

JURISDIÇÃO E POLÍTICA

BREVES NOTAS SOBRE A LEI QUADRO DA POLÍTICA CRIMINAL E SOBRE A PRIMEIRA LEI DA POLÍTICA CRIMINAL

CARLOS PINTO DE ABREU¹

Uma análise profunda à Lei Quadro da Política Criminal e à Lei de Política Criminal constata uma nova responsabilização do Ministério Público perante os órgãos de soberania que definem a política criminal, bem como dos órgãos de polícia criminal. Aqui se refere como as prioridades escolhidas assentam menos em critérios dogmática e criminologicamente sustentados do que em confusas e pouco rigorosas definições que por vezes não passam de «chavões». Menos do que uma Lei de Política Criminal uma lei de política de actuação criminal?

Um número da revista *Julgar*, dedicado à *Jurisdição e Política* não podia deixar de tratar o tema da política criminal e, em concreto, analisar a Lei Quadro da Política Criminal² (LQ) e, sobretudo, a recentemente aprovada primeira Lei da Política Criminal³.

A sua análise e compreensão precede quaisquer juízos de aferição da legitimidade ou da intromissão, da necessidade ou desnecessidade, da adequação ou inadequação e da suficiência ou insuficiência deste novo instrumento jurídico e político. E, já agora, tal análise poderá servir para reflectir sobre até que ponto deve a lei ser aplicada ou estendida aos vários actores judiciais, incluindo, até, os próprios tribunais⁴.

Nos limites, até de tempo, que nos permite esta primeira aproximação à política criminal, abordaremos o tema⁵, sem ambições de maior e de forma

¹ Advogado e Presidente da Comissão dos Direitos Humanos da Ordem dos Advogados, com a colaboração da Dra. Vânia Costa Ramos, Advogada.

² Lei n.º 17/2006, de 23-05, cujo texto integral pode ser facilmente consultado em <https://dre.pt/pdf1sdip/2006/05/099A00/34623463.PDF>.

³ Lei n.º 51/2007, de 31-08 — define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2007-2009, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23-05, que aprova a Lei Quadro da Política Criminal. O texto integral desta Lei pode ser mais facilmente consultado em <https://dre.pt/pdf1sdip/2007/08/16800/0605706062.PDF>.

⁴ Um subtítulo possível para este trabalho seria o seguinte: uma intromissão abusiva ou uma necessidade premente? Mas isso pressuporia um estudo aprofundado e crítico que outros farão certamente.

⁵ A presente abordagem tem por base materiais recolhidos na Unidade de Missão para a Reforma Penal, designadamente as posições do Coordenador da UMRP e dos vários repre-

sucinta, sintetizando a sua concreta configuração normativa, para, em jeito de conclusão, tomarmos posição sobre a vantagem ou desvantagem destes novos instrumentos tal como estão, por ora, gizados.

Não obstante as aguerridas críticas de que foi alvo, a Lei Quadro da Política Criminal foi aprovada e, em termos sistemáticos, divide-se em cinco capítulos: objecto e limites da política criminal; objectivos, prioridades e orientações de política criminal; leis sobre política criminal; execução da política criminal e disposições finais e transitórias.

O primeiro capítulo inicia por delimitar aquilo que deve entender-se por objecto da política criminal, para efeitos da LQ: “*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*” (art. 1.º LQ).

Tal definição encontra os seus limites no princípio da legalidade⁶, na independência dos tribunais⁷ e na autonomia do Ministério Público⁸, não podendo conter instruções sobre processos concretos nem isentar determinados crimes de procedimento (art. 2.º LQ)⁹.

No que se refere aos objectivos, prioridades e orientações (capítulo II),

sentantes do CSM, do CSMP, da OA, da PJ, da GNR, da PSP, do SEF, do IRS, da DGSP, das Universidades, entre outros, muitos, que acompanharam e enriqueceram os trabalhos com as suas ideias e escritos que aqui e ali se reflectem também neste texto, sobretudo em algumas notas de pé de página.

⁶ O princípio da legalidade é visto como emanação do princípio da igualdade, garantia contra a arbitrariedade e a discriminação, e o princípio da oportunidade tem sido defendido por permitir uma certa eficácia e pragmatismo das autoridades e um ganho em termos de celeridade e eficácia processual. A legalidade evitará, em abstracto, a discricionariedade, a corrupção e a parcialidade. A oportunidade permitirá, em concreto, a adequação à realidade pela circunscrição da actividade dos Tribunais a tudo o que não sejam bagatelas penais. A legalidade pode obviar à natural tendência para desvalorizar os primeiros comportamentos delituosos. A oportunidade, criteriosamente ponderada, pode significar o respeito pelo princípio da intervenção mínima.

⁷ Sendo o exercício da acção penal moldado pelo princípio da legalidade, a exigência de igualdade dos cidadãos perante a lei impõe que todos os casos sejam investigados com eficiência e decididos num prazo razoável por tribunais independentes. Contudo, a independência dos tribunais não poderá ser posta em causa por leis de carácter geral e abstracto ainda que contenham, em si mesmas consideradas, verdadeiras *sentencing guidelines*.

⁸ A definição da política criminal permitirá a formulação de orientações genéricas, por indicação de tipos de crimes, designadamente sobre a aplicação de sanções menos gravosas e mais adequadas previstas no Código Penal e dos institutos de oportunidade e consenso previstos no Código de Processo Penal. Estas orientações assumem carácter indicativo ou programático e não prejudicam a acção penal do Ministério Público em cada processo nem, muito menos, restringem a sua autonomia, tanto mais que a aplicação dos institutos continua a efectuar-se caso a caso, após a verificação dos requisitos legais e a ponderação pelas autoridades judiciais competentes.

⁹ A existência de uma política criminal não politiza o Ministério Público porque, primeiro, o Ministério da Justiça não pode dar ordens concretas aos magistrados do Ministério Público relativamente a processos criminais determinados, segundo, a política criminal é discutida e definida publicamente pelos órgãos de soberania com competência legislativa em matéria de direitos fundamentais e com legitimidade democrática e, terceiro, a política criminal não vai bulir com as garantias estatutárias dos magistrados do Ministério Público referentes à sua transferência, suspensão e aposentação e ao dever de não obedecer a ordens ilegais.

a LQ proclama o “princípio da congruência”, segundo o qual a política criminal “*deve ser congruente com as valorações da Constituição e da lei sobre os bens jurídicos*” (art. 3.º LQ).

São objectivos da política criminal, como definidos na LQ, “*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*” (art. 4.º LQ). Quanto às prioridades, a LQ indica-nos que estas se podem referir ao campo da prevenção, da investigação e do procedimento (art. 5.º, n.º 1, 1.ª parte, LQ)¹⁰. As prioridades estabelecidas no âmbito da política criminal não prejudicam o carácter urgente de processos, legalmente estabelecido (art. 5.º, n.º 3, LQ).

Ainda neste capítulo, e quanto às orientações, a LQ apenas se debruça sobre as “*orientações sobre a pequena criminalidade*”. Prevê o artigo 6.º LQ a possibilidade de indicar tipos de crimes ou fenómenos criminais em relação aos quais se imponha, de modo particular, a aplicação de mecanismos de diversão ou oportunidade, tais como a suspensão provisória do processo (art. 281.º CPP), o arquivamento em caso de dispensa de pena (art. 280.º CPP), o processo sumaríssimo (art. 393.º e ss. CPP), o julgamento por tribunal singular de crimes puníveis com pena de prisão superior a 5 anos ou a aplicação de outros regimes legalmente previstos para a criminalidade¹¹.

No capítulo III, a LQ regula as Leis sobre política criminal (arts. 7.º a 10.º LQ).

A sua aprovação compete à Assembleia da República¹², mediante proposta do Governo¹³, com audição prévia de diversos órgãos e entidades¹⁴. As pro-

¹⁰ No que se reporta ao modo de indicação, as prioridades podem ser identificadas por referência ao bem jurídico protegido, à norma, ao modo de execução do crime, ao resultado, aos danos individuais e sociais ou à sanção (art. 5.º, n.º 1, 2.ª parte, LQ). A enumeração tem de ser sempre fundamentada, podendo tal fundamentação reportar-se aos títulos da Parte Especial do Código Penal e à legislação penal avulsa (art. 5.º, n.º 2, LQ).

¹¹ Não obstante a existência de orientações neste sentido, não devem as autoridades eximir-se de, no caso concreto, aferir o preenchimento dos requisitos gerais de aplicação e da adequação do instituto ao caso concreto (art. 6.º, n.º 2, LQ) — i.e., a autoridade judiciária não pode aplicar os mecanismos previstos nas orientações sobre pequena criminalidade de forma automática, fundando-se no mero enquadramento do tipo de crime numa orientação de política criminal.

