



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Projeto de Proposta de Lei nº 48/XXIII/2023

Define os objetivos, prioridades e orientações da política criminal para o biénio de 2023-2025, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal

O Governo, através do Gabinete de S. Exa. a Ministra da Justiça, remeteu ao Conselho Superior do Ministério Público o Proposta de Lei 48/XXIII/2023, que define as prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2023-2025, solicitando pronúncia.

I. Considerações genéricas

1. A Proposta de Lei contém, para além da exposição de motivos, extensa e clara fundamentação das opções de política criminal nela vertidas, emitida ao abrigo do disposto no n.º 2, do artigo 5.º da Lei-Quadro de Política Criminal (Lei 17/2006, de 23 de maio).

Fundamentação reveladora de que as opções da Proposta de Lei se ancoram em dados objetivos de evolução da criminalidade, decorrentes não apenas do Relatório Anual de Segurança Interna referente ao ano de 2021, mas, também, da articulação dos dados nele contidos com dados recolhidos em relatórios de estruturas europeias, como a EUROPOL, o que, naturalmente, permitiu uma maior abrangência de conhecimento das tipologias criminais prevalentes e respetivas tendências evolutivas nas suas diferentes dimensões e manifestações.



2. A Proposta de Lei respeita os limites impostos pela Lei-Quadro de Política Criminal, não se vislumbrando qualquer quebra ou violação do princípio da legalidade, *da independência dos tribunais ou da autonomia do Ministério Público*, nem da mesma resulta qualquer diretiva, instrução ou ordem sobre processos determinados, sendo o seu conteúdo prescritivo de natureza genérica. De igual modo, não contém qualquer determinação ou orientação que isente de procedimento qualquer crime, nem da definição das prioridades de investigação resulta uma tal isenção para os demais crimes não inseridos nessas prioridades.

Tal como decorre do seu elenco, as prioridades de prevenção e de investigação definidas pela Proposta de Lei são concordantes com as valorações constitucionais e legais dos bens jurídicos, não se detetando qualquer opção contrária à axiologia constitucional.

3. A Proposta de Lei optou por retomar a identificação dos crimes de prevenção e de investigação prioritária por reporte ao bem jurídico (um dos critérios admitidos pelo artigo 5.º, n.º 1, da Lei-Quadro) critério que melhor permite, também em termos operacionais, identificar os crimes prioritários, centrar a atividade preventiva e investigatória, e consequentemente cumprir os objetivos de política criminal previstos nos seus artigos 2.º e 3.º, que, inovatoriamente, a par da celeridade, erige expressamente a *eficácia processual* como um dos seus objetivos genéricos.

A proteção das vítimas, em geral e as especialmente vulneráveis, constitui um dos elementos nucleares dos objetivos gerais e específicos da política criminal promovida pela Proposta de Lei, o que reforça os avanços legislativos nesta matéria, e promove efetiva e mais eficaz atuação prática concretizadora do regime legal.

4. A Proposta de Lei tem também a virtualidade reforçar a atuação dos operadores do sistema de justiça em vista à reintegração dos agentes do crime, prevendo a adoção de medidas concretas, que se espera possam objeto de efetivação através



da disponibilização dos necessários recursos, bem como a articulação e interação entre os diversos intervenientes, metodologia que, consabidamente, é potenciadora de maior eficácia.

5. Do ponto de vista sistemático, a proposta de Lei é composta por IV Capítulos e um Anexo:

I – *Disposição geral* (artigo 1.º - Objeto);

II – *Objetivos da política criminal* (artigos 2.º - Objetivos gerais, e 3.º- Objetivos específicos);

III – *Prioridades e orientações de política criminal* (artigos 4.º - Prioridades de prevenção; 5.º - Prioridades de investigação; 6.º - Efetivação das prioridades e orientações; 7.º - Acompanhamento e monitorização; 8.º - Proteção e apoio da vítima; 9.º Prevenção da criminalidade; 10.º - Policiamento de proximidade e programas especiais; 11.º - Prevenção da criminalidade associada ao desporto; 12.º - Prevenção da violação das condições de trabalho; 13.º - Prevenção da reincidência; 14.º - Cooperação entre órgãos de polícia criminal; 15.º - Equipas especiais e equipas mistas; 16.º - Recuperação de ativos);

IV – *Disposições finais* (Artigos 17.º - Fundamentação, e 18.º - Entrada em vigor).

Anexo - (a que se refere o artigo 17.º) - Fundamentos das prioridades e orientações da política criminal.

Salvo melhor opinião, cremos que se justificaria reponderar a sistemática do diploma, retirando do Capítulo III os artigos 6.º - *Efetivação das prioridades e orientações*, e 7.º - *Acompanhamento e monitorização*, por se afigurar que o seu objeto se situa no âmbito do cumprimento e execução das prioridades e orientações previstas nos demais artigos daquele Capítulo.



