



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA



DISTRIBUÍDO A 03/03/2021

PARECER DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Assunto: Parecer sobre Projeto de Lei nº 665/XIV/2ª (PSD) - Autonomização do crime de vacinação indevida, alterando o Decreto-Lei nº 28/84, de 26 de junho, relativo às infrações antieconómicas e contra a saúde pública

Solicitou a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei nº 665/XIV/2ª que se propõe autonomizar o crime de "Vacinação indevida", alterando o Decreto-Lei nº 28/84 de 20.01.

2-6

I- Apreciação

Pretende-se, como é dito na Exposição de motivos, garantir que todas as condutas relacionadas com a violação dos critérios estabelecidos em plano de vacinação sejam puníveis criminalmente. Fazendo referência aos múltiplos casos ocorridos por todo o país, entende o Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD) que o quadro de fraudes e de violações sobre a matéria é suscetível de gerar alarme social, que urge combater por via de um comando clarificador destas condutas que são merecedoras de censura penal.

Menciona-se o conhecimento público da instauração de inquéritos por parte do Ministério Público mas colocam-se dúvidas sobre a tipologia criminal em causa.

Assim, "se quando a conduta criminosa é praticada por funcionário público ou por titular de cargo político ou alto cargo público ela pode ser subsumível a crimes como o recebimento indevido de vantagem, o peculato ou abuso de poder, mais difícil se torna o respetivo enquadramento jurídico-penal quando seja praticada por quem não tiver essa qualidade."



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Pelo exposto, propõe-se a introdução, no Decreto-Lei nº 28/84 de 20.01, do crime de vacinação indevida, salvaguardando-se que ninguém fica eximido de responsabilidade criminal. Por outro lado, na medida em que na previsão da moldura penal abstrata, de prisão até três anos ou pena de multa, se efetua uma remissão para a previsão de aplicação de pena mais grave, garante-se que quem tenha uma especial qualidade continue a ser punido por pena mais grave, designadamente, por qualquer uma a que corresponda já um crime tipificado no Código Penal. Acresce que ao incluir-se esta previsão no diploma relativo às infrações antieconómicas como crime de natureza público, se lhe aplicam os princípios gerais definidos neste diploma, desde a punição da tentativa à responsabilidade criminal das pessoas coletivas ou a aplicação de penas acessórias.

Ao Decreto-Lei nº 28/84 de 20.01 seria aditado o artigo 22º-A com a seguinte redação:

«Vacinação indevida

Quem, por si ou por interposta pessoa, der ou aceitar, para si ou para terceiro, vacinação em violação dos critérios definidos em plano de vacinação é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa, se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição penal.»



Estando em causa matéria que deriva, no essencial, de opções de natureza política, a abordagem será realizada numa perspetiva técnico-jurídica ou constitucional.

A incriminação da vacinação indevida ou até do desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos destina-se, como vem referido na exposição de motivos, a emprestar eficácia a uma particular “moralidade”.

Na área da criminologia, tais casos de incriminação têm sido denominados como crimes de controlo ativo ou de criminalização de áreas de conflito por contraposição aos crimes de controlo passivo ou de áreas de consenso.¹

¹ Exprimindo a contraposição - E. LEMERT, em *Human Deviance, Social Problems and Social Control*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1972, p. 53 – fala em crimes de controlo passivo e crimes de controlo ativo: “o primeiro respeita à manutenção da ordem social e o último a integrações sociais emergentes”. Citação extraída de *Criminologia, o Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena*, Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade, Coimbra Editora, p.89.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A incriminação surge como afloramento de uma conflitualidade latente, resultante de novas realidades.

As condutas desviantes, cuja punição através do direito penal se pretende obter, têm já previsão e punição penal, no Código Penal, no âmbito das chamadas áreas sociais e criminais de consenso.

Isso mesmo vem reconhecido na exposição de motivos, efetuando-se referência a um conhecimento expresso de que sobre a matéria a incriminar, se encontram pendentes os competentes inquéritos e investigações criminais.

Coloca-se, pelo exposto, a questão da necessidade de uma nova incriminação ou de uma sobre-incriminação resultante de uma invocada necessidade de intervenção para obtenção de eficácia.

Isso mesmo foi sentido pelo subscritor do Projeto que, perante essa dificuldade, faz apelo no próprio corpo da norma que pretende introduzir, a uma remissão expressa para norma penal pré-existente, quando refere "*se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição penal*".

As rápidas transformações, micro revoluções, do atual panorama mundial nos seus diversos quadrantes, tecnológicos, económicos, sociais, ambientais, culturais tem reclamado um crescente ajustamento ou alargamento do espaço de controlo através do direito penal.