¹² No plano da política criminal, a Assembleia da República, sob iniciativa do Governo, passará a prever periodicamente, de forma geral e abstracta, os objectivos e as prioridades das políticas de prevenção e de investigação criminal, bem como as responsabilidades de execução dessas políticas, nomeadamente no que respeita ao Ministério Público, com base num novo quadro legislativo específico de desenvolvimento do artigo 219.º da Constituição.

¹³ Os governos devem ter uma política criminal clara, que resulte do cruzamento de opções políticas programáticas e de uma análise sociológica da realidade criminal, e que, tal como a política económica ou a política de segurança, conste nas suas linhas gerais do programa do governo e seja submetida no início de cada legislatura a aprovação do parlamento.

¹⁴ É obrigatória a audição prévia do Conselho Superior da Magistratura (CSM), do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), do Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal (CCOPC), do Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) e da Ordem dos Advogados (OA), conforme o disposto no art. 8.º LQ. A inclusão da Ordem dos Advogados no elenco de entidades a ouvir não estava prevista na

postas devem ser apresentadas de dois em dois anos, até ao dia 15 de Abril (arts. 7.º e 8.º LQ) e a Assembleia da República deve aprová-las até 15 de Junho e para entrar em vigor a 1 de Setembro do ano em que são recebidas as propostas, devendo para tal ouvir o Procurador-Geral da República acerca da execução das leis de em vigor (art. 9.º LQ).

Excepcionalmente, no início de nova legislatura¹⁵ ou quando da modificação substancial das circunstâncias que fundaram a aprovação da lei sobre política criminal em vigor, a Assembleia da República¹⁶ pode alterar os objectivos, prioridades ou orientação, mediante proposta do Governo e sempre com audição prévia das entidades previstas no art. 8.º¹⁷.

O capítulo IV da LQ prevê como destinatários e responsáveis pela execução da política criminal o Governo e o Ministério Público, bem como os órgãos de polícia criminal.

A adopção dos objectivos, prioridades e orientações, parece dever ser executada, quer através da “classificação”, identificação e tratamento dos processos concretos ou de acções de prevenção, quer da distribuição de meios humanos e materiais. O n.º 2 do art. 11.º prevê especificamente a distribuição destes meios segundo as prioridades estabelecidas nas Leis da Política Criminal.

A adopção da política criminal deve ser efectuada através da emissão de “*directivas, ordens e instruções destinadas a fazer cumprir a lei sobre política criminal*”, quer pelo 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*” (art. 12.º LQ), quer pelo Procurador-Geral da República, “*no âmbito dos inquéritos e das acções de prevenção da competência do Ministério Público*” (art. 13.º, n.º 1, LQ)¹⁸.

proposta original mas é imposta pelo Estatuto da Ordem dos Advogados, que atribui a esta instituição a defesa do Estado de direito e dos direitos, liberdades e garantias, bem como o dever de colaborar na administração da justiça.

¹⁵ Ao atribuir à Assembleia da República a responsabilidade pela definição dos objectivos específicos e das prioridades concretas a estabelecer no exercício da acção penal, o Governo “parlamentariza” a acção penal, afastando possíveis invocações de “governamentalização”. Simultaneamente, a intervenção conjunta do Governo e do Parlamento no processo conducente à decisão pode inculcar uma maior responsabilização de ambos os órgãos na criação das condições necessárias à realização dos objectivos propostos. E admite-se que a discussão programática que se apresenta a eleições possa justificar, por força do princípio democrático, a alteração antecipada da lei.

¹⁶ É inquestionável que 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, mas não só, por causa da limitação dos recursos disponíveis, a definição de prioridades constitui parte significativa dessa política. E como política que é está sujeita a alterações circunstanciais que podem justificar a modificação antecipada dos objectivos e das prioridades.

¹⁷ Parece que, também neste caso, deverá a Assembleia ouvir o Procurador-Geral da República, conforme indica o art. 9.º, n.º 1, LQ.

¹⁸ Quanto às acções de prevenção da competência do MP, trata-se, em particular, daquelas previstas na Lei da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira (Lei n.º 36/94, de 29-09) e na Lei do Branqueamento (Lei n.º 11/2004, de 27-03).

A identificação dos processos concretos abrangidos pelas Leis da Política Criminal cabe ao MP (art. 13.º, n.º 2, LQ) — em conformidade com o limite estabelecido no art. 2.º, als. a) e b), LQ.

A LQ prevê ainda a elaboração de relatórios sobre a execução da lei em matéria de prevenção da criminalidade e execução de penas e medidas de segurança, pelo Governo, e em matéria de inquéritos e de acções e prevenção da competência do MP, pelo Procurador-Geral da República (art. 14.º, n.ºs 1 e 2, LQ). O relatório do Procurador-Geral da República deve indicar as dificuldades sentidas na aplicação da Lei da Política Criminal e possíveis soluções para as mesmas (art. 14.º, n.º 2, LQ), estando a Assembleia legitimada a pedir esclarecimentos sobre o teor do relatório (art. 14.º, n.º 3, LQ). Ambos os relatórios devem ser entregues até 15 de Outubro do ano em que cesse a vigência da Lei da Política Criminal respectiva¹⁹.

Finalmente, no campo das disposições finais, prevê-se a aprovação da primeira Lei da Política Criminal no primeiro ano de vigência da LQ, cuja entrada em vigor se fixa no 30.º dia seguinte à publicação (arts. 15.º e 16.º LQ)²⁰.

Em cumprimento do disposto na LQ, foi aprovada a primeira Lei da Política Criminal (LPC)²¹.

Este normativo encontra-se dividido em cinco capítulos (objectivos da política criminal; prioridades da política criminal; orientações sobre a pequena criminalidade; orientações gerais sobre a política criminal; disposições finais e transitórias), contendo um anexo com a “*fundamentação das prioridades e orientações da política criminal*”.

A LPC prevê, logo no primeiro capítulo, objectivos gerais e específicos. O art. 1.º estabelece como objectivos gerais da política criminal “*prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade, promovendo a defesa de bens jurídicos, a protecção da vítima e a reintegração do agente do crime na sociedade*”.

Tais objectivos são em tudo idênticos aos enunciados no art. 4.º da LQ²²,

¹⁹ Parece haver uma certa duplicação de esforços, pois a Assembleia deve ouvir o Procurador-Geral acerca da execução da Lei da Política Criminal, antes de aprová-la — ou seja, até 15 de Junho do 2.º ano de vigência — e, depois, recebe um relatório sobre a execução até 15 de Outubro. Talvez fizesse mais sentido apresentar este relatório antes do final da vigência da Lei da Política Criminal, de modo a ser tido em conta na aprovação da nova Lei. Porém, para que tal fosse possível deveriam de ser alterados os prazos de aprovação, sob pena de o Procurador-Geral ter de elaborar o relatório com dados referentes apenas a um ano de vigência da Lei.

²⁰ A política criminal, por ser uma política, deve circunscrever-se à *arte do possível* e há-de partir do conhecimento da realidade judiciária, criminológica e sociológica sobre a qual vai incidir. Concretamente, não prescinde do conhecimento dos destinatários e dos fenómenos criminais relativamente aos quais a ausência de uma prevenção adequada ou a omissão de uma persecução eficaz vem sendo identificada como susceptível de gerar sentimentos generalizados de insegurança ou, de por qualquer outro modo, constituir ameaça grave aos princípios estruturantes do Estado de direito. Daí a urgência em legislar neste domínio.

²¹ Lei n.º 51/2007, de 31-08.

²² V. *supra*.

apenas se afastando na referência às “necessidades concretas” de defesa dos bens jurídicos, presente na LQ. Embora, em abstracto, a política criminal vise a globalidade da reacção ao comportamento delituoso, incluindo nesta a defesa de bens jurídicos, face ao sentido com que a LQ define a política criminal — art. 1.º LQ — a referência às “necessidades concretas” deveria, a nosso ver, ter sido mantida²³.

As referências à protecção da vítima e à reintegração do agente na sociedade parecem concretizar o objectivo de reparação de danos individuais e sociais resultantes da criminalidade, enunciado no art. 4.º da LQ.