Podendo melhor adequar-se a inserção de um novo Capítulo para aqueles dois preceitos, sob a epígrafe “*Cumprimento e execução*”, ou a criação de duas secções do Capítulo III, um destinado às prioridades e orientações (que incluiria os atuais artigos. 4.º, 5.º e 8.º a 16.º) e outro destinado aos atuais artigos 6.º e 7.º (que seriam reenumerados).

II. Considerações específicas

1. Artigo 2.º - Objetivos gerais e Artigo 3.º - Objetivos específicos

Assinala-se como positiva a assunção expressa da *eficácia processual* como objetivo genérico das opções de política criminal, que, a par com a *celeridade processual*, torna efetivos os demais objetivos gerais e específicos, e constitui um dos fatores essenciais da conformação da confiança dos cidadãos no sistema de justiça.

No domínio dos objetivos específicos, a Proposta de Lei é coerente com as prioridades de prevenção e de investigação, em linha com as necessidades concretas que decorrem dos dados conhecidos sobre a evolução da criminalidade.

2. Artigo 4.º - crimes de prevenção prioritária, e Artigo 5.º - Prioridades de investigação

A Proposta de Lei, em consonância com as efetivas necessidades concretas face aos dados conhecidos, não sobrepõe totalmente as prioridades de prevenção e de investigação, assumindo numas e noutras, em específicos tipos de criminalidade, prevalência de prevenção ou de investigação.

Opção que se entende adequada e justificada, desde logo pela maior premência e eficácia de atividade preventiva em concretos fenómenos criminais, sem prejuízo de num concreto tipo de criminalidade se poder justificar a ponderação da sua inserção em ambas as prioridades.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Na verdade:

A Proposta de Lei distinguiu claramente entre *violência doméstica* e *violência de género*, como resulta, designadamente, da al. a) do artigo 3.º, quando erige como objetivo específico *prevenir, reprimir e reduzir (...) «a violência doméstica, a violência de género» (...)*, e da al. a) do artigo 4.º, quando prevê a *violência de género* como de prevenção prioritária, a par com a *violência doméstica*.

Na Fundamentação assinala-se que *«Mais latamente, a persistência de fenómenos de violência de género, atento o impacto e as consequências conhecidas e retratadas cientificamente, tanto para a vítima como para a sociedade, a médio e a longo prazo, que podem perpetuar e legitimar fenómenos de violência e moldar a feição social, exigem intervenção ativa e eficaz, pelo que se mantêm como prioridade nesta sede»*.

Reconhece, pois, a Proposta de Lei a necessidade de intervir ativamente, e com eficácia, perante o fenómeno de violência de género. O que, sem prejuízo das diversas medidas preventivas, desde logo as que decorrem da sua inserção como criminalidade de prevenção prioritária, a par com as demais desenvolvidas e a desenvolver, designadamente no âmbito da *Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030*, parece conduzir à ponderação da sua inserção no âmbito dos crimes de investigação prioritária.

3. Artigo 6.º - Efetivação das prioridades e orientações

Para além do que acima se assinalou quanto à inserção sistemática do preceito, nada se impõe destacar.

A previsão é concordante com o que se dispõe na Lei-Quadro sobre Política Criminal (artigo 11.º) em matéria de cumprimento da lei de política criminal, observa os parâmetros estatutários relativos às competências do Procurador-Geral da República em matéria de emissão e à vinculação às diretivas, ordens e instruções



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

genéricas, designadamente as destinadas a dar cumprimento às leis de política criminal (artigo 19.º, n.º 2, al. b) e c) do Estatuto do Ministério Público - EMP).

Assinala-se, apenas, por uma questão de coerência interna do preceito e, também, de coerência com as citadas alíneas do artigo 19.º do EMP e com o artigo 13.º n.º 1, da Lei-Quadro sobre Política Criminal, a adequação de que no n.º 1 se aditem as “ordens” ao elenco de instrumentos hierárquicos ali constante - “diretivas e instruções”.

Com efeito, o n.º 2 do artigo 6.º faz menção aos três tipos de instrumentos hierárquicos passíveis de ser emitidos pelo Procurador-Geral da República ao abrigo das alíneas b) e c) do artigo 19.º do EMP, tipologia que foi, de igual modo, refletida no artigo 13.º da Lei-Quadro sobre Política Criminal.

No entanto, sem que se alcance concreta justificação, o n.º 1, do artigo 6.º apenas se refere a “diretivas e instruções”.

Sugere-se, assim, o assinalado aditamento, passando o n.º 1 do artigo 6.º a ter a seguinte redação, no referido segmento: «As diretivas, ordens e instruções genéricas ...».

4. Artigo 7.º - Acompanhamento e monitorização

Para além do que acima se deixou consignado quanto à inserção sistemática do preceito, assinala-se o seguinte:

Prevê-se no n.º 1, em coerência com o que se prevê no n.º 5 do artigo 6.º, e na linha do que já em anterior lei de política criminal se previu (ainda que em termos diversos mas, cremos, de forma adequada), que «*Compete ao presidente do tribunal de comarca, no exercício das suas competências de gestão processual, verificar se existem processos enunciados como prioritários nos termos da presente lei que se*



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

encontrem pendentes por tempo considerado excessivo ou que não sejam resolvidos em prazo razoável, atuando em tais casos nos termos legalmente previstos».