Esta realidade "tem levado a doutrina a confrontar-se com o problema dos seus limites, nomeadamente, a questionar a eventual existência de imperativos jurídico-constitucionais de criminalização (verfassungsrechtliche Poenalierungsgebote). Imperativos que alguns autores procuram fazer derivar directamente do Próprio princípio do Estado de Direito. Como refere Baptista Machado, «hoje deve dizer-se que esse princípio não exige apenas a garantia da defesa de direitos e liberdades contra o Estado: exige também a defesa dos mesmos contra quaisquer poderes sociais de facto. Assim, poderá afirmar-se, que o Estado de Direito se demite da sua função quando se abstém de recorrer aos meios preventivos e repressivos que se mostrem indispensáveis, à tutela da segurança, dos direitos e liberdades dos cidadãos.»²

Como referem Figueiredo Dias e Costa Andrade³, o critério decisivo de um ponto de vista político-criminal, para analisar um processo de neocriminalização será o de saber se se trata de um fenómeno social novo, ou anteriormente raro, que desencadeie consequências insuportáveis e contra as quais só o direito penal é capaz de proporcionar proteção suficiente. Aqui chegados deparamo-nos com a observância dos critérios de dignidade penal e de carência de tutela penal.

² Criminologia, o Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena, Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade, Coimbra Editora, p. 439 e 440. Baptista Machado

³ Obra citada, p. 441



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA



O artigo 22º-A a inserir neste diploma legal insere-se na Secção II – Dos Crimes em especial – que na subsecção I prevê a punição dos crimes contra a saúde pública.

O único crime previsto nesta subsecção é o crime de abate clandestino, p. e p. no artigo 22º.

O DL 28/84, com mais de três décadas, tem-se revelado num instrumento imprescindível no combate à criminalidade económica e financeira, nomeadamente, no âmbito do combate à fraude e ao desvio de subsídios ou subvenções, os quais, pela gravidade dos seus efeitos e pela necessidade de proteger o interesse público, supra coletivo, na correta aplicação dos dinheiros públicos nas atividades produtivas, se mantém atualíssimo na nossa ordem jurídica.

A especialidade do diploma por contraposição ao Código Penal, em termos de dogmática jurídico-penal, assentou numa clara distinção entre a prática do crime contra a economia e do crime contra o património, afirmando-se pela natureza supra individual dos bens jurídico-económicos protegidos, pela natureza do bem jurídico protegido pela incriminação.

E este, consistirá na defesa e na garantia do cumprimento de regras concretas de política económica ou de saúde pública pré determinadas.

No âmbito da fraude ou do desvio de subsídio, das regras pré determinadas à concessão de incentivos.⁴

Tutela-se a economia. Estão em causa *“valores, metas, funções ou instituições essenciais, funcionamento e desenvolvimento do sistema económico”*.⁵

O núcleo dos ilícitos protegidos no diploma reside na frustração dos fins de política económica ou de saúde que se pretendem salvaguardar.

Sendo regularmente alteradas todas estas regras ao longo dos anos, nos sucessivos planos de desenvolvimento económico alvo de programação e de regulamentação, também administrativa, mantém-se incólume a punição que não deixa de ter de fazer apelo a tais regras.

Ao nível da sua aplicação, o diploma tem gerado maior controvérsia ao nível das relações de concurso real e efetivo com outros tipos de crime vigentes, atentos os diferentes bens jurídicos protegidos, para o que aqui se alerta.

⁴ A título de exemplo, Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 21.10.2009, P. 533/02.4TAMTS.P1

⁵ Jorge Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade, Sobre os Crimes de Fraude na Obtenção de Subsídio ou Subvenção, Subsídio ou Crédito Bonificado (Revista Portuguesa de Ciência Criminal, 4 (1994), p. 355.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

~~*

CONCLUSÃO:

- a) Somos de concluir pela necessidade de observância de rigorosos critérios tendentes a evitar a sobre incriminação, nomeadamente, o de carência de tutela penal;
- b) O DL 28/84 de 20.01 tutela a economia, pelo que, estão em causa "*valores, metas, funções ou instituições essenciais, funcionamento e desenvolvimento do sistema económico*". O Bem jurídico tutelado é supra individual, pelo que o núcleo dos ilícitos protegidos no diploma reside na frustração dos fins de política económica ou de saúde que se pretendem salvaguardar;
- c) Esta especialidade do bem jurídico protegido pela incriminação determina a possibilidade de concurso real com outros crimes punidos pelo Código Penal, o que não nos parece ter estado no espírito dos autores do Projeto de Lei.

Eis o parecer do CSMP.

~~*

Lisboa, 23 de Fevereiro de 2021