Para além dos objectivos gerais, a LPC prevê como objectivos específicos: “a) *prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade violenta, grave ou organizada, incluindo o homicídio, a ofensa à integridade física grave, a violência doméstica, os maus tratos, o sequestro, os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual, o roubo, o incêndio florestal, a corrupção, o tráfico de influência, o branqueamento, o terrorismo, as organizações terroristas e a associação criminosa dedicada ao tráfico de pessoas, de estupefacientes e substâncias psicotrópicas e de armas*; b) *promover a protecção de vítimas especialmente indefesas, incluindo crianças e adolescentes, mulheres grávidas e pessoas idosas, doentes e deficientes*; c) *Garantir o acompanhamento e a assistência a agentes acusados ou condenados pela prática de crimes, designadamente quando haja risco de continuação da actividade criminosa*” (art. 2.º LPC).

Estabelecidos os objectivos, a LPC passa a enunciar as prioridades de política criminal²⁴ para o biénio 2007-2009, separando, por um lado, as prioridades na prevenção criminal (art. 3.º LPC) e, por outro, na investigação criminal (art. 4.º LPC).

Quanto à prevenção criminal²⁵, a lei estabelece como prioritários: “a) *a ofensa à integridade física contra professores, em exercício de funções*

²³ Toda a incriminação visa a defesa de bens jurídicos e todos os bens juridico-penalmente protegidos são, em princípio, merecedores dessa protecção. Porém, a política criminal como definida na LQ, como “*definição de objectivos, prioridades e orientações*”, deve ter em conta a necessidade conjuntural de protecção acrescida de determinados bens jurídicos — que será justificadora da sua inclusão nas prioridades da Lei.

²⁴ É claro que a definição de prioridades se há-de situar num plano abstracto, nunca permitindo a manipulação do processo penal. Mas é precisamente a indefinição, incompatível com o próprio princípio democrático, que gera a possibilidade de perversão do processo penal. Sendo limitados os recursos dos sistemas judiciário e de investigação criminal e elevada a taxa de crimes não punidos, a definição de prioridades não pode ser objecto do acaso — de uma espécie de lotaria punitiva — ou, ainda pior do que isso, da escolha dissimulada de quem não recebeu mandato democrático para o efeito.

²⁵ Há quem considere que a actividade policial de prevenção deve ser regulada e dirigida por quem tem conhecimentos técnicos e táticos para o fazer, dispõe de implantação territorial e de meios humanos e materiais para o efeito e conhece bem o ambiente onde toda essa actividade decorre e que, por isso, as directivas do MP não devem abranger, regular e dirigir, a actividade de prevenção que se situa fora da sua esfera de competências. E exemplificam-se algumas dessas acções, tais como patrulhamentos, controlo e interdição de áreas, batidas, cercos, escoltas, abertura e controlo de itinerários, seguimentos e vigilâncias e fiscalização em geral, para não falar nas acções de reposição e manutenção de ordem pública, bem como na pesquisa e tratamento de informação.

ou por causa delas, e outros membros da comunidade escolar, a ofensa à integridade física contra médicos e outros profissionais de saúde, em exercício de funções ou por causa delas, a participação em rixa, a violência doméstica, os maus tratos, a infracção de regras de segurança, o tráfico de pessoas e os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores, no âmbito dos crimes contra as pessoas; b) o furto com introdução ou penetração em habitação, o furto em estabelecimento comercial ou industrial, o furto de veículo, o furto de coisa colocada ou transportada em veículo, o roubo com arma ou em transporte colectivo, a burla de massa e o abuso de cartão de garantia ou de crédito, no âmbito dos crimes contra o património; c) a discriminação racial, religiosa ou sexual e a tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos, no âmbito dos crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal; d) a falsificação de documento, a contrafacção de moeda, a passagem de moeda falsa, o incêndio florestal, os danos contra a natureza, a poluição, a corrupção de substâncias alimentares ou medicinais, a condução perigosa de veículo rodoviário e a condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, no âmbito dos crimes contra a sociedade; e) a sabotagem, o tráfico de influência, a resistência e coacção sobre funcionário, a desobediência, o branqueamento, a corrupção, o peculato e a participação económica em negócio, no âmbito dos crimes contra o Estado; f) as organizações terroristas, o terrorismo, o tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, o tráfico de armas, o auxílio à imigração ilegal, a burla tributária, o contrabando, a introdução fraudulenta no consumo, a fraude fiscal, o abuso de confiança contra a segurança social, a criminalidade informática, a condução sem habilitação legal e contra a genuinidade, qualidade ou composição de géneros alimentícios e aditivos alimentares, no âmbito da legislação avulsa” (art. 3.º LPC). A indicação parece ter respeitado o disposto nos art. 5.º, n.º 1, 2.ª parte, LQ, tendo, na sua maioria, sido indicado o tipo de crime em causa²⁶. A ordem de enumeração não tem qualquer relevância em termos de prioridade²⁷.

Ainda no que reporta à prevenção criminal, prevê a LPC o desenvolvimento de programas de segurança comunitária e de policiamento de proximidade, para protecção das vítimas especialmente indefesas e de controlo de fontes de perigo, consubstanciadas em associações criminosas ou terroristas, armas de fogo, nucleares, químicas e bacteriológicas, meios complexos de comissão de crimes como a informática e Internet (art. 8.º, n.º 1, LPC)²⁸.

²⁶ Em certos casos a enumeração deixa, contudo, margem para dúvidas. Por exemplo, no que se refere ao contrabando, referir-se-á a Lei apenas ao art. 92.º do Regime Geral das Infracções Tributárias? Ou também aos arts. 93.º e 94.º do mesmo diploma?

²⁷ Cf. § 7.º da fundamentação anexa à LPC.

²⁸ É nestas que parece dever centrar-se a acção das forças de segurança — segundo o § 2.º da fundamentação anexa à Lei.

A elaboração e aplicação destes programas é da responsabilidade dos Ministros da Justiça e da Administração Interna, que devem, para esse fim, emitir as competentes ordens, directivas e instruções (art. 8.º, n.º 2, LPC). O Procurador-Geral da República deve emitir também directivas e instruções, no âmbito da prevenção criminal da competência do MP, que vinculam os magistrados do MP e os órgãos de polícia criminal, nos termos do Estatuto e da Lei n.º 21/2000 (art. 8.º, n.ºs 3 e 4, LPC)²⁹.

Quanto à investigação³⁰, a LPC estabelece como prioritários: “a) o homicídio, a ofensa à integridade física contra professores, em exercício de funções ou por causa delas, e outros membros da comunidade escolar, a ofensa à integridade física contra médicos e outros profissionais de saúde, em exercício de funções ou por causa delas, a ofensa à integridade física grave, a violência doméstica, os maus tratos, a infracção de regras de segurança, o sequestro, o rapto, a tomada de reféns, o tráfico de pessoas e os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, no âmbito dos crimes contra as pessoas; b) o furto qualificado previsto nas alíneas d), f) e i) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 204.º do Código Penal, o abuso de confiança previsto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 205.º do Código Penal, o roubo, a burla qualificada prevista no n.º 2 do artigo 218.º do Código Penal, a burla informática e nas telecomunicações prevista na alínea b) do n.º 5 do artigo 221.º do Código Penal e o abuso de cartão de garantia ou de crédito, no âmbito dos crimes contra o património; c) a discriminação racial, religiosa ou sexual e a tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos, no âmbito dos crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal; d) a falsificação de documento punível com pena de prisão superior a 3 anos e associada ao tráfico de pessoas, ao auxílio à imigração ilegal, ao terrorismo e ao tráfico de veículos, a contrafacção de moeda, a passagem de moeda falsa, o incêndio florestal, os danos contra a natureza, a poluição, a corrupção de substâncias alimentares ou medicinais e a associação criminosa, no âmbito dos crimes contra a sociedade; e) a sabotagem, o tráfico de influência, a resistência e coacção sobre funcionário, a desobediência, o branqueamento, a corrupção, o peculato e a participação económica em negócio, no âmbito dos crimes contra o Estado; f) as organizações terroristas, o terrorismo, o tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, o tráfico de armas, o auxílio à imigração ilegal, a burla tributária prevista no n.º 3 do artigo 87.º do Regime Geral das Infracções Tributárias (RGIT), anexo à Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, o contrabando, a introdução fraudulenta no

²⁹ Assim se visou evitar o actual défice de autoridade do MP sobre os órgãos de polícia criminal no âmbito da acção penal e a assegurar a execução coordenada e coerente da política criminal, acrescendo poderes de direcção e coordenação e tornando-os mais efectivos e coercivos.

