

Acta Nº 2

Em 17 de Outubro de 2005, pelas 15 horas e 30 minutos, no edifício do Ministério da Justiça, sito na Praça do Comércio, em Lisboa, realizou-se a segunda reunião do Conselho da Unidade de Missão para a Reforma Penal (UMRP), com a seguinte ordem de trabalhos: 1 – aprovação da acta da reunião anterior; 2 – apreciação das propostas de alteração ao anteprojecto de Lei-Quadro da Política Criminal. A reunião contou com as seguintes presenças: Dr. Rui Pereira, Coordenador da UMRP; Dra. Maria José Machado, que substituiu o Dr. Antero Luís, em representação do Conselho Superior da Magistratura; Dra. Francisca Van Dunem, em representação do Conselho Superior do Ministério Público; Dr. Rui Silva Leal e Dr. Carlos Pinto de Abreu, em representação da Ordem dos Advogados; Dr. José Mouraz Lopes, em representação da Polícia Judiciária; Dr. José António Branco, em representação do Centro de Estudos Judiciários; Dr. Luís Miranda Pereira, em representação da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais; Dr. José Ricardo Nunes, em representação do Instituto de Reinserção Social; Dr. Alexandre Fraga Pires, em representação do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento; Dr. José Santos Pais, em representação do Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação; Dra. Inês Horta Pinto, em representação do Gabinete do Ministro da Justiça; Capitão António Marques Romeira Matias, em representação da Guarda Nacional Republicana; Subintendente Emanuel de Matos Torres, em representação da Polícia de Segurança Pública; Dr. Joaquim Pedro Oliveira, em representação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; Prof. Doutor Damião da Cunha, Prof. Doutor Pinto de Albuquerque e Dr. Paulo Sousa Mendes, na qualidade de docentes universitários. Assistiram ainda à reunião os seguintes elementos do gabinete

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
UNIDADE DE MISSÃO PARA A REFORMA PENAL

do Coordenador da UMRP: Dr. Arménio Ferreira, Chefe de Gabinete; Dr. Virgílio Teixeira, Adjunto, e Dra. Helena Morão, Assessora. Não estiveram presentes os Profs. Doutores Duarte Nuno Vieira, em representação do Instituto Nacional de Medicina Legal, e Paula Ribeiro de Faria, que justificaram a ausência. -----

O Dr. Rui Pereira deu início à reunião apresentando os seus cumprimentos e agradecendo a presença de todos. No âmbito do primeiro ponto da ordem de trabalhos informou todos os presentes da existência de cópia da acta da reunião anterior nas pastas individuais distribuídas a cada membro do Conselho. De seguida colocou a acta à votação, tendo sido aprovada por unanimidade. -----

Entrando no segundo ponto da ordem de trabalhos, o Dr. Rui Pereira informou o Conselho de que enviou cópia do anteprojecto aos professores de Direito Penal, tendo recebido sugestões da Prof. Doutora Fernanda Palma e pareceres dos Profs. Doutores Augusto Silva Dias e Paula Ribeiro de Faria. De seguida, começou por dividir as propostas apresentadas pelos membros do Conselho em dois grupos: questões de fundo e alterações pontuais à proposta de anteprojecto apresentada na reunião anterior. -----

Começando pelas questões de fundo, sintetizou-as do seguinte modo: -----

- i) Eliminação, no anteprojecto, da possibilidade da resolução conter "orientações sobre a pequena criminalidade"; -----

Acrescentou que esta proposta do CSMP tem em conta a necessidade de adequar os institutos de diversão e de consenso aos processos concretos, mas observou que está em causa, no anteprojecto, uma definição de orientações gerais (cuja importância foi sublinhada, por exemplo, pela Prof. Doutora Paula Ribeiro de Faria) que assumem um carácter

programático e não colidem com o princípio da legalidade e a autonomia do Ministério Público; -----

ii) Inclusão de referência à “prevenção” no texto do anteprojecto; -----

Informou que esta proposta foi apresentada por diversos membros do Conselho (CSMP, PJ, IRS e GNR), concluindo que faz todo o sentido acolhê-la; -----

iii) Alteração da periodicidade da validade da resolução; -----

Sugeriu que esta questão fosse objecto de discussão mais profunda, tendo informado que as propostas apresentadas pelos Profs. Doutores Fernanda Palma, Augusto Silva Dias e Pinto de Albuquerque apontavam para uma periodicidade de 4 anos, enquanto o GRIEC, que foi secundado pelo Prof. Doutor Damião da Cunha (sobretudo na parte das orientações sobre a pequena criminalidade), sugeriu uma periodicidade anual; -----

iv) Eliminação, no anteprojecto, da possibilidade de a resolução definir prioridades, por inexecuibilidade de tal definição à luz do princípio da congruência; -----

