

Lei-Quadro da Política Criminal

Anteprojecto

Exposição de motivos

1. Ao incluir na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República a “definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como (o) processo criminal” [artigo 165º, nº 1, alínea c)], a Constituição reconhece que este órgão de soberania, a par do Governo, possui competência para definir a política criminal. Com efeito, tal política envolve a selecção de condutas que merecem ser criminalizadas tendo em conta os bens jurídicos dignos e carentes de tutela, a ponderação das sanções correspondentes e a previsão dos institutos processuais adequados à efectivação da responsabilidade penal. A reserva de lei, como relevante expressão do princípio da legalidade penal, determina que só leis da Assembleia da República ou decretos-leis do Governo autorizados nos precisos termos do nº 2 do artigo 165º da Constituição constituem actos normativos idóneos em matéria penal.

Mas a definição da política criminal não se esgota na aprovação de leis penais. Sendo certo – e mesmo inevitável – que nem todos os crimes acabam por ser punidos, até por causa da limitação dos recursos disponíveis, a definição de prioridades constitui parte significativa dessa política. Assim, apesar do primado do princípio da legalidade (artigo 219º, nº 1, da Constituição), o Código de Processo Penal contempla emanações de um princípio da “oportunidade mitigado”, que determinam a compressão do *jus puniendi* e são ainda compatíveis com o programa constitucional de direito penal. A suspensão provisória do processo, o arquivamento em caso de dispensa de pena, o processo sumaríssimo e o julgamento por tribunal singular de processos por crimes puníveis com pena de prisão superior a cinco anos, mediante requerimento do Ministério Público, constituem exemplos paradigmáticos desta orientação.

2. Os institutos de diversão e de consenso previstos no Código de Processo Penal não permitem, só por si, definir prioridades na investigação criminal e no exercício da acção penal. Tais institutos dependem sempre da iniciativa das autoridades judiciárias e requerem uma avaliação casuística, embora sujeita a critérios gerais (para respeitar o princípio da igualdade), sobre o exercício do poder punitivo. Ora, é o próprio princípio

democrático que obsta a que seja deixada ao acaso ou confiada a quaisquer pré-compreensões a orientação das autoridades que promovem a acção penal. Pela positiva, é ainda esse princípio que obriga os órgãos de soberania legitimados para o efeito – a Assembleia da República e o Governo – a exercerem as suas competências, delineando uma política que consagre estratégias de prevenção e de repressão da criminalidade e reparação dos danos individuais e sociais por ela causados. O n.º 1 do artigo 219.º da Constituição também pressupõe, aliás, a definição da política criminal pelos órgãos de soberania, ao prescrever que o Ministério Público participe na respectiva execução. E, no caso do Governo, a responsabilidade pela condução da política geral do país (artigo 182.º da Constituição) envolve, por certo, as políticas de segurança e criminal.

A definição da política criminal há-de situar-se num plano abstracto, de forma a não permitir a manipulação de processos concretos. Por outro lado, não prejudica o princípio da legalidade, na medida em que não pretende nem permite, por si mesma, isentar quaisquer crimes dos correspondentes procedimentos ou sanções. Trata-se apenas de estabelecer objectivos, prioridades e orientações, tendo em conta, em cada momento, as principais ameaças aos bens jurídicos protegidos pelo direito penal. E as prioridades devem respeitar as valorações do legislador constitucional, designadamente em sede de direitos, liberdades e garantias. Na verdade, embora um direito penal de matriz essencialmente liberal, que se perfila como *ultima ratio* da política criminal do Estado, não comporte, por regra, obrigações de incriminação, o primado da Constituição gera uma exigência de concordância entre as ordens axiológicas constitucional e penal, que se repercute na definição da política criminal.

