

1) Anexo ao ofício
2) para fins legislativos
13.6.13

Presidência do Conselho de Ministros	
Gabinete do Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares	
Entrada N.º	451
Data	19, 6, 2013

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua
Excelência o Ministro da
Presidência e dos Assuntos
Parlamentares
R. Prof. Gomes Teixeira, 2 - 7.º
1399-022 LISBOA

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data
		Of. 4170/2013	18-06-2013
		Proc. 924/2013	
		Reg. 5620/2013	

Assunto: Anteprojeto de proposta de lei que visa estabelecer o regime aplicável aos grafitos, afixações selvagens e picotagem

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Administração Interna de remeter a V. Exa. cópia do ofício do Gabinete de S. Exa. a Procuradora-Geral da República, bem como do respetivo anexo, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Rita Abreu Lima

Rita Abreu Lima

Anexo: o mencionado
/ES



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO
GABINETE DO MINISTRO
ENT. N.º 5620 - 12 / 6 / 2013
PROC. N.º 924 / 2013

Sendo de António Delicado
14/6/2013
✓

Proc.º n.º 154/2013 - Lº 115
Of.º n.º 13839/2013, de 2013-06-05

Exm.ª Senhora
Chefe do Gabinete
de Sua Excelência o Ministro da Administração
Interna

ASSUNTO: Parecer relativo ao anteprojecto de proposta de lei que visa estabelecer o regime aplicável aos grafitos, afixações selvagens e picotagem.

Na sequência do pedido formulado através do ofício em referência, incumbe-me Sua Excelência o Conselheiro Vice-Procurador-Geral da República de enviar a V. Exa. cópia da Informação nº GI130141 elaborada neste Gabinete sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos. *e cordialmente,*

O CHEFE DO GABINETE

(Carlos Lobato Ferreira)

Vest. do
CAUPA.

14.06.2013
P.S. há de enviar para a
reunião, tendo sido
considerada no documento
anexo ao processo
gestão de recursos.

636995_1
CSS/

António Delicado
Adjunto do
Ministro da Administração Interna

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

1

Despacho:

Informação n.º: GI130141

Proc.º n.º 154/2013

L.º 115

Assunto: Parecer relativo ao anteprojecto de proposta de lei que visa estabelecer o regime aplicável aos grafitos, afixações selvagens e picotagem

Excelência: Ex.ma Sr.ª Conselheira Procuradora-Geral da República,

Sua Ex.ª, o Exmo. Sr. Ministro da Administração Interna, solicitou à Procuradoria-Geral da República a emissão de *parecer* no que respeita ao anteprojecto de Proposta de Lei que visa estabelecer o regime aplicável aos grafitos, afixações selvagens e picotagem.

I. OBJECTIVOS DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

Como resulta da Exposição de Motivos, a proposta legislativa ora apresentada assenta, fundamentalmente, na necessidade de dotar as autoridades administrativas e policiais de mecanismos adequados a melhor prevenir e reprimir acções de vandalismo em monumentos, imóveis, mobiliário e equipamento urbanos, assim como de material circulante de passageiros,

4

causadas por acção deliberada de agentes que, por meio de pintura, do desenho, da assinatura, da picotagem e da afixação, desfiguram e transformam, por vezes de forma definitiva e irreversível, a aparência original das superfícies que compõem e fazem parte do ambiente urbano.

II. DAS DISPOSIÇÕES LEGISLATIVAS PROPOSTAS

ART.º 1.º

O art.º 1.º, no seu n.º 1, estabelece o objecto do diploma legal em apreço, enunciando-o como o regime aplicável aos grafitos, afixações selvagens, picotagem e outras formas de alteração, ainda que temporária, das características originais de superfícies exteriores de edifícios, muros, e outras infraestruturas, nomeadamente rodoviárias e ferroviárias, vedações, mobiliário e equipamento urbanos, bem como de superfícies interiores e ou exteriores de material circulante de passageiros, quando tais alterações não sejam autorizadas pelos respectivos proprietários e licenciadas pelas autoridades administrativas conforme definido neste diploma.

O n.º 2 excepciona do seu âmbito de aplicação as formas de alteração legalmente permitidas, nomeadamente as decorrentes dos regimes jurídicos que regulam a afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda.

ART.º 2.º

O art.º 2.º caracteriza os conceitos legais de “afixação selvagem”, “grafitos”, “mobiliário urbano” e “picotagem”.

f

ART.º 3.º

O art.º 3.º respeita à concessão de licenças e autorizações para a inscrição de grafitos, picotagens ou a afixação de cartazes, estabelecendo, no seu n.º 3, uma proibição absoluta de concessão de licença ou autorização no que toca à aparência exterior de monumentos, edifícios públicos, de interesse público e valor histórico ou artístico ou de sinalização destinada à informação legal, à segurança e à regulação da disciplina da circulação de veículos e pessoas, ou que com estas contendam.

