma **Unidade Terapêutica** em Centro Educativo, ainda inexistente.

Por último, dever-se-á garantir a continuidade ao Projeto Reincidências, que se encontra já na fase final, cofinanciado pela União Europeia no âmbito do Programa Prevention of and Fight Against Crime, do qual a DGRSP é entidade promotora, e tem como principal finalidade criar um sistema de **produção regular de dados sobre a reincidência dos jovens ofensores**, sendo que se encontram em curso dois estudos, o da reincidência geral de jovens com ligação ao sistema de justiça juvenil (no âmbito da Lei Tutelar Educativa) e um estudo da eficácia das medidas tutelares educativas, de acompanhamento educativo e de internamento, tendo por referência a interrupção ou diminuição do comportamento delituoso e outros indicadores de desistência da atividade criminal.

A disponibilidade de dados sobre reincidência assume especial relevância pela informação de dela pode resultar, com vista à adoção de políticas de prevenção e de adequação das melhores práticas e programas ao nível intervenção, sendo que agora também resulta de uma imposição legal, dado que, nos termos do previsto no artigo 225.º da Lei Tutelar Educativa, o Ministério da Justiça tem de apresentara à Assembleia da República, anualmente, um relatório com vista a avaliar a eficácia da própria lei.

Lisboa, 18 de março de 2015



Proposta de Lei sobre Política Criminal - Contributo

- 01 – A Lei-quadro da política criminal (Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio) compreende, designadamente, *“a definição de objetivos, prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade e investigação criminal.”*
- 02 – Esta definição tem necessariamente que tomar por referências os fenómenos criminosos que se verificam e, a ponderação de determinados factores como sejam, indicadores estatísticos, convulsões sociais, políticas, económicas e militares com potencial para minorar ou amplificar certo tipo ilícitos ou mesmo criar novos.
- 03 – No passado recente sobressaem:
- a) – A pressão migratória proveniente do Norte da África sobre a União Europeia,
 - b) – Os recentes atentados extremistas islâmico em França a que se somam os que, logo de seguida, foram evitados na Bélgica;
 - c) – O conflito armado e radicalismo islâmico que se verifica numa extensa área da Síria e Iraque;
 - d) – A instabilidade política, o radicalismo islâmico e o clima de guerra/rebelião militar e civil na Líbia;
 - e) – E, o clima de guerra que existe em certas regiões do norte e leste da Ucrânia.
- 04 – Estes conflitos armados estão longe da estabilização, antes corre-se o risco de contágio aos países limítrofes (caso do Egipto) e o aumento do fluxo de refugiados e pressão migratória em direcção à Europa.
- 05 – Tipicamente associada a cada uma destas duas últimas realidades estão os crimes de Auxílio à Imigração Ilegal e de Tráfico de Pessoas cuja competência investigatória está atribuída ao SEF e cuja gravidade nos leva a crer que se integrem no quadro das realidades criminais para as quais é necessário promover a defesa dos bens jurídicos ofendidos e das vítimas geradas.
- 06 – Nestes termos, e atentos aos mencionados indicadores, importa que esses crimes sejam considerados prioridade quer em matéria de investigação criminal como ainda na acção preventiva e repressiva destes ilícitos, atendendo a que são crimes que muitas vezes têm natureza transnacional e se realizam de forma organizada, e que, para mais, atentam contra a dignidade das pessoas e geram vítimas que é necessário proteger e, por vezes, reintegrar.