³⁰ A definição de prioridades no exercício da acção penal, tal como configurada para a investigação, constitui uma medida de natureza intrinsecamente gestonária, traduzida na planificação e ordenação de meios para tornar mais célere o exercício da acção penal relativamente a certas categorias de crimes e para reduzir o grau de aleatoriedade na determinação concreta da ordem a imprimir à perseguição de actividades criminosas.

consumo, a fraude fiscal qualificada, o abuso de confiança fiscal previsto no n.º 5 do artigo 105.º do RGIT, a fraude contra a segurança social, na forma qualificada, prevista no n.º 3 do artigo 106.º do RGIT, o abuso de confiança contra a segurança social, na forma qualificada, previsto no n.º 1 do artigo 107.º do RGIT, na parte em que remete para o n.º 5 do artigo 105.º do RGIT e a criminalidade informática, no âmbito da legislação avulsa” (art. 4.º LPC). Também neste caso, a enumeração parece ter respeitado o disposto nos art. 5.º, n.º 1, 2.ª parte, LQ, tendo, na sua maioria, sido indicado o tipo de crime em causa. De igual modo, a ordem de enumeração não releva para efeitos de prioridade³¹.

O Procurador-Geral da República deve fazer aprovar directivas e instruções genéricas relativas ao cumprimento das prioridades de investigação estabelecidas no art. 4.º LPC, vinculativas para o MP e órgãos de polícia criminal, nos termos do Estatuto e da Lei de Organização da Investigação Criminal (art. 9.º, n.ºs 1 e 2, LPC)³². A identificação dos processos concretos é realizada pelos magistrados responsáveis, de acordo com as directivas e instruções genéricas (art. 9.º, n.º 3, LPC). Quanto aos efeitos, a classificação de um processo como prioritário, confere-lhe precedência “na investigação criminal e na promoção processual” sobre outros processos (art. 9.º, n.º 4, LPC), a manter, quanto à promoção, nas fases processuais subsequentes (art. 9.º, n.º 6, LPC). Contudo, tal prioridade não afecta o carácter precedente relativamente a processos em perigo de prescrição e a processos classificados como urgentes nos termos da lei (art. 9.º, n.º 5, LPC)³³.

É estabelecido ainda outro nível de prioridade, ao afirmar que se prossegue, especialmente, a repressão de: “a) actos de violência contra as pessoas; b) associações criminosas e organizações terroristas; c) meios especialmente perigosos, incluindo armas de fogo, nucleares, químicas e bacteriológicas; d) meios especialmente complexos, como a informática e a Internet” (art. 7.º LPC). A prioridade acrescida conferida às formas e fenómenos criminosos previstos no art. 7.º expressa, em parte, a relevância dos objectivos específicos do art. 2.º, al. a), LPC, pois estamos perante meios de criminalidade organizada, violenta e grave ou, pelo menos, tradicionalmente ligados a estas formas de criminalidade.

Concluindo, deve dar-se prioridade aos crimes enunciados, privilegiando aqueles que são cometidos com os meios ou nas circunstâncias referidas no art. 7.º LPC.

³¹ Cf. § 7.º da fundamentação anexa à LPC.

³² Foi finalmente reconhecida a necessidade de as directivas a emitir pelo Procurador-Geral da República, com vista ao cumprimento das leis sobre política criminal, terem também como destinatários os órgãos de polícia criminal, sob pena de fragilização do quadro de dependência funcional, em si mesmo já precário.

³³ Esta disposição vai de encontro ao estabelecido no art. 5.º, n.º 3, LQ. Além dos processos com arguidos presos preventivamente ou em obrigação de permanência na habitação (art. 312.º, n.º 3, CPP), é de salientar que, actualmente, gozam de carácter urgente os processos abreviados (art. 391.º-C, n.º 2, CPP).

A LPC prevê ainda a promoção da protecção de vítimas especialmente indefesas afectadas pelos crimes contra as pessoas, contra o património e contra a identidade cultural e a integridade pessoal, previstos como crimes de prevenção e/ou investigação prioritária (art. 5.º LPC), em consonância com o objectivo específico estabelecido no art. 2.º, al. b), LPC. No que diz respeito às vítimas afectadas por estes crimes, prevê-se ainda a informação ao ofendido nas situações de fuga ou de libertação do arguido ou condenado, neste caso, apenas se a libertação causar perigo para o ofendido (art. 6.º, n.º 1, LPC)³⁴. Esta indicação deverá ser efectuada de acordo com as directivas e instruções genéricas aprovadas pelo Procurador-Geral da República (art. 6.º, n.º 1, LPC). A existirem medidas de polícia para obviar ao perigo causado pela fuga ou libertação, estas são também informadas ao ofendido (art. 6.º, n.º 2, LPC)³⁵.

Reportando-se ao objectivo específico referido na al. c) do art. 2.º, o art. 10.º LPC prevê a obrigação de o MP requerer ao juiz, em conformidade com as directivas e instruções genéricas emitidas pelo Procurador-Geral da República, a elaboração de planos de reinserção social para os agentes condenados pela prática dos crimes previstos no art. 4.º LPC, que devem promover especialmente o acesso ao ensino, à formação profissional e ao trabalho, se necessários à ressocialização do agente.

O capítulo III (arts. 11.º a 14.º LPC) é dedicado às orientações sobre a pequena criminalidade e identifica como objectivo específico “favorecer a reparação da ofensa causada à vítima do crime, a reintegração social do agente e a celeridade processual” (art. 11.º LPC). Em conformidade com o previsto no art. 6.º da LQ³⁶, a LPC prevê os tipos de crime abrangidos pelas orientações sobre pequena criminalidade: “a) o aborto com consentimento da mulher grávida fora das situações de não punibilidade legalmente previstas, a ofensa à integridade física simples, a participação em rixa, a ameaça, a fraude sexual, a importunação sexual, a difamação e a injúria, no âmbito dos crimes contra as pessoas; b) O furto, o abuso de confiança, o dano e a burla não qualificados e a burla para obtenção de alimentos, bebidas ou serviços, no âmbito dos crimes contra o património; c) A subtracção de menor e a falsificação de documento puníveis com pena de prisão não superior a 3 anos e a condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, no âmbito dos crimes contra a sociedade; d) A emissão de cheque sem provisão e o tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas de menor gravidade ou praticado pelo traficante con-

³⁴ As medidas de informação elencadas são de louvar e não só se inserem no objectivo de prevenção criminal, estabelecido na LQ e na LPC, como também na tendência de conferir à vítima um papel acrescido no processo penal.

³⁵ Na ponderação sobre a realização da comunicação ao ofendido, nos casos de libertação (art. 6.º, n.º 1, al. b), LPC), deve, contudo, ser também acautelada a segurança do próprio arguido ou condenado.

³⁶ V. *supra*.

sumidor e a condução sem habilitação legal, no âmbito da legislação avulsa” (art. 11.º LPC).

São ainda identificadas as medidas cuja aplicação deve ser privilegiada para aqueles tipos de crime, em conformidade com as directivas e instruções genéricas a aprovar pelo Procurador-Geral da República e vinculativas para o MP nos termos do seu estatuto, incluindo-se, além daquelas concretamente previstas no art. 6.º LQ, o processo abreviado, o processo sumário ao abrigo do art. 381.º, n.º 2, CPP, o julgamento pelo tribunal singular ao abrigo do art. 126.º, n.º 3, CPP e a mediação penal (art. 12.º, n.ºs 1, 2 e 3, LPC). Os magistrados do MP devem identificar os processos concretos aos quais se podem aplicar as medidas referidas, em conformidade com as instruções do Procurador-Geral da República dependendo a sua aplicação efectiva da verificação dos requisitos gerais das medidas (art. 12.º, n.º 4, LPC)³⁷.

O MP deve ainda promover, de acordo com as directivas e instruções genéricas a aprovar pelo Procurador-Geral da República, a aplicação aos crimes enunciados no art. 11.º da prisão por dias livres; do regime de semidetenção; da suspensão da execução de pena de prisão subordinada a regras de conduta; da prestação de trabalho a favor da comunidade; do regime de permanência na habitação (art. 13.º LPC)³⁸.

No campo das orientações gerais sobre a política criminal (capítulo IV), a LPC contém disposições referentes às medidas de coacção (art. 15.º LPC), à conexão de processos (art. 16.º LPC), aos recursos (art. 17.º LPC) e à execução de sanções (art. 18.º LPC).

Quanto às medidas de coacção, e em conformidade com as directivas e instruções genéricas aprovadas pelo Procurador-Geral da República, o MP requer a aplicação de medidas de coacção que não a prisão preventiva “*sempre que a realização do objectivo referido na alínea c) do artigo 2.º não exigir a aplicação desta medida*” (art. 15.º, n.º 1, LPC). Embora pouco clara, da redacção deste preceito parece decorrer que o MP deverá requerer a aplicação de medidas diferentes da prisão preventiva, salvo se esta medida for necessária para “*garantir o acompanhamento e a assistência a agentes acusados ou condenados pela prática de crimes, designadamente quando haja risco de continuação da actividade criminosa*” (art. 2.º, al. c), LPC)³⁹. Com o

³⁷ A verificação dos requisitos de aplicação vinha já prevista no art. 6.º, n.º 2, LQ.