Esta simples menção legal à “aparência exterior”, deixando de lado a aparência interior, pode deixar aberta uma janela legal para aquilo que, efectivamente, o legislador não quer que suceda.

Nessa medida, sendo entendimento de que a proibição de licenciamento ou autorização deverá ser absoluta nestes casos, em todas as superfícies de monumentos, edifícios públicos, de interesse público e valor histórico ou artístico, melhor percepção da norma passará por se retirar a palavra “exterior” do n.º 3, de forma a que se entenda que a proibição é relativa à aparência, independentemente de ser interior ou exterior.

Outra solução seria passar a constar “...à aparência exterior e interior de...”, não deixando dúvidas de que se trataria de toda a envolvência do bem, mas podendo ser redundante no que toca a monumentos que não contenham parte interior (pense-se em monumentos constituídos por uma única peça de tipo de pedra ou rocha), entendendo-se por esse motivo que a solução mais correcta passaria pela redacção proposta no parágrafo anterior.

Se, efectivamente, o legislador pretendeu deixar em aberto a possibilidade de inscrição de grafitos, picotagem ou afixação de cartazes no **interior** de monumentos, edifícios públicos, de interesse público e valor histórico ou artístico, então nada há a alterar.

ART.º 4.º

O art.º 4.º respeita à promoção de espaços artísticos, no desenvolvimento de dinâmicas associativas e comunitárias.

ART.º 5.º

O art.º 5.º respeita às entidades competentes para a fiscalização do cumprimento do disposto no diploma legal em apreço.

ART.º 6.º

O art.º 6.º estabelece ilícitos de mera ordenação social no âmbito do diploma legal em apreciação.

Assim, fora dos casos permitidos:

a) No que toca à realização de grafitos e de picotagem, ou outra intervenção de natureza similar:

- Considera-se contraordenação muito grave a realização de qualquer das acções mencionadas quando descaracterize, altere, desfigure, adultere, manche ou conspurque, de forma permanente ou prolongada, a aparência exterior do bem móvel ou imóvel, ou a aparência do exterior ou interior de material circulante de passageiros, pondo em grave risco a sua restauração, pelo carácter definitivo ou irreversível do meio utilizado para a sua alteração (n.º 1, al. a));

- Considera-se contraordenação muito grave a realização de qualquer das acções mencionadas quando descaracterize, altere, desfigure, adultere, manche ou conspurque, a aparência exterior de monumentos, edifícios públicos, de interesse público e valor histórico ou artístico (n.º 3);

- Considera-se contraordenação grave a realização de qualquer das acções mencionadas quando descaracterize, altere, desfigure, adultere, manche ou conspurque, de forma prolongada, a aparência exterior do bem móvel ou imóvel, ou a aparência do exterior ou interior de material circulante de passageiros, mas sendo reversível por via da simples limpeza ou pintura (n.º 1, al. b));

b) No que toca à afixação ou outra intervenção de natureza similar:

- Considera-se contraordenação muito grave a realização de qualquer das acções mencionadas quando descaracterize, altere, desfigure, adultere, manche ou conspurque, a aparência exterior de monumentos, edifícios públicos, de interesse público e valor histórico ou artístico (n.º 3);

- Considera-se contraordenação leve a realização de qualquer das acções mencionadas quando descaracterize, altere, desfigure, adultere, manche ou conspurque a aparência exterior do bem móvel ou imóvel, ou a aparência do exterior ou interior de material circulante de passageiros, mas que seja reversível por via simples remoção, limpeza ou pintura (n.º 2).

Das seis modalidades de acção introduzidas que podem consubstanciar a prática de ilícito de mera ordenação social – descaracterizar, alterar, desfigurar, adulterar, manchar e conspurcar -, verifica-se que há uma que se revela inútil – adulterar -, e outra que possui sérias dificuldades de relacionamento com o ordenamento penal vigente – desfigurar.

Tendo em conta as definições tal como constam de “Dicionário da Língua Portuguesa”¹, temos que:

- descaracterizar significa “*tirar o verdadeiro carácter a, disfarçar*”;
- alterar significa “*causar alteração em, modificar, mudar, perturbar, desordenar, falsificar, corromper, confundir*”;
- desfigurar significa “*alterar a figura, as feições ou a forma de, deturpar, adulterar, desconceituar*”;
- adulterar significa “*falsificar, viciar, corromper, alterar, modificar*”;
- manchar significa “*pôr mancha em, enodoar, sujar*”;
- conspurcar significa “*cobrir de imundície, sujar, macular*”.