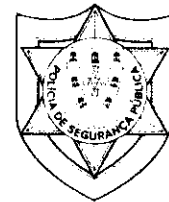
- 07 – Acresce que ambos os crimes estão entre as prioridades da União Europeia no referente ao combate à criminalidade grave e organizada.
- 08 – O Comité Europeu para a Cooperação Operacional em Matéria de Segurança Interna (COSI) que funciona em sede do Conselho Europeu, estabeleceu o ciclo político 2014/2017 da UE para a criminalidade internacional grave e organizada¹, e nesse quadro definiu nove prioridades, sendo as primeiras a «Facilitação da Imigração Ilegal» e o «Tráfico de Seres Humanos».
- 09 – O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os demais Órgãos de Polícia Criminal têm assegurado, sob a coordenação do Sistema de Segurança Interna, a participação na Plataforma Multidisciplinar Europeia Contra as Ameaças Criminais – European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats (EMPACT), na qual foram elaborados para cada prioridade objectivos estratégicos e, dentro destes, os Planos de Acção Operacional anuais.
- 10 – Aliás, parece-nos mais consentâneo com a realidade criminal mais grave que se pretende investigar, prevenir e combater, definir prioridades dentro de áreas criminais abrangentes, ligadas a fenómenos criminais preocupantes, em vez de definir um vasto leque de crimes concretos, tais como os define o Código Penal e as demais normas penais que a legislação avulsa contém.
- 11 – Porém, sendo a definição dos objectivos, prioridades e orientações de política criminal, vertidos na chamada Lei sobre Política Criminal, com o elencar detalhado dos crimes que merecem atenção prioritária, defendemos que entre os mesmos se deverão considerar:
- a) – O crime de Tráfico de Pessoas (pp no art. 160.º do Código Penal – no âmbito dos crimes contra as pessoas);
 - b) – O crime de Auxílio à Imigração Ilegal (pp no art. 183.º e seguintes da Lei 23/2007, de 4 de Julho);
 - c) – O crime de Falsificação de Documento (pp no art. 256º do CP – no âmbito dos crimes contra a sociedade) – neste caso atendendo à conexão deste crime com os dois que antecedem.
 - d) – O crime Exposição ao Abandono (pp no art. 138º do CP – no âmbito dos crimes contra as pessoas). Neste caso tendo em conta a necessidade premente de prevenir e reprimir um fenómeno criminal emergente que



afecta vítimas especialmente vulneráveis dos dois primeiros crimes, nomeadamente menores, mulheres grávidas, idosos e deficientes.

Eis o que se nos oferece referir e propor.

POLÍCIA SEGURANÇA PÚBLICA



DIREÇÃO NACIONAL
GABINETE DO DIRETOR NACIONAL

OFÍCIO

Para:

Sua Referência: Ofício n.º 76/SSI/2015

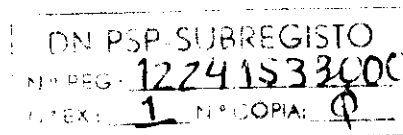
Sua Comunicação: 11.03.2015

Nossa Referência: 76/GDN/2015

Classificador: 000.10.01

Data: 19.03.2015

Assunto: PROPOSTA DE LEI SOBRE POLÍTICA CRIMINAL – PEDIDO DE CONTRIBUTOS



Relativamente ao assunto em epígrafe, encarrega-me Sua Excelência o Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública de informar e sugerir a Vossa Excelência o seguinte:

1. De acordo com o estipulado no artigo 7.º da Lei-quadro da Política Criminal (LQPC), aprovada pela Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, o Governo deve apresentar à Assembleia da República, de dois em dois anos e até 15 de abril, propostas de lei sobre os objetivos, prioridades e orientações de política criminal (denominadas leis sobre política criminal), as quais devem ser aprovadas até 15 de junho, para que entrem em vigor a 1 de setembro;
2. A Lei n.º 38/2009, de 20 de julho, veio definir os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2009-2011 (a Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto, tinha definido objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2007-2009), estabelecendo ainda mecanismos e procedimentos relevantes no domínio processual penal (regime da detenção, medidas de coação e unidade e separação de processos) e da investigação e prevenção criminais (equipas conjunta de combate ao crime violento e grave, planos de policiamento e

SECRETARIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Folha nº 183
Proc.º
Em 19/03/2015

POLÍCIA SEGURANÇA PÚBLICA

DIREÇÃO NACIONAL
GABINETE DO DIRETOR NACIONAL

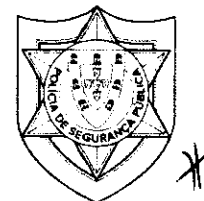


programas especiais de polícia, operações especiais de prevenção e intervenção em zonas urbanas sensíveis);