³⁸ Dentro destes casos, e de acordo com as directivas e instruções do Procurador-Geral, a aplicação daquelas medidas e sanções diferentes da pena de prisão devem ser aplicadas especialmente nos casos em que o arguido ou condenado esteja em situação de gravidez; tenha idade inferior a 21 ou superior a 65 anos; tenha doença ou deficiência graves; tenha menor a seu cargo ou familiar exclusivamente ao seu cuidado; inexistir condenação anterior pela prática de crimes ou aplicação de arquivamento em casos de dispensa de pena ou suspensão provisória do processo (art. 14.º LPC).

³⁹ Poderá haver quem leia no artigo a obrigação de o MP requerer, preferencialmente, a aplicação de prisão preventiva se houver risco de continuação da actividade criminosa *tout court*. O preceito parece, no entanto, referir como decisiva a necessidade de garantia de assistência ao arguido ou condenado — que pode, ela própria, obstar à prisão preventiva, mesmo existindo risco de continuação da actividade criminosa.

intuito de promover a ressocialização do arguido ou condenado (manifestada na não comissão de novos crimes), a Lei prevê também a emissão de directivas e instruções genéricas pelo Procurador-Geral da República, no sentido de o MP requerer que a prisão preventiva e a obrigação de permanência na habitação sejam acompanhadas de programas de acesso ao ensino, à formação profissional e ao trabalho a desenvolver pelos serviços prisionais ou pelos serviços de reinserção social, respectivamente, se o arguido se mostrar interessado (art. 15.º, n.ºs 2 e 3, LPC).

A Lei da Política Criminal preconiza ainda a separação de processos quando a unidade ou apensação “*não permitir cumprir os prazos previstos para o inquérito*” ou “*criar o risco de prescrição do procedimento criminal*”, devendo o Procurador-Geral da República emitir directivas ou instruções genéricas nesse sentido (art. 16.º LPC).

O Procurador-Geral da República deve igualmente emitir directivas ou instruções no sentido de o MP reclamar ou recorrer das decisões que não acompanhem as suas promoções destinadas à execução da Lei da Política Criminal (art. 17.º LPC).

Finalmente, no que concerne à execução de sanções, a Lei determina a sua aplicação e execução de forma a evitar o efeito de estigmatização, prevenindo em particular quanto à pena de prisão a ponderação de aplicação de regimes abertos pelos serviços prisionais, salvo risco de continuação da actividade criminosa⁴⁰.

Nas disposições finais e transitórias, a Lei da Política Criminal prevê a responsabilidade do Governo quanto à afectação de recursos humanos e matérias que permitam ao MP, aos órgãos de polícia criminal e aos departamentos da administração pública que os coadjuvem executar as prioridades da política criminal (art. 19.º LPC)⁴¹.

O art. 20.º LPC, embora pudesse passar quase despercebido pela sua localização sistemática, concede importantes prerrogativas ao Procurador-Geral da República, designadamente quando no seu n.º 1 se determina que “*de acordo com a evolução da criminalidade e da sua incidência territorial, o Procurador-Geral da República concretiza os tipos incriminadores e modalidades de condutas a que se aplicam os procedimentos e orientações previstos na presente lei em matéria de investigação prioritária ou de pequena criminalidade, através de directivas e instruções genéricas, modificáveis a*

⁴⁰ Um eixo central de política criminal, visando a segurança dos cidadãos e a redução efectiva do fenómeno criminal, parece-nos passar pela consagração de políticas que permitam a prevenção da prática de crimes. Há que prevenir, há que investigar e exercer a acção penal, mas há também que prever respostas sancionatórias adequadas a promover uma efectiva redução de práticas criminais, isto é, que actuem ao serviço da prevenção geral, mas que promovam, com eficácia, a redução da reincidência. Há que estabelecer também objectivos, prioridades e orientações no âmbito da execução das penas, sob pena de ficar sem consequência o que se define em matéria de investigação criminal e acção penal.

⁴¹ Devendo aqueles agentes distribuir os meios também de forma a reflectir os objectivos e prioridades de política criminal — art. 11.º, n.º 2, LQ.

*todo o tempo*⁴². O Procurador-Geral da República não está, pois, obrigado a conceder prioridade a todos os crimes enunciados naqueles preceitos, nem a instruir os magistrados no sentido de aplicação dos mecanismos de diversão e consenso em todos os tipos previstos⁴³.

A Lei não prevê, porém, disposição semelhante quanto às prioridades em matéria de prevenção. Concluir-se-á que, em matéria de prevenção, todos os crimes ou fenómenos de criminalidade enunciados são prioritários, devendo o Governo e o Procurador-Geral da República, em conformidade com o disposto no art. 8.º LPC e nos arts. 12.º e 13.º, n.º 1, LQ, respectivamente, emitir directivas e instruções destinadas a tornar efectivo o art. 3.º da LPC (interpretado em conformidade com os objectivos dos arts. 1.º e 2.º LQ). Quanto aos meios policiais resulta, contudo, do § 2.º da fundamentação anexa, uma aparente preferência pela acção de protecção de vítimas especialmente indefesas e de controlo de fontes de perigo (art. 8.º LPC).

O art. 20.º LPC prevê outrossim, no n.º 2, um mecanismo de excepção, que permite ao Procurador-Geral da República determinar, através de directivas e instruções, a aplicação dos regimes de prevenção e investigação prioritária a fenómenos criminais violentos, organizados ou graves⁴⁴, que surjam (ou ameacem surgir) durante o período de vigência da lei, quer a nível local, quer nacional⁴⁵. As directivas *supra* referidas vinculam os magistrados do Ministério Público, nos termos do respectivo Estatuto, e os órgãos de polícia criminal que os coadjuvarem, nos termos do Código de Processo Penal e da Lei de Organização da Investigação Criminal (art. 20.º, n.º 3, LPC).

Sintetizado o regime jurídico da Lei Quadro da Política Criminal e da primeira Lei da Política Criminal, cumpre tecer algumas, ainda que breves, apreciações críticas sobre o mesmo⁴⁶. Aportará o novo regime da política criminal algum valor acrescentado?

Uma primeira observação cumpre fazer quanto ao efeito vinculativo das instruções e directivas emitidas pelo Procurador-Geral da República. Tal efeito, quanto aos magistrados do MP, já estava previsto no seu Estatuto⁴⁷.

⁴² Este artigo permite, pois, que o Procurador-Geral da República escolha, dentro do catálogo de crimes ou de fenómenos de criminalidade previstos nos arts. 4.º e 11.º LPC, aqueles a que se devem aplicar os mecanismos da Lei da Política Criminal.

⁴³ Parece-nos, aliás, que a Lei permite a emissão de instruções e/ou directivas limitadas a fenómenos circunscritos territorialmente e, conseqüentemente, dirigidas aos magistrados do Ministério Público e órgãos de polícia criminal das áreas afectadas.

⁴⁴ Sobre os critérios de classificação da criminalidade como violenta, grave ou organizada, *v. supra*.

⁴⁵ A previsão de um mecanismo de excepção para este tipo de criminalidade enquadra-se no objectivo específico previsto na al. a) do art. 2.º LPC.

⁴⁶ Esta Lei-Quadro configura-se como uma lei que directamente não contende com qualquer alteração constitucional ou estrutural das regras do processo penal. Parte antes da constatação (se circunstancial ou estrutural no que se refere ao sistema penal português, interessa agora pouco) da impossibilidade de se perseguir criminalmente do mesmo modo toda a criminalidade.

⁴⁷ Cf. arts. 76.º e 79.º do Estatuto do MP (Lei n.º 47/86, de 15-10, na redacção da Lei n.º 42/2005, de 29-08).

Quanto aos órgãos de polícia criminal, a Lei da Política Criminal não deixa de ser inovadora.

Embora, no âmbito da Lei de Organização da Investigação Criminal já decorressem poderes de direcção do MP sobre os órgãos de polícia criminal, em parte, quando prevê a autoridade judiciária como titular dos processos penais e a actuação dos órgãos de polícia criminal na dependência funcional da autoridade judiciária⁴⁸, não se poderia, de forma singela, afirmar que tal normativo conferia carácter vinculativo às normas emitidas pelo Procurador-Geral.