Na sua opinião, a aceitação desta proposta apresentada pela Ordem dos Advogados retiraria todo o sentido ao anteprojecto. Acrescentou que as dúvidas suscitadas com a definição de prioridades são dissipadas através da consagração no texto do anteprojecto de norma que confere ao Ministério Público, em exclusivo, a faculdade de identificar os processos concretos que se enquadrem no âmbito da resolução. Por outro lado, sublinhou que a Constituição e o Código Penal não dão indicações precisas sobre a importância dos bens jurídicos que tomem inconstitucional ou ilegal a definição de prioridades no âmbito da política criminal. Por isso, concluiu que o princípio da congruência deve ser

[Handwritten signatures and initials on the right margin]

entendido como um princípio limitador que não impede a definição dessas prioridades; -----

- v) Atribuição de competências relativas ao Governo e à Assembleia da República na proposta e na aprovação, respectivamente, da resolução; ---
Quanto a esta questão, reconheceu que a competência atribuída ao Governo para a condução da política geral engloba a política de segurança e a política criminal. Mas, frisou que na definição da política criminal deve ser alcançado um consenso alargado, o que requer a intervenção da Assembleia da República. Por outro lado, tal intervenção afasta o espectro de “governamentalização” da política criminal e do próprio Ministério Público. Ao Governo apenas deve competir propor a resolução e com esta sua intervenção assume as suas responsabilidades políticas; -----

- vi) Caducidade das resoluções com o fim da legislatura; -----
Propôs a introdução, no anteprojecto, da possibilidade de cessação da vigência da resolução ou, pelo menos, da sua alteração, no início de cada legislatura. Mas defendeu que a substituição do Governo não tivesse a mesma consequência; -----

- vii) Relacionamento entre o Governo e o Ministério Público e entre este e os OPC's; -----
Sustentou que o anteprojecto não deve introduzir alterações no âmbito destes relacionamentos, que só em sede de Código de Processo Penal e regimes orgânicos, com respeito pela Constituição, devem ser ponderados. Entendeu que, no âmbito do inquérito, a dependência funcional dos OPC's em relação ao Ministério Público deve ser mantida. Esclareceu que, nos termos do anteprojecto, a execução das resoluções é

[Handwritten signatures and initials on the right margin]

[Handwritten initials and marks at the bottom right]

assegurada pelo Procurador-Geral da República através da emissão de directivas genéricas, pelo Ministério Público através da identificação dos processos concretos e pelos OPC's e departamentos da Administração dependentes do Governo, através da distribuição dos meios humanos e materiais adequados aos seu cumprimento; -----

viii) Âmbito geográfico das resoluções; -----

Na sua opinião, esta opção, sugerida pelo GRIEC, é de duvidosa conformidade com a Constituição e a lei. Acrescentou que a realização de uma experiência localizada deve ser ponderada no âmbito da primeira resolução que vier a ser proposta e aprovada; -----

ix) Estrutura de acompanhamento; -----

Concordou com a necessidade de acompanhamento, mas sugeriu que o mesmo seja assegurado através das estruturas existentes. No entanto, reconheceu que pode ser útil avaliar a execução da primeira resolução através de uma entidade independente. -----

Em seguida o Dr. Rui Pereira deu a palavra à Dra. Maria José Machado, que começou por afirmar que a Lei-Quadro da Política Criminal, por obediência ao princípio da independência dos tribunais, não os pode vincular. De seguida, manifestou a sua discordância em relação à proposta apresentada pelo CSMP, na parte em que parece vincular os tribunais de instrução criminal. Por fim, entendeu que a Lei-Quadro da Política Criminal não pode pôr em causa a tramitação processual de processos urgentes. -----

A Dra. Francisca Van Dunem usou da palavra para esclarecer o sentido da proposta do CSMP, referindo que, com o aditamento ao artigo 11º do anteprojecto apenas se pretendia, no âmbito do inquérito, vincular a

Administração Pública, e nunca os tribunais, à afectação dos meios humanos e materiais adequados ao cumprimento da resolução. -----

De seguida o Dr. Rui Pereira retomou o uso da palavra para apresentar as propostas de alteração ao anteprojecto elaboradas pelos membros do Conselho: O CSMP propôs a alteração do nome a atribuir ao anteprojecto, que passaria a designar-se “Lei-Quadro da definição de objectivos e prioridades na investigação criminal”. Entendeu-se, no entanto, que esta alteração tornaria o nome do diploma demasiado extenso. -----