3. O XVIII Governo Constitucional procedeu à elaboração da proposta de Lei sobre política criminal para o biénio 2011-2013, procedendo à audição prévia das entidades previstas no artigo 8.º da LQPC. Em reunião do Conselho Coordenador dos OPC, realizada em 30 de março de 2011, o anteprojeto de Lei de Política Criminal para o biénio 2011-2013 foi analisado e aprovado por unanimidade, considerando-se estarem reunidas as condições para a sua apresentação ao Parlamento. Atendendo à conjuntura política nacional, na altura, foi deliberado mandar o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna para apresentação do anteprojeto de Lei ao novo Governo Constitucional que viesse a ser nomeado na sequência das Eleições Legislativas de 5 de junho.
4. Estando em curso o processo para elaboração de proposta de lei sobre política criminal para o biénio 2015-2017, e tendo por suporte a Lei n.º 38/2009, de 20 de julho, entende-se que os mecanismos e procedimentos com impactos no domínio processual penal (regime da detenção, medidas de coação e unidade e separação de processos) e nalguns domínios da investigação e prevenção criminais (nomeadamente, as equipas conjunta de combate ao crime violento e grave, os planos de policiamento e programas especiais de polícia, as operações especiais de prevenção e intervenção em zonas urbanas sensíveis), devem ser mantidos, sem prejuízo de avaliação dos seus impactos e eventual revisão em função dos dados recolhidos.
5. Como temáticas adicionais a considerar sugere-se:
 - a. Considera-se relevante, oportuno e atual focalizar a nova lei para as temáticas da cibersegurança, da cibercriminalidade e dos crimes praticados através das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC). Em paralelo e para a exequibilidade destes temas, exige-se a materialização de medidas, procedimentos e dotação de meios necessários e suficientes;
 - b. É igualmente importante prever a proteção criminal dos solicitadores de execução e dos advogados por serem enquadráveis nas vítimas vulneráveis;

POLÍCIA SEGURANÇA PÚBLICA

DIREÇÃO NACIONAL
GABINETE DO DIRETOR NACIONAL

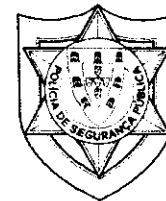


- c. Ainda no contexto da prevenção, seria relevante acrescentar às operações especiais de prevenção relativas a armas, a promoção de operações idênticas vocacionadas para as sucateiras e os espaços de diversão noturna, nomeadamente a segurança privada;
 - d. Em termos de prevenção e de investigação criminais, além da aposta na videovigilância, nos sistemas de CCTV, deveria ser acrescentada o reforço de medidas de identificação por georreferenciação dos bens móveis porque facilitaria a resposta das forças e serviços de segurança;
 - e. Seria ainda importante a agilização dos procedimentos relativos à utilização de bens apreendidos pelas forças e serviços de segurança, medida que ampliaria os meios disponíveis para a prevenção e combate ao crime e, simultaneamente, evitaria a degradação de recursos disponíveis e que são escassos.
6. Numa perspetiva de abordagem a alguns fenómenos criminais e de complementaridade aos temas atrás abordados, enumeram-se os seguintes tópicos:
- a. Criminalidade grupal e itinerante: entende-se que este fenómeno criminal deve ser atendido neste regime jurídico, uma vez que reúne as seguintes características:
 - Praticado por grupos de indivíduos (com algum grau de definição de tarefas);
 - São cometidos ilícitos criminais de forma sistemática e reiterada, em especial contra o património;
 - Os grupos de indivíduos atuam com grande flexibilidade geográfica;
 - A sua atividade tem ramificações internacionais;

A combinação do segundo e terceiro ponto acarreta dificuldades significativas na definição duma estratégia eficaz de resposta a estes fenómenos.

A prática de ilícitos criminais de baixa gravidade e de forma geograficamente dispersa, quando analisados isoladamente, impossibilitam a perceção correta da extensão da atividade de determinado indivíduo (e do grupo onde o mesmo se insere), bem como dos proventos que o mesmo obtém com a repetição da prática dos ilícitos.

POLÍCIA SEGURANÇA PÚBLICA



DIREÇÃO NACIONAL
GABINETE DO DIRETOR NACIONAL

A informação trocada através dos canais de cooperação internacional permite perceber que os indivíduos que constituem estes grupos vão praticando ilícitos nos vários Estados Membros da União Europeia, deslocando-se de país em país, onde permanecem apenas por períodos de alguns meses. Durante estes períodos, praticam de forma massiva os referidos ilícitos, deslocando-se, em seguida, para o país seguinte.