A Lei da Política Criminal clarifica ainda o carácter vinculativo de tais instruções no âmbito da prevenção criminal da responsabilidade do Ministério Público. Neste ponto parece existir, realmente, algo de novo na lei, pelo menos em termos de clarificação da direcção da investigação criminal e da prevenção atribuída ao Ministério Público.

Por outro lado, embora a possibilidade de emissão de ordens, directivas ou instruções pelo Procurador-Geral da República estivesse, há muito, prevista no Estatuto do Ministério Público (art. 12.º, n.º 2, al. b)), a Lei da Política Criminal acaba por constituir uma imposição de emissão de directivas e instruções quanto aos domínios nela identificados — sem que isso constitua atentado à autonomia do Ministério Público, pois este “*participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania*” (art. 1.º do Estatuto).

O problema do regime de política criminal não reside na circunstância de o legislador determinar quais os crimes que devem ser prioritariamente investigados ou prevenidos, ou para os quais se deve utilizar preferencialmente soluções de oportunidade. É esse o papel do legislador. E não se pode afirmar que tais escolhas, desde que realizadas de forma geral e abstracta, afectem a autonomia do Ministério Público (ou mesmo a independência do poder judicial...).

Além do mais, vimos que a escolha dos crimes, dentro daqueles enunciados na lei, quanto à investigação criminal e quanto à pequena criminalidade, para os quais devem ser emitidas directivas ou instruções genéricas permanece no poder do Procurador-Geral da República (art. 20.º, n.º 2, LPC).

Finalmente, mantém-se a possibilidade de o Procurador-Geral da República emitir directivas quanto a outros tipos de crime, desde que não contrarie ou impeça a realização dos fins da Lei da Política Criminal, nos termos do Estatuto do Ministério Público.

A Lei da Política Criminal prevê a aprovação de directivas e instruções genéricas pelo Procurador-Geral da República em inúmeras situações, tais como: prioridades de prevenção criminal (art. 8.º, n.ºs 3 e 4, LPC); prioridades de investigação criminal (art. 9.º, n.ºs 1 e 2, LPC); informação do ofendido nos casos de fuga e libertação (art. 6.º, n.º 1, LPC); requerimento de elaboração de planos de reinserção social para os agentes condenados pelos crimes de investigação prioritária (art. 10.º LPC); pequena criminalidade — meca-

⁴⁸ Cf. art. 2.º, n.ºs 1, 2 e 4, da Lei n.º 21/2000, de 10-08.

nismos de consenso e diversão; sanções alternativas e arguidos ou condenados em situação especial (arts. 12.º n.ºs 2 e 3, 13.º e 14.º LPC); requerimentos para aplicação de medidas de coacção (art. 15.º, n.º 1, LPC); proposta de programas de acesso ao ensino e formação em caso de prisão preventiva ou obrigação de permanência na habitação (art. 15.º, n.º 2, LPC); separação de processos (art. 16.º LPC) e recursos (art. 17.º LPC).

Perante esta necessidade de emissão de directivas e instruções pelo Procurador-Geral, a eficácia ou utilidade prática de ambos os instrumentos normativos, Lei Quadro e Lei sobre Política Criminal, fica, pois, dependente da emissão de directivas e instruções. Até à data, não foram aprovadas quaisquer instruções ao abrigo da Lei da Política Criminal⁴⁹.

Quanto às prioridades, é de destacar o vastíssimo número de crimes enunciados. Tal excesso faz temer pelo desaparecimento de qualquer prioridade. Embora mitigado no que se refere à investigação e pequena criminalidade, pelos poderes conferidos ao Procurador-Geral no art. 20.º, n.º 2, no que toca à prevenção criminal, tudo parece ser prioritário!

Relativamente à adequação da escolha dos tipos de crime ou fenómenos criminais, sempre se poderá afirmar que se inserem nos objectivos da Lei da Política Criminal, pois a definição dos objectivos gerais presente no n.º 1 é muito vaga e incluirá, em última análise, qualquer crime.

Contudo, pensamos que as prioridades escolhidas carecem de fundamentação adicional. Esta deverá buscar-se, por um lado, nos objectivos específicos enunciados na Lei da Política Criminal.

Dever-se-á, pois, aferir se estamos perante criminalidade violenta, criminalidade grave ou organizada ou de algum dos tipos previstos na al. a) do art. 2.º LPC; ou da protecção de vítimas especialmente vulneráveis; ou, finalmente, do acompanhamento de indivíduos acusados ou condenados. Este último objectivo será irrelevante para efeitos de escolha das incriminações de prevenção ou de investigação prioritária, mas poderá ser relevante para a pequena criminalidade e, sobretudo, para prioridades ao nível da execução de penas.

Estas, lamentavelmente, parecem ter ficado esquecidas na Lei da Política Criminal, que se basta com uma breve referência ao carácter não estigmatizante das sanções e à preferência por regimes abertos — sem concretizar nem prever a emissão de instruções e de directivas concretas nesta matéria (apenas fica a previsão geral da LQ) — e à elaboração de planos de reinserção social e fomento do acesso dos acusados ou condenados a programas de ensino, de formação profissional e de actividade laboral⁵⁰. Não se

⁴⁹ No que se refere ao Procurador-Geral é público, contudo, que estão a ser preparadas orientações. Aguarda-se, pois, a sua breve publicação, pois só a concretização de certos objectivos, prioridades e orientações permitirá aferir da verdadeira natureza e alcance de todos estes instrumentos de política criminal.

⁵⁰ Nem sequer se previu, numa perspectiva de ressocialização e de acompanhamento ou assistência do arguido, o acompanhamento da aplicação das medidas de consenso ou diversão por medidas de acesso à formação ou medidas de apoio social.

trata, propriamente, de novidades, que ficaram sempre muito limitadas na sua execução, sem existência de iniciativas concretas e significativas — o que parece não ter sido a intenção desta Lei da Política Criminal, que não as refere expressamente.

Pensamos que a forma mais correcta de aferir o preenchimento dos requisitos, quanto à al. a) do art. 2.º LPC deve passar pela utilização dos critérios, mais ou menos bondosos, fornecidos pelo legislador: a criminalidade violenta deve ser entendida à luz das als. j) e m) do art. 1.º CPP⁵¹; a criminalidade grave parece ter sido estabelecida como aquela punível com penas superiores a 5 anos (em abstracto ou em concreto, conforme o entendimento do Ministério Público) — é este limite que permite, em última análise, a utilização de formas de consenso e diversão na resolução dos processos, e que define, em regra, a competência do tribunal colectivo ou singular; por criminalidade organizada, deve entender-se aquela cometida no âmbito de uma associação ou organização criminosa, como definida no art. 299.º CP⁵².

Não se enquadrando nos objectivos específicos da Lei, a escolha de um tipo ou fenómeno criminal como prioritário carece de adicional fundamentação, aliás, em cumprimento do estabelecido no art. 5.º, n.º 2, LQ. Perante o exposto, cumpre expor a fundamentação apresentada pela Lei da Política Criminal.

Dentro dos tipos escolhidos para prevenção e investigação prioritária, nem todos se enquadram nos objectivos específicos do art. 2.º. Alguns há que, embora em certas formas de comissão sejam considerados graves (puníveis com pena máxima superior a 5 anos), na generalidade não o são⁵³. Outros há que não se enquadram em qualquer um dos requisitos⁵⁴.

Será que a sua eleição encontra especial justificação? O § 3.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal afirma que as prioridades “*têm em conta a gravidade dos crimes, as suas consequências, a sua repercussão social e a relevância dos bens jurídicos postos em causa*”. Esta fundamentação é demasiado vaga, não concretizando qualquer critério, e parece não respeitar as indicações do art. 5.º, n.º 2, LQ. A Lei justifica ainda a necessidade

⁵¹ Que definem como criminalidade violenta “*as condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos*” (art. 1.º, al. j), CPP) e como criminalidade especialmente violenta “*as condutas previstas na alínea anterior puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos*” (art. 1.º, al. l), CPP).

⁵² Relevante terá ainda de ser a al. m) do art. 1.º CPP, que define como o “*criminalidade altamente organizada*” as condutas que preencham os tipos penais de “*associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência ou branqueamento*”. Tal definição causa-nos, contudo, bastante perplexidade e deverá, pelo menos, ser interpretada no sentido de só incluir os tipos de crime referidos quando cometidos no âmbito de associação criminosa.

⁵³ Por exemplo, a ofensa à integridade física contra professores — arts. 145.º, n.º 1, al. a), n.º 2, e 132.º, n.º 2, al. l), CP.