3. No pólo oposto – da chamada pequena criminalidade –, a definição da política criminal permite a formulação de orientações genéricas, através da indicação de tipos de crimes, sobre a suspensão provisória do processo, o arquivamento em caso de dispensa de pena, o processo sumaríssimo, o julgamento por tribunal singular de processos por crimes puníveis com pena de prisão superior a cinco anos e a aplicação de outros regimes legalmente previstos. Mas estas orientações não põem em causa a exigência de verificação dos requisitos legais de cada um dos referidos institutos nem dispensam a ponderação, pelas autoridades judiciais competentes, da oportunidade da sua aplicação caso a caso (mesmo que não enquadrável no âmbito traçado pela orientação). Trata-se, assim, de simples indicações programáticas.

O destinatário das orientações sobre a pequena criminalidade é o Ministério Público, enquanto titular da acção penal, uma vez que dele depende a iniciativa de recorrer aos

chamados mecanismos de oportunidade. De todo o modo, é respeitado o princípio da legalidade e ficam salvaguardadas a independência dos tribunais e a autonomia do Ministério Público — estando excluída a manipulação de quaisquer processos —, dado que a este sempre competirá avaliar, em concreto, a pertinência de cada promoção processual.

4. De acordo com a presente lei-quadro, as prioridades de política criminal são definidas em relação a cada um dos títulos da Parte Especial do Código Penal e à legislação penal avulsa e podem ter em conta uma multiplicidade de critérios: o bem jurídico protegido, que enforma a sistematização do Código Penal; o tipo legal de crime; o modo de execução (envolvendo, por exemplo, os meios utilizados e o número de agentes envolvidos); o resultado; os danos individuais e sociais; a penalidade. Estes critérios são utilizados, isolada ou conjugadamente, tendo sempre em vista o objectivo precípua da política criminal: a defesa de bens jurídicos, proclamada como primeira finalidade das sanções penais pelo Código Penal e legitimada pelo princípio da necessidade das penas e das medidas de segurança (artigo 18º, nº 2, da Constituição).

Prevê-se uma periodicidade bienal para a definição dos objectivos, prioridades e orientações de política criminal. Um prazo mais longo, porventura coincidente com os quatro anos da legislatura, não permitiria acompanhar as mutações que se registam em matéria de segurança e criminalidade. Outra alternativa ponderada – de uma definição anual – foi também afastada por se afigurar insuficiente para acompanhar os ciclos da investigação criminal e do processo judicial. Ainda assim, admite-se a possibilidade de introduzir alterações antes de esgotado o prazo de dois anos, quando se iniciar uma legislatura ou ocorrerem fenómenos criminais inesperados, contemplando-se, nesta última, hipótese uma espécie de cláusula *rebus sic stantibus*.

5. Sendo responsável pela condução da política geral do país, o Governo assume a iniciativa de apresentar a proposta de objectivos, prioridades e orientações, depois de ouvir o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público, o Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal, o Conselho Superior de Segurança Interna e a Ordem dos Advogados. A iniciativa assume a forma de proposta de resolução a apresentar à Assembleia da República ao abrigo da alínea d) do nº 1 do artigo 197º e a ser aprovada por este órgão de soberania nos termos do nº 5 do artigo 166º, ambos da Constituição.

Depois de aprovada, a resolução vincula, para além da própria Assembleia da República, o Governo, o Ministério Público, na qualidade de co-responsável pela execução da política criminal, por força do nº 1 do artigo 219º da Constituição, e todos os órgãos de polícia criminal que têm o dever funcional de o coadjuvar. A vinculação estende-se do plano da prevenção pré-processual aos domínios da investigação criminal durante o inquérito, do exercício da acção penal e da própria execução de penas e medidas de segurança.

No termo de cada ciclo de dois anos, o Procurador-Geral da República, a quem compete emitir as directivas, ordens e instruções destinadas a fazer cumprir as resoluções, apresenta ao Governo e à Assembleia da República um relatório sobre a sua execução, as dificuldades experimentadas e os modos de as superar. Após apreciar este relatório, a Assembleia da República pode dirigir ao Governo recomendações sobre a execução da política criminal.