O quadro acima traçado apresenta diversos desafios em termos de obter uma responsabilização penal eficaz pelas condutas praticadas por este tipo de indivíduo:

- Da detenção em flagrante não resulta o julgamento em processo sumário, nomeadamente quando o órgão de polícia criminal manteve o arguido detido, nos termos do n.º 1 do artigo 385.º do Código de Processo Penal (CPP);
- O tratamento atomístico de cada inquérito em que determinado arguido é interveniente impede a obtenção de uma imagem correta da extensão da sua atividade delituosa e, conseqüentemente, a sua adequada responsabilização penal;
- No mesmo sentido, o não relacionamento de inquéritos em que são intervenientes os mesmos suspeitos, impede a sua responsabilização penal pela prática dessa atividade grupal;
- Por fim, a incerteza da localização dos arguidos leva a que, muitas vezes, sejam dirigidas à PSP solicitações de notificações, paradeiro ou detenção, quando se verifica que os mesmos já terão abandonado o nosso país.

Destarte, a dispersão geográfica da atividade criminal por várias Comarcas, muitas vezes por diferentes Distritos Judiciais, coloca alguns entraves à possibilidade de investigação de forma concentrada do grupo. Muito dependerá do empenho das Autoridades Judiciárias e dos OPC a concentração da investigação e da conseqüente eficácia no combate a este tipo de criminalidade.

Assim, tendo em conta todo o fenómeno descrito bem como os meios utilizados, deve considerar-se de investigação prioritária os crimes executados com elevado grau de mobilidade, elevada especialidade técnica e/ou dimensão transnacional ou internacional.

CONFIDENCIAL

POLÍCIA SEGURANÇA PÚBLICA



DIREÇÃO NACIONAL
GABINETE DO DIRETOR NACIONAL

- b. Questões de igualdade de género: Na questão de crimes de prevenção e investigação criminal prioritária, deveria ser realçado, até para existir consonância com as últimas alterações ao Código Penal, os executados, com motivações relacionadas com a identidade de género;
- c. Crimes cometidos contra determinadas atividades profissionais: Na questão de crimes de prevenção e investigação criminal prioritária, deveriam ser realçados os crimes cometidos contra solicitadores de execução e advogados, tendo em conta alguns desenvolvimentos que ocorreram e de onde resultaram homicídios de pessoas que exercem essas funções;
- d. Operações especiais de prevenção relativas a crimes de investigação prioritária: entende-se que deverá ter especial enfoque no regime jurídico da política criminal, no sentido das forças de segurança promoverem, com a periodicidade adequada, a realização das operações especiais de prevenção criminal (regime já previsto para as armas), relativas aos crimes de investigação prioritária ali positivados. O Ministério Público acompanha as operações especiais de prevenção referidas no número anterior sempre que considerar adequado.

Com os melhores cumprimentos, *e devida consideração.*

O Chefe de Gabinete

Pedro Alberto Nunes Teixeira

Superintendente



Direção Nacional da PSP
Largo da Penha de França, n.º 1
1170-298 Lisboa
PORTUGAL
T: +351 218 111 000
F: +351 218 147 705
E: gn@psp.pt

CONFIDENCIAL

Gabinete Coordenador De Segurança

De: GNR_CG_GabCmndtGeral
Enviado: sexta-feira, 20 de Março de 2015 14:07
Para: Gabinete Coordenador De Segurança; Paulo Alexandre Da Silva Guerreiro
Cc: David Ramos Gomes
Assunto: PROPOSTA DE LEI SOBRE POLÍTICA CRIMINAL - PEDIDO DE CONTRIBUTO

N/Referência – Processo:

1664/GGCG – 300.01.04

V/Referência – Processo:

Fax n.º 76/SSI/2015 de 11.03.2015

Exmo. Tenente-Coronel Paulo Alexandre Guerreiro,

M.I. Chefe do Gabinete de Sua Excelência a Secretária Geral do Sistema de Segurança Interna,