¹ Dicionário da Língua Portuguesa 2011, Porto Editora.

Ou seja, a introdução da acção “*adulterar*” nada adiciona de novo às demais modalidades de acção já elencadas na norma, designadamente à modalidade de acção “*alterar*” que já ali consta.

Nessa medida, pugna-se, dada a sua inutilidade, pelo seu desaparecimento da redacção da norma.

No que toca à modalidade de acção de desfigurar, verifica-se que existe uma directa intervenção sobre a temática do crime de dano, previsto nos artigos 212.º a 214.º do Código Penal.

De facto, a prática do crime de dano pode ser integrada por quatro modalidades de acção típica: a destruição (total ou parcial), a danificação, a desfiguração e a inutilização (art.º 212.º, n.º 1, do Código Penal).

Por seu lado, o art.º 213.º, n.º 1, als. a) a e), do Código Penal, pune como crime de dano qualificado, com pena de prisão de 2 a 8 anos, quem, entre outros, desfigurar coisa alheia de valor elevado, monumento público, coisa destinada ao uso e utilidade públicos ou a organismos ou serviços públicos, coisa pertencente ao património cultural e legalmente classificada ou em vias de classificação, e a coisa alheia afecta ao culto religioso ou à veneração da memória dos mortos e que se encontre em lugar destinado ao culto ou em cemitérios.

Ora, com a redacção introduzida pelo art.º 6.º do diploma legal em apreciação, claramente há uma revogação tácita do art.º 213.º, n.º 1, als. a) a e), na parte relativa à actividade de desfiguração, passando a existir um mero ilícito de ordenação social numa actividade que seria, obrigatoriamente, punida com pena de prisão compreendida entre os 2 e os 8 anos.²

² Sendo certo que, no caso de se tratar de dano com violência, seria punível com pena de prisão de 3 a 15 anos, nos termos do art.º 214.º, n.º 1, al. c), do Código Penal; com a entrada em vigor da redacção do art.º 6.º ora em apreciação, estaríamos unicamente perante um ilícito de mera ordenação social e da eventual prática de um crime de coacção, punível com pena de multa ou pena de prisão até 3 anos, nos termos do art.º 154.º, n.º 1, do Código Penal.

Ou seja, a alteração ora proposta não se integra no espírito de melhor prevenção e repressão deste tipo de acções, conforme descrito na exposição de motivos do diploma legal, antes pelo contrário.

Vislumbra-se, claramente, no diploma legal em apreciação, que o legislador pretende intervir em acções menos graves, e cuja natureza é de difícil integração no conteúdo conceptual da prática do crime de dano, o qual já se caracteriza pela previsão de modalidades de acção de maior gravidade e que atingem o âmago e as características inerentes ao próprio bem.

Neste estabelecimento de fronteiras legais, a principal questão que se coloca é o de saber em que patamar de gravidade se deve colocar a acção de desfiguração.

Ora, em nosso entendimento, e tendo em conta a gravidade da acção de desfiguração, a qual, na sua grande maioria, atinge, de forma irreversível, as características do bem, quase equivalendo a uma destruição parcial em sentido figurado, não faz qualquer sentido proceder à sua descriminalização, sendo, pois, de retirar a modalidade de acção de “desfigurar” dos tipos de ilícito de mera ordenação social previstos neste art.º 6.º.

Sublinhe-se que o caminho traçado neste âmbito terá de ser bem configurado, sob pena de se restringir fortemente a configuração do crime de dano conforme actualmente o mesmo se encontra consagrado.

Sendo, contudo, o caminho escolhido pelo legislador aquele que se mostra trilhado, aconselha-se, a fim de evitar posteriores confusões jurídicas, que com o diploma ora em apreciação igualmente se proceda à alteração legislativa dos artigos 212.º, n.º 1, e 213.º, n.º 1, do Código Penal, por forma a dos mesmos retirar a palavra “desfigurar”.

Art.º 7.º

O art.º 7.º respeita à apreensão e perda de bens em processo contraordenacional.

Art.º 8.º

O art.º 8.º define as regras de competência material para instrução e aplicação de coimas e outras sanções.

Art.º 9.º

O art.º 9.º estabelece os valores das coimas em função da sua natureza, bem como o destino final do seu produto.

ART.º 10.º

O art.º 10.º estabelece a possibilidade de aplicação das sanções acessórias previstas no regime geral das contraordenações.