6. Não assumindo força obrigatória geral, a resolução sobre objectivos, prioridades e orientações de política criminal não põe em causa, de forma directa ou indirecta, a independência dos tribunais, decorrente do princípio da separação e interdependência de poderes, e a sua exclusiva subordinação à lei, a começar pela lei constitucional (artigos 203º e 204º da Constituição). Por seu turno, a autonomia do Ministério Público, consagrada nos termos do nº 2 do artigo 219º da Constituição, é salvaguardada por não poderem ser emitidas directivas, ordens ou instruções referentes a processos determinados, seja pelo Governo seja pela Assembleia da República. Só aos superiores hierárquicos continua a competir fazê-lo, ao abrigo do nº 4 do artigo 219º da Constituição, nos casos previstos no Estatuto do Ministério Público.

As resoluções aprovadas pela Assembleia da República implicam que o Governo, o Ministério Público e os órgãos de polícia criminal assumam os objectivos, adoptem as prioridades e observem as orientações de política criminal, afectando aos processos por crimes a que estas se reportam os recursos humanos e materiais adequados. No entanto, nem autorizam uma selecção casuística de inquéritos prioritários nem promovem a impunidade de certos crimes. Por isso, respeitam na íntegra o princípio da legalidade, tanto na sua dimensão substantiva (que inclui na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República não só a criminalização mas também a descriminalização de condutas) como na sua vertente processual (que, verificadas as respectivas condições de procedibilidade, impõe a instauração de processo uma vez adquirida a notícia do crime).

Assim:

Nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

Articulado

CAPÍTULO I

Objecto e limites da política criminal

Artigo 1.º

Objecto

A condução da política criminal compreende, para efeitos do presente diploma, a definição de objectivos, prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade, investigação criminal, acção penal e execução de penas e medidas de segurança.

Artigo 2.º

Limites

A definição de objectivos, prioridades e orientações, nos termos do presente diploma, não pode:

- a*) Prejudicar o princípio da legalidade, a independência dos tribunais e a autonomia do Ministério Público;
- b*) Conter directivas, instruções ou ordens sobre processos determinados;
- c*) Isentar de procedimento qualquer crime.

CAPÍTULO II

Objectivos, prioridades e orientações de política criminal

Artigo 3.º

Princípio da congruência

A política criminal deve ser congruente com as valorações da Constituição e da lei sobre os bens jurídicos.

Artigo 4.º

Objectivos

A política criminal tem por objectivos prevenir e reprimir a criminalidade e reparar os danos individuais e sociais dela resultantes, tomando em consideração as necessidades concretas de defesa dos bens jurídicos.

Artigo 5.º

Prioridades

1 – Os crimes que forem objecto de prioridade nas acções de prevenção, na investigação e no procedimento podem ser indicados através do bem jurídico tutelado, da norma legal que os prevê, do modo de execução, do resultado, dos danos individuais e sociais ou da penalidade.

2 – A indicação prevista no número anterior é sempre fundamentada e pode ser referida a cada um dos títulos da Parte Especial do Código Penal e à legislação penal avulsa.

3 – O regime de prioridades não prejudica o reconhecimento de carácter urgente a processos, nos termos legalmente previstos.

Artigo 6.º

Orientações sobre a pequena criminalidade

1 – As orientações de política criminal podem compreender a indicação de tipos de crimes ou de fenómenos criminais em relação aos quais se justifique especialmente a suspensão provisória do processo, o arquivamento em caso de dispensa de pena, o processo sumaríssimo, o julgamento por tribunal singular de processos por crimes puníveis com pena de prisão superior a cinco anos ou a aplicação de outros regimes legalmente previstos para a pequena criminalidade.

2 – O disposto no número anterior não dispensa a verificação casuística, pelas autoridades judiciárias competentes, dos requisitos gerais e da oportunidade da aplicação de cada instituto.

CAPÍTULO III

Resoluções sobre a política criminal

Artigo 7.º

Iniciativa

1 – Compete ao Governo, na condução da política geral do país, propor à Assembleia da República resoluções sobre os objectivos, prioridades e orientações de política criminal.