Relativamente ao assunto em título e conforme solicitado, incumbem-me o Excelentíssimo General Comandante-Geral, em substituição, de informar que, analisada a Lei n.º 38/2009 de 20 de Julho, se considera, tendo em vista a melhoria da eficácia da própria lei, a necessidade de proceder a algumas harmonizações e alterações, nos termos seguintes:

1. No que concerne ao Art.º 3º (Crimes de prevenção prioritária) e Art.º 4º (Crimes de investigação prioritária):
 - a) Reitera-se o entendimento que a elevada quantidade de crimes elencados dificulta a operacionalização das medidas de prevenção e de investigação criminal a adotar por esta Guarda, tendo em consideração os recursos disponíveis, e a sua necessária gestão.
 - b) Por outro lado, a elevada quantidade de crimes elencados, também dificulta que se atinjam os objetivos específicos da política criminal definidos.
2. Relativamente ao Art.º 9º (Operações especiais de prevenção relativas a armas) e Art.º 10º (Zonas urbanas sensíveis):
 - a) Considera-se desajustado, a existência de dois artigos para regular matérias com características semelhantes, tanto no que respeita aos fins, como ao risco e tipo de forças a empenhar.
 - b) Por outro lado, torna-se cada vez mais necessário o emprego de ações ou operações especiais de prevenção criminal em áreas que não só as relativas a armas (ex: criminalidade violenta e grave) ou com incidência em zonas urbanas sensíveis.
 - c) As referidas características semelhantes justificam a aplicação do regime de acompanhamento do Ministério Público previsto na “Lei das armas”.
 - d) Assim, propõe-se a seguinte redação (com alterações em azul):

Art.º 9º

(Operações especiais de prevenção criminal)



1 - As forças de segurança promovem, com a periodicidade adequada, a realização de operações especiais de prevenção criminal, especialmente as previstas no regime jurídico das armas e suas munições.

2 - (Anterior art.º 10º).

3 - Nos termos previstos no regime jurídico das armas e suas munições, o Ministério Público acompanha, as operações especiais de prevenção referidas nos números anteriores.

3. No que concerne ao Art.º 11º (Cooperação entre órgãos de polícia criminal):

a) Este passará a constituir o artigo 10º, com reflexo em todos os artigos seguintes.

b) Há necessidade de conformação legal e prática entre as competências do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna para a criação e coordenação de equipas mistas, compostas por elementos de duas ou mais forças e serviços de segurança, especialmente vocacionadas para prevenir crimes violentos e graves de prevenção prioritária e as competências e deveres dos respetivos responsáveis (sobretudo a GNR e a PSP), de promoverem ações de prevenção de todos os demais crimes, com o emprego, se necessário, dos mecanismos de cooperação considerados adequados.

c) Importa dar visibilidade operativa ao planeamento e prossecução de atividades que obriguem os responsáveis das forças e serviços de segurança a cooperarem, essencialmente, através da partilha de informação, da coordenação, da articulação e do emprego de equipas mistas.

d) Assim, propõe-se a seguinte redação:

Art.º 10º

(Cooperação entre órgãos de polícia criminal)

1 - (Anterior n.º 1 do Art.º 11º).

2 - Para prevenir crimes não previstos no n.º 2 do Art.º 11º (anterior n.º 2 do Art.º 12º), de prevenção prioritária, os responsáveis dos órgãos de polícia criminal promovem ações conjuntas, através do emprego de equipas mistas ou de operações coordenadas.

3 - A Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, visando a realização de ações coordenadas e complementares, procedem à articulação prévia entre os Comandantes das respetivas áreas territoriais que constituem limite de responsabilidade, aquando do planeamento de operações policiais que nelas incidam.

4 - (Anterior n.º 2 do Art.º 11º).