Na “exposição de motivos”, foram aceites várias alterações que foram introduzidas nos locais próprios. No artigo 1º foi incluída uma referência à prevenção da criminalidade. Entretanto, o Dr. Luís Miranda Pereira pediu a palavra sugerindo a inclusão, neste artigo, de uma referência à execução das penas, por também ser uma questão de política criminal, bem como às *sentencing guidelines*. O Prof. Doutor Pinto de Albuquerque manifestou a sua concordância, defendendo que os artigos 1º e 4º do anteprojecto já contemplam a possibilidade de emissão deste tipo de orientações, mas pronunciando-se pela explicitação de tal possibilidade. Sustentou ainda que a definição de *sentencing guidelines* (mas não vinculativas para os tribunais) constitui o núcleo duro da política criminal e o ponto de que se partiu nos sistemas anglo-saxónicos. O Dr. José Ricardo Nunes também se manifestou concordante com esta proposta, sublinhando que ela pode trazer uma preciosa contribuição para a prevenção da pequena criminalidade por tornar actuante o binómio prevenção/acção penal. Apreciando a viabilidade de linhas de orientação na decisão judicial, o Dr. José António Branco afirmou que a independência dos tribunais não pode ser posta em causa pela política criminal. O Dr. Rui Pereira assinalou também que a Lei-Quadro da Política Criminal não deve alargar o seu âmbito aos tribunais. No



entanto, solicitou aos membros do Conselho a apresentação de propostas de redacção que contemplem a execução de penas, considerando embora muito difícil consegui-lo. -----

De acordo com a proposta do CSMP, o Dr. Rui Pereira apresentou uma proposta de redacção para o artigo 2º, por alíneas, acerca dos limites da política criminal. -----

Quanto ao artigo 3º, apresentou uma proposta de aperfeiçoamento, da autoria do Dr. Paulo Sousa Mendes, baseada na ideia de que não existem opções mas apenas valorações sobre os bens jurídicos. -----

Quanto ao artigo 4º, apresentou a proposta de referência à repressão da criminalidade, da autoria do Prof. Doutor Augusto Silva Dias. -----

Quanto ao artigo 5º e também por proposta do Prof. Doutor Augusto Silva Dias, apresentou uma redacção que exige a fundamentação das prioridades. O Prof. Doutor Damião da Cunha, o Dr. Paulo de Sousa Mendes e o CSMP defenderam a abolição dos níveis de prioridades por os considerarem inexecutáveis, proposta que obteve consenso. Por proposta do CSMP foi incluída uma norma (nº 3 do artigo 5º) que estipula que o regime de prioridades não prejudica o reconhecimento de carácter urgente a processos. -----

Quanto ao artigo 6º, o Dr. Rui Pereira apresentou uma proposta de acrescentamento de referência a outros institutos sobre a pequena criminalidade, em abstracto, para prevenir futuras alterações legislativas. -----

No âmbito do artigo 8º, o GPLP propôs a inclusão da Ordem dos Advogados no elenco de entidades a ouvir. O Dr. José Mouraz Lopes discordou da audição, nesta sede, da Ordem dos Advogados, defendendo que apenas fossem ouvidos órgãos do Estado, no que foi acompanhado pela Dra. Francisca Van Dunem. O Dr. José Mouraz Lopes apenas admitiu que a Ordem dos

Advogados venha a ser ouvida, no plano político, pela Assembleia da República. O Dr. Carlos Pinto de Abreu e o Dr. Rui Silva Leal consideraram que a inclusão da Ordem dos Advogados no elenco de entidades a ouvir 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. Não tendo havido consenso, a questão ficou em aberto, devendo ser ponderada na próxima reunião. -----

De seguida, o Dr. Rui Pereira referiu a proposta de eliminação dos nºs 3 e 4 do artigo 9º, por consubstanciarem um excesso de regulamentação da actividade da Assembleia da República. -----

Quanto ao artigo 10º, o Dr. Carlos Pinto de Abreu sugeriu que se previsse que o início de uma legislatura também permitisse alterações às resoluções. Esta proposta foi incluída no conjunto de questões a ponderar na próxima reunião. --

Quanto ao artigo 11º, foi adoptada uma proposta de alteração da autoria do CSMP, no sentido de distinguir a vinculação dos órgãos de soberania da observância pelo Ministério Público, pelos OPC's e pela Administração Pública, das resoluções. -----