2 – As propostas de resolução são apresentadas, de dois em dois anos, até 15 de Abril.

Artigo 8.º

Audição prévia

A apresentação das propostas de resolução sobre a política criminal é precedida da audição do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal, do Conselho Superior de Segurança Interna e da Ordem dos Advogados.

Artigo 9.º

Aprovação

1 – Compete à Assembleia da República, no exercício da sua competência política, aprovar as resoluções sobre a política criminal, depois de ouvir o Procurador-Geral da República acerca da execução da resolução ainda em vigor.

2 – As resoluções são aprovadas até 15 de Junho do ano em que tiverem sido apresentadas as respectivas propostas e entram em vigor a 1 de Setembro do mesmo ano.

Artigo 10.º

Alterações

1 – Quando se iniciar uma legislatura ou ocorrerem fenómenos criminais inesperados de especial gravidade ou dimensão, a Assembleia da República pode introduzir alterações aos objectivos, prioridades e orientações de política criminal.

2 – As alterações previstas no número anterior são propostas pelo Governo com precedência da audição prevista no artigo 8.º.

CAPÍTULO IV

Execução da política criminal

Artigo 11.º

Cumprimento das resoluções

1 – As resoluções sobre a política criminal vinculam a Assembleia da República e o Governo, no âmbito das respectivas competências.

2 – O Ministério Público, nos termos do respectivo Estatuto e das leis de organização judiciária, e os órgãos de polícia criminal, de acordo com as correspondentes leis orgânicas, assumem os objectivos e adoptam as prioridades e orientações constantes das resoluções sobre a política criminal.

3 – O Ministério Público, os órgãos de polícia criminal e os departamentos da Administração Pública que apoiem as acções de prevenção e a actividade de investigação criminal observam, na distribuição de meios humanos e materiais, os objectivos, prioridades e orientações constantes das resoluções sobre a política criminal.

Artigo 12.º

Governo

Compete ao Governo, no âmbito da prevenção a cargo dos serviços e forças de segurança, e da execução de penas e medidas de segurança a cargo dos serviços prisionais e de reinserção social, emitir as directivas, ordens e instruções destinadas a fazer cumprir as resoluções sobre a política criminal.

Artigo 13.º

Ministério Público

1 – Compete ao Procurador-Geral da República, no âmbito dos inquéritos e das acções de prevenção da competência do Ministério Público, emitir as directivas, ordens e instruções destinadas a fazer cumprir as resoluções sobre a política criminal.

2 – Cabe ao Ministério Público identificar os processos abrangidos pelas prioridades e orientações constantes das resoluções sobre a política criminal.

Artigo 14.º

Avaliação

1 – O Governo apresenta à Assembleia da República, até 15 de Outubro do ano em que cesse a vigência de cada resolução, um relatório sobre a execução das resoluções em matéria de prevenção da criminalidade e de execução de penas e medidas de segurança.

2 – O Procurador-Geral da República apresenta ao Governo e à Assembleia da República, no prazo previsto no número anterior, um relatório sobre a execução das resoluções em matéria de inquéritos e de acções de prevenção da competência do Ministério Público, indicando as dificuldades experimentadas e os modos de as superar.

3 – A Assembleia da República pode ouvir o Procurador-Geral da República para obter esclarecimentos acerca do relatório por ele apresentado.

4 – A Assembleia da República pode dirigir ao Governo, até 30 de Novembro do ano em que tiverem sido apresentados os relatórios, recomendações sobre a execução da política criminal.

CAPÍTULO V

Disposições finais e transitórias

Artigo 15.º

Aplicação

A primeira resolução sobre a política criminal será proposta e aprovada no primeiro ano de vigência do presente diploma, nos prazos nele previstos.

Artigo 16.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor 30 dias após a sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de....

O Primeiro-Ministro

O Ministro de Estado e da Administração Interna

O Ministro da Presidência

O Ministro da Justiça

O Ministro dos Assuntos Parlamentares