⁵⁴ Como, por exemplo, os danos contra a natureza — art. 278.º CP — ou a desobediência — art. 348.º CP.

de programas de prevenção para os crimes de participação em rixa, burla de massa, condução perigosa de veículo rodoviário, condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, condução de veículo sem habilitação legal e crimes contra a genuinidade, qualidade ou composição de géneros alimentícios e aditivos alimentares. A lei exemplifica programas, referindo que estes podem consistir em “medidas de policiamento de grandes espectáculos, no esclarecimento da população e na fiscalização rodoviária”. A inclusão dos crimes rodoviários é justificada pelos preocupantes números de sinistralidade rodoviária, causados por aquelas condutas ilícitas⁵⁵. Já a inclusão dos crimes contra a genuinidade, qualidade ou composição de géneros alimentícios e aditivos alimentares, na prevenção, é alicerçada na sua relevância para a segurança alimentar e saúde pública, demonstrada por “crises recentes” como a BSE, a gripe das aves ou as dioxinas cancerígenas⁵⁶. O mesmo se aplica à corrupção de substâncias alimentares ou medicinais, no âmbito da prevenção e investigação. A acção, neste campo, deve ser levada a cabo pela entidade administrativa competente.

A previsão de crimes em matéria ambiental, é justificada pelas “baixas taxas de participação e condenação” — justificação que, embora não olvidemos a importância da protecção do meio ambiental, parece demasiado singela.

Finalmente, porque “não se pode excluir a possibilidade de ocorrência de atentados terroristas em território nacional”, e devido às graves consequências destes actos sentidas nos últimos anos, é conferida prioridade na prevenção e na investigação de crimes de organização terrorista e terrorismo.

Os crimes de maus tratos, participação em rixa e violência doméstica são referidos como crimes cuja prevenção e investigação é instrumental da prevenção dos crimes de homicídio e de ofensa à integridade física grave, por sua vez incluídos no art. 2.º, al. a), LPC⁵⁷.

Contrariando a definição do novo Código Penal, a fundamentação anexa à Lei da Política Criminal refere “crimes violentos contra as pessoas e o património”⁵⁸, e justifica a especial necessidade de os prevenir devido à “concentração urbana, as migrações, o crescimento dos níveis de consumo e o aumento da criminalidade de massa que fizeram aumentar as taxas gerais da criminalidade e os sentimentos de insegurança”, em particular perante vítimas especialmente indefesas que são “alvos mais fáceis desta criminalidade e justificam o desenvolvimento de programas de prevenção específicos”.

A inclusão das ofensas à integridade física praticados em escolas e hospitais, nomeadamente contra professores e médicos em exercício de funções

⁵⁵ § 14.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal.

⁵⁶ § 16.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal.

⁵⁷ § 5.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal.

⁵⁸ § 9.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal.

ou por causa delas, é justificada pelas suas “consequências preocupantes ao nível comunitário”, que não encontram resposta suficiente na qualificação dos crimes como públicos⁵⁹.

O reforço de prioridades do art. 7.º LPC inclui-se na opção de controlo das principais fontes de risco para bens jurídicos⁶⁰.

Embora não referidos na sua totalidade no art. 2.º, al. a), a fundamentação eleger como crimes a prevenir e combater prioritariamente o tráfico de influência, a corrupção, o branqueamento e ainda o peculato e a participação económica em negócio, em nome da defesa do Estado de direito democrático requer, pois estes crimes “*põem em causa a relação de confiança entre os cidadãos e o Estado e afectam o bom funcionamento da economia*”⁶¹.

É ainda justificada a especial necessidade de prevenção e combate aos crimes de tráfico de estupefacientes e substâncias, com base em relatório do Provedor de Justiça sobre o sistema penitenciário português, apresentado em 2003⁶². O tráfico destas substâncias é ainda invocado para justificar a previsão dos tais crimes violentos contra o património.

Os incêndios florestais, sobretudo no período de Verão são identificados como “*fonte de lesão de interesses comunitários da maior importância, sendo responsáveis por uma redução significativa da área florestal*” especialmente em face das enormes áreas ardidadas, ainda no ano de 2006⁶³.

No que se refere à pequena criminalidade, parece preconizar-se a aplicação de meios menos graves, de modo a facilitar a reintegração social. O § 3.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal explicita que a escolha do tipo de crimes aos quais podem ser aplicados mecanismos de diversão ou consenso “*se baseiam em critérios como a menor gravidade relativa dos crimes, a ausência ou possibilidade de reparação dos danos e o diminuto alarme social*”, tentando, deste modo, com alguma precisão, sustentar a “justificação especial” para aplicação daqueles mecanismos. Tal justificação reporta-se ainda ao contexto do Programa de Governo, que preconiza a aplicação de penas alternativas ou substitutivas da pena de prisão, incluindo o trabalho a favor da comunidade, melhorar os serviços prisionais e promover a desjudicialização e a resolução alternativa de litígios, designadamente através de novas formas de mediação e procedeu à ampliação do campo de aplicação dos mecanismos de consenso e diversão⁶⁴.

A “menor gravidade” é definida, em regra, pela punibilidade do crime com pena inferior a 3 anos de prisão ou de limite máximo inferior a esta duração⁶⁵. Nos crimes contra as pessoas são escolhidas a ofensa à integri-

⁵⁹ § 10.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal.

⁶⁰ §§ 8.º e 11.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal.

⁶¹ § 12.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal.

⁶² § 13.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal.

⁶³ § 15.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal.

⁶⁴ §§ 19.º e 20.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal.

⁶⁵ § 21.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal.

dade física simples e outros crimes contra a liberdade sexual e honra, considerados “pouco graves”⁶⁶. O aborto com consentimento da mulher grávida, fora das situações de não punibilidade legalmente previstas, é incluído neste lote por ser considerado que “a prisão efectiva não possui um efeito ressocializador”⁶⁷. Também “a criminalidade rodoviária menos grave e a emissão de cheque sem provisão justificam, de igual modo, este tratamento processual” — deduz-se, por serem de menor gravidade relativa e de fácil reparação, respectivamente⁶⁸. No primeiro poderia ainda relevar que a prisão não contribuiria para a ressocialização, circunstância que não é, contudo, referida. A inclusão do tráfico para consumo faz todo o sentido, sendo convenientemente justificada pela descriminalização e pela “necessidade de uma intervenção terapêutica e não a punição pura e simples”⁶⁹.

A nosso ver, a justificação das escolhas efectuadas, embora nem sempre, peca por ser vaga, confusa e por, recorrentemente, concretizar pouco os critérios ou bastar-se com a justificação em “chavões”, mas, sobretudo, pela vastidão das condutas abrangidas. Esta imensidão de tipos abrangidos torna as opções fundamentais de política criminal dificilmente visíveis e legíveis para o cidadão. E, pior, dificilmente geríveis e exequíveis para os seus destinatários⁷⁰.

Maugrado as limitações existentes, o regime de política criminal poderá ainda representar melhorias quanto ao aumento e uniformização da aplicação de medidas de consenso e diversão, bem como de sanções não privativas da liberdade ou menos gravosas que a prisão⁷¹.

O grande problema da Lei Quadro da Política Criminal (e, conseqüentemente, das Leis da Política Criminal) parece ter sido o facto de não constituir verdadeira “política criminal” — não cria um regime aplicável a todo o conjunto e momentos do fenómeno criminal. Trata-se, sim, de uma “lei de política de actuação criminal”, dirigida ao Ministério Público e órgãos de polícia criminal, centrada na prevenção policial e na investigação criminal e descentrada ou menos preocupada com a prevenção especial⁷².

Em termos processuais, fundamentalmente, o regime da política criminal

⁶⁶ § 22.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal

⁶⁷ § 22.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal

⁶⁸ § 23.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal

⁶⁹ § 24.º da fundamentação anexa à Lei da Política Criminal

⁷⁰ Não obstante, a Lei Quadro e a Lei da Política Criminal poderão ainda ser utilizadas pelos actores judiciais e policiais para exigir mais recursos e a sua melhor distribuição, sob pena de inexecução dos objectivos da política criminal.

⁷¹ Embora, neste ponto, o seu efeito seja muito limitado, por não vincular os tribunais.

⁷² A Lei Quadro não é, pois, um instrumento de enquadramento da política criminal do país, mas sim um instrumento, parcelar, de execução da política criminal, através da definição de prioridades conjunturais concretas ao nível da prevenção e investigação criminal. De fora ficam fenómenos como a delinquência juvenil e aspectos sociais do fenómeno criminal, bem como, essencialmente, os problemas da ressocialização e da execução de penas — todos aspectos fundamentais para aquele que deve ser o grande objectivo da política criminal: evitar a comissão de novos crimes pelos delinquentes.