ART.º 11.º

O art.º 11.º respeita à possibilidade de suspensão da execução da coima e da sanção acessória.

O seu n.º 3 refere que “*A duração da suspensão é fixada a partir da data em que se esgotar o prazo da impugnação judicial da decisão condenatória e tem um limite máximo de dois anos*”.

A redacção em apreço tem claramente duas situações que merecem crítica.

Por um lado, o facto da duração da suspensão apenas ser fixada após a decisão administrativa se tornar definitiva, o que obsta a que o arguido possa judicialmente reagir ao tempo de duração da suspensão que venha a ser fixado, sendo certo que o tempo de duração da suspensão é um factor fundamental para o arguido tendo em conta o disposto no n.º 4 do art.º 11.º, violando-se por essa via claramente o disposto no art.º 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa.

A

Por outro lado, não se aponta qualquer prazo para que a autoridade administrativa fixe, de forma efectiva, a duração da suspensão, deixando na sua discricionariedade o momento para tal fixação. O limite máximo de dois anos de suspensão, em termos materiais, pode, assim, ir muito além disso, atingindo, no seu máximo, e face a uma autoridade administrativa excessivamente negligente no cumprimento dos seus deveres, os cinco anos (por conjugação com o limite máximo de prescrição da coima situado em 3 anos, que se encontra previsto no art.º 29.º, n.º 1, al. a), do Regime Geral das Contra-Ordenações).

Nessa medida, e a fim de se salvaguardar os direitos do arguido nesta sede, sugere-se que o n.º 3 do art.º 11.º tenha a seguinte redacção:

“O período da suspensão tem um limite máximo de dois anos, contando-se o seu início a partir da data em que se esgotar o prazo da impugnação judicial da decisão condenatória”.

Determina-se ainda, no n.º 4 do art.º 11.º, que *“Se no decurso da suspensão, o autor tiver praticado qualquer outra contraordenação associada a incivilidades ou vandalismo, proceder-se-á à execução da sanção aplicada”.*

Relativamente a esta disposição legal, cumpre efectuar três notas, para ponderação de eventual alteração de redacção.

A primeira prende-se com a definição do agente como *“autor”*.

Ora, *“autor”* é qualidade que inexiste em ilícito de mera ordenação social.

Poderemos utilizar a expressão *“arguido”* ou *“condenado”* (pese embora, relativamente a esta última expressão, apenas o art.º 89.º-A, n.º 1, do Regime Geral das Contra-Ordenações o faça nesta sede), mas claramente a de *“autor”* em caso algum.

A segunda nota prende-se com a utilização da expressão *“incivilidades ou vandalismo”*.

Estamos perante dois conceitos abstractos e de formulação subjectiva, insusceptíveis de controlo legal, tanto mais que a decisão de revogação da suspensão operada pela autoridade administrativa será insusceptível de recurso para autoridade judicial.

A

Nessa medida, entendemos que, em observância ao princípio da legalidade, devem ser concretizados os conceitos em apreço por referência a expressas normas legais vigentes que possam integrar, de forma mais aproximada, o pretendido pelo legislador neste âmbito, designadamente por referência aos ilícitos de mera ordenação social previstos no diploma legal em apreciação, e aos artigos 212.º a 214.º do Código Penal, alusivos ao crime de dano.

A terceira nota prende-se com a ausência de referência à consequência da falta de cumprimento das condições de suspensão da execução da coima e da sanção acessória nos termos do n.º 2 do art.º 11.º.

Assim, sugere-se que o n.º 4 do art.º 11.º tenha a seguinte redacção:

“Se, no decurso do período de suspensão, o arguido praticar qualquer ilícito criminal previsto nos artigos 212.º a 214.º do Código Penal ou de mera ordenação social previsto na presente lei, ou violar as obrigações que lhe hajam sido impostas nos termos do n.º 2 do presente artigo, proceder-se-á à execução da coima e da sanção aplicada.

* * *

III. CONCLUSÕES

1. Os artigos 1.º, 2.º, 4.º, 5.º e 7.º ao 10.º, do diploma legal em apreciação não possuem motivo de reparo que seja relevante.
2. A redacção dos artigos 3.º, 6.º e 11.º que consta no anteprojecto em apreciação revela algumas deficiências técnicas e suscita diversas questões de índole legal e constitucional, apresentando-se sugestões de alteração da redacção dos aludidos artigos em conformidade.

A

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

11

* * *

Eis, pois, Ex.ma Sr.^a Conselheira Procuradora-Geral da República, o que tenho a honra de informar e levar à consideração de V. Ex.^a.

*

Lisboa, 31 de Maio de 2013