4. Relativamente ao Art.º 12º (Equipas conjuntas de combate ao crime violento e grave):

a) Propõe-se a mudança de epígrafe visando a harmonia entre esta e os conteúdos do n.ºs 1 e 2 do artigo, dado que estes contemplam as expressões “equipas especiais” e “equipas mistas”.

b) Justifica-se também uma referência ao n.º 3 do art.º 5.º da LOIC, dado que há necessidade de compaginar as competências do PGR, previstas no n.º 1 deste artigo com as competências do magistrado titular do inquérito em concreto, no que respeita à promoção das formas de cooperação consideradas adequadas, nomeadamente o emprego de equipas mistas, nas situações decorrentes do n.º 2 do art.º 5.º da LOIC.

c) Assim, propõe-se a seguinte redação:

Artigo 11.º

(Equipas especiais e mistas de combate ao crime violento e grave)

1 - Sem prejuízo do previsto no n.º 3 do Art.º 5º da Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto, o Procurador -Geral da República pode, a título excecional, constituir equipas especiais, vocacionadas para investigações altamente complexas, e equipas mistas, compostas por elementos de diversos órgãos de polícia criminal, ouvidos os respetivos dirigentes máximos, para investigar crimes violentos e graves de investigação prioritária, funcionando as equipas sob a dependência funcional do Ministério Público, sem prejuízo da dependência hierárquica dos seus membros legalmente prevista.”

2 - (Anterior n.º 2 do Art.º 12º).

5. No que concerne ao Art.º 14º (Prevenção especial):

a) Considerando que um dos objetivos da lei é a reintegração dos agentes do crime (ofensores) na sociedade, devem ser considerados os programas especificamente a eles destinados, desenvolvidos pelos serviços prisionais ou, inclusive, para fins de racionalização, existentes em outras instituições

b) Assim, propõe-se a seguinte redação:

Artigo 13.º

(Prevenção especial)

1- (Anterior n.º 1 do Art.º 14º).

2- (Anterior n.º 2 do Art.º 14º).

3- (Anterior n.º 3 do Art.º 14º).

4- Os serviços prisionais desenvolvem, em especial, programas específicos, se necessário, com utilização dos já existentes em outras instituições, para: (...).”

Com os melhores cumprimentos,

José Luís Lopes Pereira

Coronel

Guarda Nacional Republicana

Gabinete do Comandante Geral

CHEFE DE GABINETE

✉ **GNR**, Largo de Carmo, 1200-092 Lisboa

☎ 213217041

📧 cg.gabcg@gnr.pt

Esta mensagem e ficheiros anexos destinam-se ao uso exclusivo da pessoa ou entidade a quem são dirigidos. Se não é o destinatário da mensagem fica informado de que a recebeu por engano, e que é expressamente proibida a sua utilização, impressão, cópia, distribuição, reencaminhamento ou outra forma de revelação.

Antes de imprimir, **pondere as suas responsabilidades ambientais**,



SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

PROPOSTA DE LEI SOBRE POLÍTICA CRIMINAL PARA O BIÉNIO 2015/2017

Por ofício nº 1303, de 10/6/2015, as Exmas Sras Ministras da Administração Interna e da Justiça, solicitaram junto do Sistema de Segurança Interna, contributos, com vista à elaboração da proposta de Lei sobre política criminal, referente ao biénio 2015-2017, de acordo com o previsto no art.º 7º da Lei nº 17/2006, de 23/5 (Lei Quadro de Segurança Interna).

Tomando como matriz a seguida pelas Leis nºs 51/2007, de 31 de Agosto e 38/2009, de 20 de Julho que definiram os objetivos, as prioridades e as orientações de política criminal para os biénios 2007/2009 e 2009/11, em linha com o programa da Lei 17/2006, de 23 de Maio, que aprovou a Lei-quadro de Política Criminal, apresentam-se os seguintes contributos.

A- Crimes de prevenção prioritária

Âmbito geral:

- 1- No ano de 2014 a GNR, PSP e PJ registaram no seu conjunto um total de 343.768 participações de natureza criminal (cf. dados recolhidos do RASI 2014) sendo que, tal como nos anos anteriores, o furto, nas suas mais diversas formas, foi a tipologia de crime mais participada.
- 2- Tomando por base os valores registados, e tendo em conta que a situação do país em matéria de segurança interna mantém características sensivelmente idênticas às dos últimos anos, **afigura-se justificado conservar o elenco das tipologias priorizadas na Lei nº 38/2009, de 20 de Julho, (art.º 3º),** relevando os crimes contra as pessoas e os crimes contra o património que representam 80% da criminalidade registada (cf. RASI 2014).



SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

Âmbito particular:

- 1- A ameaça terrorista cresceu rapidamente nos últimos anos exigindo da parte de todos os Estados membros da União Europeia um maior empenhamento no seu combate.
- 2- No contexto global da luta contra o terrorismo, Portugal partilha da preocupação sentida ao nível europeu e internacional face ao problema do terrorismo, participando em todas as iniciativas nesta matéria.
- 3- O incremento da ameaça representada pelo terrorismo jihadista exige, por outro lado, a tomada de medidas específicas, impondo penas e outras sanções que reflitam a sua gravidade.
- 4- Mais concretamente a Resolução nº 2178 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 24/9/2014, estabeleceu a obrigação de os Estados signatários criminalizarem o incitamento público à prática de infrações terroristas e o recrutamento /treino para o terrorismo, bem como as viagens dos chamados “combatentes estrangeiros”.
- 5- Em cumprimento destas determinações foram pelo Governo apresentadas no corrente mês no Parlamento, 8 Propostas de Lei que visam, precisamente, estabelecer alterações ao quadro legal e o reforço de medidas de controlo e combate ao terrorismo.
- 6- Subjazem a estas medidas razões de política criminal, desde logo, por o terrorismo constituir uma ameaça para todos os países e todos os povos, comportar um risco grave para a segurança da UE e dos seus Estados-Membros e por se registar um incremento de episódios de terrorismo, revestindo sinais de violência acrescida e intolerância extrema.
- 7- Apesar de, até ao momento, os dados disponíveis não revelarem um envolvimento sensível de cidadãos nacionais em palcos de Jihad internacional, assiste-se a uma tendência de participação de alguns



SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

cidadãos em atividades de redes terroristas transnacionais, tanto como combatentes, ou em, domínio de recrutamento e encaminhamento de elementos para a Síria ou para o Iraque.

- 8- Nessa medida, tendo em conta a dignidade dos bens jurídicos tutelados e a necessidade de proteger as potenciais vítimas, **afigura-se, ser de considerar** (como, aliás sucedeu aquando da definição dos objetivos da política criminal, pela Lei 38/2009) com particular ênfase, **o terrorismo como crime de prevenção prioritária**, para efeitos da Proposta de Lei em apreço.

B- Cooperação entre órgãos de polícia criminal

- 1- A proteção dos cidadãos exige uma constante e melhor entajuda e troca de informações entre as autoridades de aplicação da Lei, em particular na resolução de problemas de elevada complexidade, tais como os relacionados com a prevenção, a investigação e a reação às ocorrências criminais, fazendo uso do elevado número de mecanismos instrumentais de cooperação existentes.
- 2- A Lei de Organização da Investigação Criminal consagra expressamente (Lei 49/2008) o dever de cooperação entre órgãos da polícia criminal, regulando os termos da sua colaboração no âmbito da Europol e da Interpol.
- 3- Nela se refere igualmente que o dever de cooperação é garantido por um sistema integrado de informação criminal que assegure a partilha de informações entre os órgãos de polícia criminal, de acordo com os princípios da necessidade e da competência, sem prejuízo dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado.
- 4- Ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna cabe velar pela boa coordenação, cooperação e partilha de informações entre os órgãos de polícia criminal (v. artº 14º LOIC).



SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

- 5- Atenta a importância que a cooperação policial assume na prossecução dos objetivos da política criminal, **seria de incluir na Proposta de Lei em apreço, à semelhança do que sucede na Lei nº 38/2009, de 20/7, um artigo que lhe seja especialmente destinado.**

C- Equipas conjuntas

- 1- A criação de equipas de investigação conjuntas a fim de melhorar a cooperação policial é uma medida incontornável de política criminal, nomeadamente quando no âmbito das investigações sobre infrações penais, houver necessidade de realizar investigações difíceis e complexas e/ou com implicações noutros Estados.
- 2- Nessa medida, reputa-se fundamental continuar a **incluir na proposta de Lei uma disposição semelhante à do art.º 12º da Lei 38/2009, de 20/7, prevendo a possibilidade do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, ouvido o Gabinete Coordenador de Segurança, poder constituir, sob sua coordenação, equipas mistas, especialmente vocacionadas para prevenir crimes violentos e graves de prevenção prioritária.**

Lisboa 20 Março de 2015

2794/8011
Laéreo