

Dist. Justiça - 4
19/05/2009
Cel.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

SEGUNDA LEI DE POLÍTICA CRIMINAL
PROPOSTA DE LEI Nº 262/X
A.R. – 19/5/2009

Após o primeiro biénio de aplicação da Lei de Política Criminal, constante do diploma nº 51/2007, de 31/8, caberá cumprir o disposto na Lei Quadro de Política Criminal (Lei nº 17/2006, de 23/5) e preparar uma nova Lei de Política Criminal destinada a vigorar num novo e idêntico período.

Obviamente que tal tarefa não dispensa, antes exige, a ponderação conjunta de vários elementos: a evolução do fenómeno criminal; as novas soluções penais e processuais penais, decorrentes essencialmente da reforma de 2007, e as suas consequências nesse fenómeno; os efeitos da vigência da primeira Lei de Política Criminal.

Uma análise profunda destes factores, apesar de essencial – a nosso ver - noutra sede, tornar-se-ia aqui impertinente.

Por outro lado, é igualmente honesto reconhecer estarem por identificar e quantificar os eventuais efeitos da vigência da actual lei de Política Criminal, desde Setembro de 2007: ocorreram efectivos benefícios da previsão de certos crimes como de prevenção e perseguição prioritárias? Houve um aumento significativo da sensibilidade do M^oP^o para as medidas de intervenção preferenciais para a pequena criminalidade? Há que admitir que nenhum estudo teve ainda oportunidade de versar sobre a matéria, pelo que não é com base na experiência adquirida que iremos preparar esta Segunda Lei de Política Criminal.

Em qualquer caso, partindo do conhecimento que lhe advém do contacto com os Tribunais e as suas realidades quotidianas, o Conselho Superior da Magistratura já se pronunciou sobre a matéria, em sede de preparação desta Proposta de Lei, tendo constatado, com agrado, o acolhimento de algumas das suas sugestões, quer quanto á referenciação de novos fenómenos criminais, quer quanto à abordagem de um problema que é, antes de mais, de eficiência na administração da Justiça: a questão do aparecimento recorrente de “mega-processos”.

Assim, passaremos tão só a elencar alguns aspectos que uma nova Lei de Política Criminal deve levar em conta.

O primeiro para referir um evidente crescimento da sensação de insegurança junto da população, em razão não só da maior visibilidade, mas de um real aumento do número de crimes praticados com inusitado grau de ameaça ou efectiva violência contra as pessoas: os simples roubos de rua, antes cometidos geralmente sob simples ameaça, redundam já em efectivas e desnecessárias agressões sobre as vítimas; o fenómeno do *car jacking* não foi erradicado, nem parece minorado; começam a aparecer sucessivos casos já designados como *home* ou *house jacking*, nos quais a apropriação de bens existentes na residência é operada na presença e com o sequestro dos respectivos ocupantes.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Único 312324
Entrada/Setor n.º 452 Data 10/05/2009



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Paralelamente assiste-se ao facto de crimes cometidos em série, de forma mais ou menos homogénea, terem por autores indivíduos de nacionalidade estrangeira, sem ligações ao território, ao qual parecem ter vindo apenas para a prática de tais actos. Noutra dimensão, são já fenómenos de violência grupal que despertam a atenção e o receio da população.

Sem podermos sustentar tal conclusão em números reais, de que não dispomos no momento, não deixaremos de comentar que neste aumento de criminalidade violenta estará a causa para o facto de a prisão preventiva não ser um instituto processual penal em decréscimo, como se pretendia que viesse a acontecer após a reforma penal de 2007 e apesar das soluções então adoptadas e que a isso tenderiam (v.g. a aplicação da medida a crimes puníveis com pena de prisão superior a cinco anos e a possibilidade de suspensão da execução de penas até cinco anos, em face do que varia necessariamente o juízo de proporcionalidade sobre a aplicação desta medida de coacção, e a redução dos casos de aplicação).

Constata-se que a nova Lei de Política Criminal atenta em tal realidade, bem como na relevância de outras condutas criminosas que parecem colher grande atenção por parte da comunidade - violência doméstica e maus tratos; crimes sexuais e contra a autodeterminação sexual. E por isso amplia o elenco dos crimes de investigação e de prevenção prioritária. Mantém, assim, o caminho definido pela primeira Lei de Política Criminal, ainda em vigor.

Porém, parece-nos claro que a eficácia de um instrumento como esta Lei dependerá da sua maior especialidade, isto é, da concentração da atenção sobre determinados fenómenos, o que resultará necessariamente numa perda da visibilidade de outros.