Quanto ao artigo 12º, que atribui ao Procurador-Geral da República competência para emitir instruções genéricas, o Prof. Doutor Pinto de Albuquerque considerou este o preceito nuclear do diploma, dele dependendo o sucesso ou o insucesso prático da política criminal. Mais afirmou que a modificação do texto actual, a par da alteração conjugada de outros artigos do diploma, era imperiosa, com vista a evitar o actual défice de autoridade do MP sobre os OPC no âmbito da acção penal e a assegurar a execução coordenada e coerente da política criminal. Defendeu por isso que o PGR deve ter o poder de emitir instruções genéricas para a hierarquia dos magistrados do MP e

instruções genéricas para os órgãos de polícia criminal com vista à execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania competentes. Considerou que este sistema de execução da política criminal “em escada”, adoptado por exemplo em França, é o mais adequado a Portugal. Sugeriu ainda a inclusão de uma norma que defina as situações em que os magistrados do Ministério Público podem não acatar as referidas instruções, dada a necessidade de atender à circunstância de que as particularidades do caso concreto podem excepcionalmente justificar a não aplicação de uma instrução genérica. O Dr. Rui Pereira manifestou opinião discordante quanto ao último ponto, por entender que o Estatuto do Ministério Público já trata o problema, indicando as situações em que os magistrados do Ministério Público não estão obrigados a acatar ordens superiores – o que, no caso do Procurador-Geral da República, se circunscreve a ordens ilegais. A Dra. Francisca Van Dunem enfatizou a necessidade de as directivas a emitir pelo Procurador-Geral da República, com vista ao cumprimento das resoluções sobre política criminal, terem também como destinatários os OPCs, sob pena de fragilização do quadro de dependência funcional, em si mesmo já precário e defendeu que é necessário que o Governo, na distribuição dos meios, tenha em conta as resoluções da política criminal, sem o que estas não são exequíveis. O Dr. Rui Pereira manifestou o entendimento de que esta necessidade é salvaguardada através da redacção proposta para o nº 3 do artigo 11º, que obriga o Estado-Administração a ter em conta as resoluções na distribuição de meios. O Capitão António Matias assinalou que as directivas a emitir pelo Procurador-Geral da República devem ater-se à matéria relativa aos inquéritos e às acções preventivas da competência do Ministério Público e não abranger toda a prevenção. -----

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
UNIDADE DE MISSÃO PARA A REFORMA PENAL

Quanto ao artigo 13º, o Dr. Rui Pereira apresentou uma proposta que altera a epígrafe de “Fiscalização” para “Avaliação” e que simplifica a audição promovida pela Assembleia da República, limitando-a ao Procurador-Geral da República. O Dr. José Santos País referiu que a proposta apresentada pelo GRIEC, com vista à constituição de uma estrutura de acompanhamento, podia ser introduzida neste artigo, uma vez que o seu objectivo consiste no tratamento dos dados desde a entrada em vigor da resolução, de modo a permitir uma avaliação sistemática da informação e a sua utilização para efeitos de elaboração do relatório do Procurador-Geral da República. O Dr. Rui Pereira defendeu que esta questão seja tratada ao nível da primeira resolução e não propriamente da Lei-Quadro. O Dr. Joaquim Pedro Oliveira referiu, a propósito do relatório a apresentar pelo Procurador-Geral da República, que este pode ser da maior importância, assumindo um carácter prospectivo e definindo metas a alcançar no futuro. O Dr. José Mouraz Lopes afirmou que os relatórios dos órgãos de polícia criminal têm periodicidade anual e coincidem com o ano civil, pelo que opinou que o relatório do Procurador-Geral da República fosse também anual. A Dra. Francisca Van Dunem sugeriu que o relatório previsto no artigo 13.º integrasse um capítulo autónomo do Relatório Anual da Procuradoria-Geral da República, documento em que é feita uma descrição e o balanço da actividade do Ministério Público nas diversas jurisdições. O Dr. Rui Pereira sustentou que as resoluções sobre política criminal não devem ter um calendário coincidente com o do Orçamento do Estado, para possibilitar o seu debate aprofundado pela Assembleia da República. Defendeu ainda que o relatório do Procurador-Geral da República deve ter por objecto a execução da política criminal e se distingue de um relatório que retrata a actividade geral do Ministério Público. -----

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
UNIDADE DE MISSÃO PARA A REFORMA PENAL

Na sequência de uma sugestão do Prof. Doutor Pinto de Albuquerque, o Dr. Rui Pereira propôs a introdução, no artigo 14º, de uma referência à possível revisão da Lei de Organização da Investigação Criminal. -----