é lacunoso e terá, muito provavelmente, eficácia diminuída, por não se aplicar aos tribunais. Que acontecerá aos processos declarados prioritários, mesmo sob a direcção do Ministério Público, se o juiz de instrução não acatar essa prioridade? E aos processos remetidos para julgamento? Qual a utilidade de uma norma que confere carácter prioritário ao procedimento por crimes em risco de prescrição, se, deduzida a acusação, ficarem, como outros, à espera da marcação de julgamento? Como pode ser efectiva a prioridade dos mecanismos de consenso, se os magistrados judiciais não se considerarem vinculados pela mesma? E a aplicação de mecanismos alternativos?

Os efeitos perversos destas limitações serão objecto de constatação durante a vigência das leis e, espera-se, eliminados no futuro através da sua aplicação aos órgãos judiciais para o que terá que ser alterada a própria LQ⁷³.

Tal aplicação não violará o limite estabelecido no art. 2.º, al. a), LQ, pois a independência dos tribunais não deve considerar-se afectada pela fixação, na lei, de critérios de aplicação das diferentes respostas ao fenómeno criminal — pelo contrário, é essa mesma a função do poder político e legislativo, desde que levada a cabo de modo geral e abstracto, aprovando-se, em conformidade com a Constituição, as competentes leis⁷⁴.

Os normativos aqui analisados poderiam ainda ser vistos como forma de legitimação da atribuição de prioridade a determinados processos, que sempre terá de existir, face à constantemente invocada insuficiência⁷⁵ dos meios existentes para o combate ao (cada vez mais abrangente) fenómeno criminal⁷⁶.

Contudo, esta função poderá estar em causa, quer pelo alargado número de crimes previstos (embora atenuada pela possibilidade de escolha do Procurador-Geral, ao abrigo do art. 20.º, n.º 2, LPC), quer, sobretudo, face ao previsto no art. 9.º, n.º 5 — serão sempre prioritários (de “1.ª prioridade”), além dos processos urgentes nos termos da lei, todos os processos em risco de

⁷³ Não se esqueça, nunca, que esta lei é uma condição necessária, mas não suficiente, para a definição da política criminal. O êxito da lei depende do bom relacionamento funcional entre o Governo e o Ministério Público e deste com os órgãos de polícia criminal. Mas não pode esquecer, também, quem a final decide. E quem decide pode — e deve — ser sujeito à lei. Até porque no sistema português o Parlamento é, por excelência, o órgão legiferante, competindo-lhe fazer leis sobre todas as matérias, com reserva de competência relativa em matéria de definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como do processo criminal.

⁷⁴ Mais uma vez, neste ponto, o regime analisado não constitui verdadeira política criminal, por a sua aplicação estar fortemente limitada.

⁷⁵ Verificamos que nas áreas da justiça e da segurança interna a generalidade dos países da UE não afecta mais meios — materiais e humanos — do que o nosso país e, se conseguem fazer melhor, isso só implica a necessidade de aumentarmos a produtividade para atingir o mesmo nível de resultados.

⁷⁶ Mesmo que se considere que os meios existentes são suficientes e que recorrendo a uma melhor gestão e fazendo uma aposta forte na informação global, na sua partilha e circulação é possível obter melhores resultados com menores custos e tomar mais eficaz todo o trabalho que cada um dos intervenientes realiza de forma autónoma e estanque, certo é que a articulação não deixa de ser imprescindível e a lei necessária.

prescrição. Neste ponto, embora tenha legitimado o Procurador-Geral a proceder a determinadas escolhas, o regime da política criminal continua a preconizar a necessidade de procedimento criminal por qualquer crime (cf. art. 2.º, al. c), LQ), não tendo introduzindo verdadeiras soluções de oportunidade⁷⁷, mais “radicais”⁷⁸.

Deste modo, mesmo a própria definição de prioridades conjunturais concretas ao nível da prevenção e investigação criminal, que constitui o reduzido (por relação ao conceito de política criminal) objecto do regime analisado, acaba por ser bastante coarctada, mais a mais quando é posta em causa a coerência e eficácia do sistema.

⁷⁷ Até porque já se disse que o princípio da legalidade é hipócrita e falso e que os critérios de oportunidade já existem “às ocultas...”, ou seja, que já se procede “...de forma incontrolada a uma selecção inevitável...” que deveria ser “... feita de modo transparente e disciplinado...”. É a oportunidade “velada”, o chamado “filtro” ou meio “para descongestionar” os tribunais, a sua “válvula de escape”. Assim se refere que, até inconscientemente, tal selecção “... é feita desde logo pelas vítimas, que percebem ou não certos actos como crimes, conforme convenções sociais ou os seus próprios preconceitos independente do enquadramento legal”. Que essa selecção “é feita, depois pela polícia, que não participa todos os crimes de que tem conhecimento, procedendo a uma triagem de acordo com certos critérios, uns mais confessáveis e compreensíveis do que outros”. E, para que não fiquemos por quem não está aparentemente sujeito directa e expressamente ao princípio da legalidade, diz-se também que tal selecção “... é feita, por fim, no Ministério Público, mesmo quando vigore o mais estrito princípio da legalidade”. Cfr. de Carlota Pizarro de Almeida o seu estudo *Despublicização do Direito Criminal*; Lisboa, AAFDL, 2000.

⁷⁸ O art. 40.º CP trata dos fins das penas e pode defender-se que nem sempre a um crime deva corresponder necessariamente uma sanção. Já se disse que “... caso não haja necessidade de pena, nem por motivos de prevenção geral nem de prevenção especial, não é legítimo aplicá-la...”. Foi aquilo a que se chamou também de possibilidade de alívio do “... confronto entre a sociedade e o delinquent, não erigindo a punição em imperativo absoluto... [reduzindo] o conflito às suas verdadeiras dimensões e ... [evitando] a estigmatização exacerbada a que muitos delinquentes estão necessariamente sujeitos.” Por seu turno o art. 280.º do CPP permite o arquivamento em caso de dispensa da pena. Ou seja, em caso de prática de um crime — ainda que indiciariamente comprovada — prevê-se aqui a possibilidade do arquivamento do processo em caso de dispensa de pena. E alguém tem dúvidas de que há prioridades e escolhas na condução da investigação? Diferente do princípio da oportunidade, unilateral por decisão e unidireccionado por natureza, é o possível espaço — e esforço — de consenso, que exige diálogo entre os sujeitos processuais ou, pelo menos, a sua aderência às propostas de desjudicialização. Disso é exemplo a forma de processo especial regulada nos arts. 392.º e ss. CPP. Ou seja o processo sumaríssimo. E também o art. 281.º CPP, sob a epígrafe de suspensão provisória do processo, estabelece que, ainda que na presença de uma forte suspeita de um crime, pode pôr-se fim a um processo sem punição. Estes institutos impõem a necessidade de um novo estilo de relacionamento entre juízes, magistrados e advogados. E por isso há quem defenda, e bem, que “... precisamos todos, magistrados e advogados, de dialogar sobre os modos de, em conjunto, ultrapassar as dificuldades operativas de um processo em ordem à realização da Justiça, alterando hábitos adquiridos e só justificados, quando o são, perante perspectivas diferentes de alcançar o fim que a todos nos empenha”. Pois que “a realização do Direito é dinâmica, é uma procura constante. Se nessa procura das soluções justas para os casos concretos tivermos de negociar, de conversar sobre os processos, conversemos quanto o necessário em busca dos consensos, por que a lei os permite e quer ao serviço da Justiça”. Cfr. de Germano Marques da Silva o seu artigo *Em Busca de um Espaço de Consenso em Processo Penal*; in Estudos em Homenagem a Francisco José Veloso, Universidade do Minho/Associação Jurídica de Braga, 2002, pp. 695 a 705.

Parece-nos que, não obstante as limitações do presente regime jurídico, a sua utilização efectiva e activa pelo Procurador-Geral — quer pela emissão de directivas e instruções, quer pela elaboração e divulgação pública dos competentes relatórios, com descrição das dificuldades encontradas e proposição de soluções — poderá fazer a diferença e levar, no futuro, à melhoria e alargamento do regime, em direcção a uma verdadeira política criminal, assumindo claramente prioridades e soluções de verdadeira e nova oportunidade, vinculando a totalidade do corpo judiciário e abarcando o fenómeno criminoso na sua globalidade, de forma a evitar, de forma efectiva, a comissão de novos crimes.

Talvez assim se possa dar mais um passo em frente e tornar a aplicação da lei penal e processual penal mais objectiva, previsível, eficaz, rigorosa, humana e racional.