A propósito da primeira Lei de Política Criminal, o Conselho Superior da Magistratura pronunciou-se nos seguintes termos:

“(…), a lei estrutura-se em dois vectores: a identificação dos crimes de prevenção prioritária e a identificação dos crimes de investigação prioritária.

Estaria aqui o elemento fulcral da lei: a selecção dos comportamentos sociais a que se deve dar prioridade, ora nas fases de prevenção, ora nas fases de investigação.

No entanto, o objectivo da lei parece frustrar-se na medida em que, numa ordem jurídica conformada pelo princípio da legalidade, designadamente quanto à prevenção e perseguição criminal de actos ilícitos típicos, não se quis afirmar qualquer juízo de verdadeira oportunidade (na prevenção ou na investigação) em relação a específicas condutas. Disso resultaram dois elencos de condutas típicas absolutamente esmagadores, tal o leque de comportamentos abrangidos.

De facto, e atentando ao panorama dos crimes genericamente identificados na nossa sociedade, isto é, ao leque de crimes recorrentemente acusados e julgados nos tribunais portugueses, verificamos que quase todos são prioritários. E, como expressamente se refere no preâmbulo e nada legitima contrariar, todos são igualmente prioritários. Uns não o são mais do que outros, pelo menos por efeito de qualquer solução trazida pela presente lei.”

Ou seja, tal como antes, continuamos a entender ser imprescindível – em nome de uma efectiva relevância de uma Lei de Política Criminal – o “emagrecimento” do catálogo de crimes de prevenção prioritária e de investigação prioritária.

Admite-se que tal evolução teria dois problemas a resolver: por um lado, pareceria estar-se perante um trabalho difícil, designadamente o da identificação dos crimes a “retirar” dos catálogos existentes na actual Lei; por outro, o da interpretação que essa remoção poderia



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

suscitar junto da comunidade, que teria de ser alertada para nisso não ver uma desatenção para com os crimes excluídos, mas um incremento da atenção sobre os tipos criminais que resultassem previstos.

Ou seja, na tarefa que temos em mãos, a operação a realizar não haveria de ser olhar para o catálogo de crimes da Lei anterior e identificar quais aqueles que haveriam de se excluir. Essa tarefa haveria de ser olhar para a realidade sócio-criminal do país e identificar aqueles crimes que, acima dos demais, mereceriam uma intervenção prioritário do sistema de Justiça.

Outra questão que foi ponderada nesta nova Lei, acreditamos que após a sugestão do Conselho Superior da Magistratura, foi a do fenómeno processual conhecido por “mega-processo”.

Na primeira Lei, a questão encontrava-se prevista no art. 16º, onde se alude à conveniência da separação de processos —a requerer pelo MºPº em observância das leis de processo — quando a unidade ou apensação de processos não permitisse o cumprimento de prazos de inquérito ou criasse o risco de prescrição de procedimento criminal.

Tem-se verificado, no entanto, a entrada em Tribunal de um crescente número de “mega-processos”, os quais constituem factor de ineficiência do sistema: há dificuldades logísticas na realização de julgamentos; os riscos de segurança e os incómodos para os sujeitos processuais e intervenientes são maximizados; a eficácia da prova é menor; os julgamentos demoram por tempo incompreensível para os cidadãos, acarretando custos nos índices de confiança destes quanto ao funcionamento do sistema e quanto á sua vocação para uma efectiva realização da Justiça. Tudo em prejuízo da eficácia de uma qualquer consistente política criminal.

O art. 30º do C.P.P. compreende outros pressupostos para a solução de separação de processos, para além daqueles citados no art. 16º, pelo que é acertada a prescrição da al. c) do art. 22º: a separação de processos deve ser adoptada também quando a unidade ou apensação possam comprometer a celeridade processual ou a eficácia da administração da Justiça ou, ainda, prejudicar desproporcionadamente os intervenientes processuais.

Porém, a prescrição deste art. 22º fica aquém do desejável: essa separação não deve ocorrer só por decisão do Tribunal, oficiosamente ou a requerimento do MºPº ou de outros intervenientes processuais: o próprio MºPº, na fase de inquérito, a que se aplica o art. 30º do C.P.P., por remissão do art. 264º, nº 5, deveria prosseguir esses interesses e determinar, por si mesmo, na fase da acusação se não antes, tais processos.