Concluída a apresentação das propostas que obtiveram o consenso dos presentes, o Dr. Rui Pereira enumerou o conjunto de matérias não decididas, que serão apreciadas na próxima reunião: inclusão da execução de penas no objecto da política criminal; exclusão da prevenção, que não seja da competência Ministério Público, do âmbito das directivas emitidas pelo Procurador-Geral da República; audição prévia da Ordem dos Advogados; afectação pela Administração Pública dos meios adequados ao cumprimento das resoluções sobre a política criminal; periodicidade das propostas de resolução; solução a adoptar no caso de termo da legislatura; criação de uma estrutura de acompanhamento da execução da Lei-Quadro. -----

Antes de terminar a reunião ficou acordado que a nova versão do anteprojecto será distribuída aos membros do Conselho até à próxima 5ª feira, conjuntamente com uma proposta de acta da reunião. Até à 4ª feira seguinte (26/10/05) poderão ser apresentadas propostas de alteração de ambos os documentos. -----

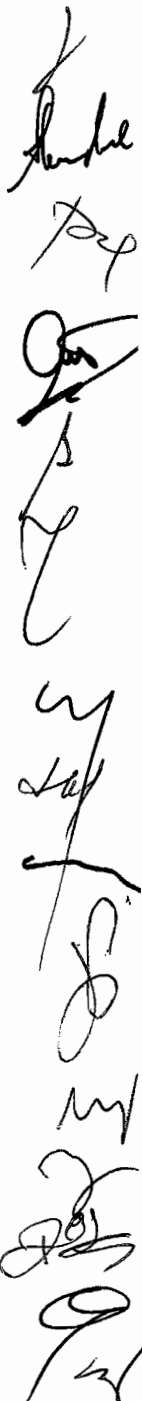
A próxima reunião ficou marcada para o dia 2 de Novembro de 2005, pelas 15 horas. -----

Nada mais havendo a tratar, a reunião terminou às 19 horas. -----

Lisboa, 17 de Outubro de 2005 -----

UMRP

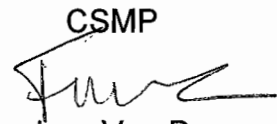
Rui Pereira

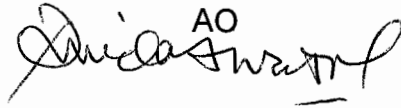


MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
UNIDADE DE MISSÃO PARA A REFORMA PENAL

CSM

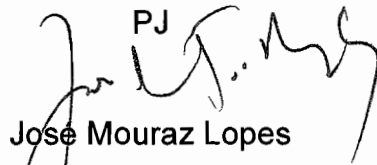
Dra. Maria José Machado

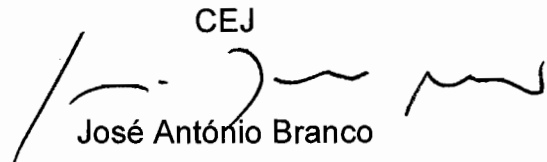
CSMP

Francisca Van Dunem

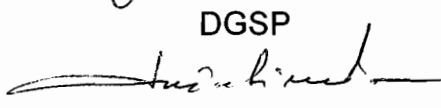
AO

Rui Silva Leal

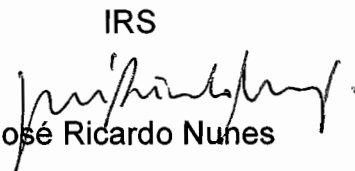
AO

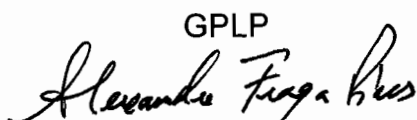
Carlos Pinto de Abreu


PJ

José Mouraz Lopes

CEJ

José António Branco

DGSP

Luís Miranda Pereira

IRS

José Ricardo Nunes

GPLP

Alexandre Fraga Pires

GRIEC

José Santos Pais

GMJ

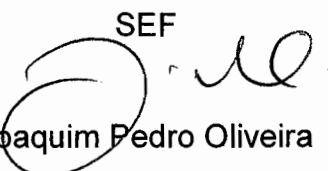
Inês Horta Pinto

GNR

António Marques Romeira Matias

PSP

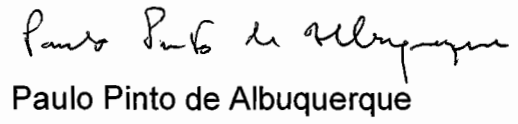
Emanuel de Matos Torres

SEF

Joaquim Pedro Oliveira

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
UNIDADE DE MISSÃO PARA A REFORMA PENAL



Damião da Cunha



Paulo Pinto de Albuquerque

Paulo Pinto de Albuquerque



Paulo Sousa Mendes

~~Paulo Sousa Mendes~~