Por fim, cabe-nos apontar uma solução legal criada por esta segunda Lei de Política Criminal que padece de inconstitucionalidade e, desde logo por isso, se considera inaceitável. O Artigo 13.º sob a epígrafe “Inquérito” dispõe:

- 1 - Compete ao Procurador-Geral da República aprovar directivas e instruções genéricas destinadas a fazer cumprir as prioridades previstas no artigo 4.º
- 2 - As directivas e instruções genéricas previstas no número anterior vinculam os magistrados do Ministério Público, nos termos do respectivo Estatuto, e os órgãos de polícia criminal que os coadjuvem, nos termos do Código de Processo Penal e da Lei de Organização da Investigação Criminal.
- 3 - A identificação dos processos concretos a que se aplicam as prioridades previstas no artigo 4.º é feita pelos magistrados do Ministério Público, de acordo com as directivas e instruções genéricas referidas no n.º 1.
- 4 - (...)



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

5 - (...)

6 - (...)

7 - À atribuição de carácter prioritário na fase de inquérito deve corresponder **precedência na designação de data para realização de actos de instrução, de debate instrutório e de audiência de julgamento**, sem prejuízo da prioridade a conferir aos processos considerados urgentes pela lei.

Por um lado, a inserção sistemática desta norma está errada. Regras sobre a designação de data para a realização de actos de instrução, debate instrutório e audiência de julgamento são completamente alheias à fase de inquérito de um processo penal. Por isso, não é boa solução a da sua inclusão num último número de uma norma cuja epígrafe é inquérito. Aí inseridas sistematicamente, tais regras perdem visibilidade, o que pode ser o primeiro motivo para a sua inobservância.

Por outro lado, o nº 1 desta norma refere que o Sr. PGR emitirá directivas e instruções genéricas destinadas a fazer cumprir as prioridades estabelecidas no art. 4º, que identifica os “crimes de investigação prioritária”. Depois, o nº 4 prevê que, interpretando e aplicando essas directivas e instruções, os magistrados do Ministério Público procederão à identificação dos processos concretos a que se aplicam as prioridades previstas nesse artigo 4.º

Tais prioridades são, depois, observadas em fase de investigação e promoção processual, pelos magistrados do MºPº, que são hierárquica e funcionalmente destinatários dessas directivas e instruções.

Porém, o citado nº 7 estende isso para o Tribunal, pretendendo o condicionamento da actividade do tribunal, isto é do Juiz, quer em fase de Instrução, quer em fase de Julgamento: será à luz de directivas e instruções do Sr. PGR que os Magistrados do MºPº classificarão, em concreto, determinados processos como prioritários; dessa classificação, insusceptível até de qualquer controlo – **e não da interpretação e aplicação, pelo Tribunal, de uma norma legal** - decorrerá a prioridade de um processo, nas fases de instrução e julgamento.

Desta forma – sem prejuízo de um necessária e óbvia salvaguarda dos processos legalmente classificados como urgentes – fica o Juiz condicionado não pela lei, mas pela interpretação e aplicação que o Sr. PGR e, subsequentemente, os Srs. Procuradores e Procuradores-adjuntos fazem da Lei, considerando uns processos como precedentes em relação a outros.

Importa afirmar que o Conselho Superior da Magistratura não vê obstáculo a que, no âmbito de uma Lei de Política Criminal, se estabeleça um elenco de crimes que, actuando os interesses nela cristalizados, devam merecer precedência em relação a outros, também na fase de Instrução e de Julgamento. Isso é feito noutras Leis, que estabelecem a urgência para determinados processos ou para processos que versem sobre determinados crimes. Porém, essa solução deverá impor-se, para o Tribunal, a partir da Lei (art. 203º da CRP: Os tribunais são independentes e *apenas* estão sujeitos à lei), e não através da actuação concreta do MºPº em relação a determinados processos.

Por isso, o nº 7 do art. 13º não pode deixar de ser eliminado.

Se tal for o interesse do legislador, numa outra norma haverá de ser prescrita solução que leve os Tribunais a estabelecer um leque de precedências no tratamento de determinados



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

processos, eventualmente em harmonia com a selecção já constante nesta proposta de Lei. Mas necessariamente em termos que não podem ficar dependentes da actuação do M^oP^o, ou da aplicação feita pelo M^oP^o das prioridades aqui estabelecidas.

*

São estes os comentários que se nos afiguram como mais importantes, designadamente em atenção às competências do Conselho Superior da Magistratura.

Lisboa, 19/5/2009

(Vogal do Conselho Superior da Magistratura)