No n.º 2 estabelece-se que *«Compete à Procuradoria-Geral da República (PGR), no exercício das suas competências e de acordo com o estabelecido na presente lei em matéria de efetivação das prioridades na mesma enunciadas, o acompanhamento e a monitorização da execução do disposto no número anterior».*

Prescrevendo o n.º 3 que *«Para efeitos do número anterior, a PGR define os respetivos procedimentos de acompanhamento e de monitorização».*

Concordando-se genericamente com as previsões e os seus objetivos, suscitam-se, porém, dúvidas quanto à clareza da parte final do n.º 2, que poderá ser interpretada em sentido que, cremos, não é o pretendido.

Com efeito, e salvo melhor opinião, da leitura, eventualmente menos atenta do n.º 2, por força da singela remissão para o *número anterior* poderá resultar o entendimento de que compete à Procuradoria-Geral da República *«acompanhamento e a monitorização»* do exercício da competência de verificação que por aquela norma é atribuída ao Presidente do Tribunal. Competência essa que se limitará aos processos do Tribunal, da titularidade dos senhores juizes, em face das concretas competências de gestão do Presidente do Tribunal, conforme previstas no artigo 94.º, da Lei 62/2013, de 26 de agosto, designadamente na al. c) do n.º 4, relativa, precisamente ao acompanhamento do *movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável.*

Ora, se bem vemos, o objetivo do n.º 2 não é o de atribuir competência à Procuradoria-Geral da República para acompanhar e monitorizar a atuação do Presidente do Tribunal no contexto da competência que lhe é atribuída pelo n.º 1 (o



que no limite, poderia atentar contra a independência judicial e as competências do Conselho Superior da Magistratura).

Daí que se afigure necessário clarificar aquele normativo do n.º 2, na parte final.

Pese embora se afigure ser essa a única interpretação possível, o n.º 2, por via da remissão para o *número anterior*, pode também suscitar dúvidas sobre o seu concreto objeto:

- (i) Se limitado à atribuição de competência à Procuradoria-Geral da República para acompanhar e monitorizar os processos do Ministério Público *enunciados como prioritários nos termos da presente lei que se encontrem pendentes por tempo considerado excessivo ou que não sejam resolvidos em prazo razoável*, para tanto definindo, conforme prescrito no n.º 3, *os respetivos procedimentos de acompanhamento e de monitorização*;
- (ii) Se mais abrangente e dirigido à atribuição à Procuradoria-Geral da República de competência para acompanhamento e monitorização da execução das prioridades enunciadas na Lei de Política Criminal. O que, a não ficar expreso, poderia justificar a remissão, não para o *número anterior* mas para o *artigo anterior*, no qual se preveem os procedimentos destinados à efetivação das prioridades e orientações de política criminal.

Importa, pois, salvo melhor opinião, que a parte final do n.º 2 do artigo 7.º seja revisitada e alterada em conformidade com o que seja o concreto objeto daquele normativo, que, como se referiu, não será, por certo, o acompanhamento e monitorização do cumprimento, pelo Presidente da Comarca, da competência que lhe é atribuída pelo n.º 1.

Caso a norma tenha o mesmo objeto do n.º 1, cremos que melhor se adequaria a atribuição de tal competência ao Magistrado do Ministério Público Coordenador de



comarca, em consonância com a competência que lhe é já conferida pela alínea a) do n.º 1 do artigo 101.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário.

5. Artigo 12.º - Prevenção da violação das condições de trabalho

Creemos poder merecer reflexão o disposto no n.º 2 do artigo 12.º, na perspetiva da eventual articulação da Autoridade para as Condições do Trabalho e dos órgãos de polícia criminal com o Ministério Público para efeitos da *elaboração dos planos de trabalho visando a prevenção de situações de tráfico de pessoas para efeitos de exploração laboral*.

Com efeito, tal como decorre do n.º 1, do artigo 57.º do Estatuto do Ministério Público, o DCIAP tem competência de prevenção, entre outra, da *criminalidade altamente organizada*, conceito que, nos termos do artigo 1.º, al. m) do CPP, incorpora *as condutas que integrarem crimes de tráfico de pessoas*.

Articulação que potenciará maior eficácia de atuação preventiva e, se disso fosse caso, mais célere e eficaz intervenção repressiva.

6. Relativamente aos demais normativos assinala-se como positivo o reforço da previsão do artigo 8.º no que se refere à exigência de efetividade e compreensibilidade da informação a prestar às vítimas; a articulação entre o Ministério Público e o Centro Nacional de Cibersegurança em matéria de *desenvolvimento de mecanismos destinados à implementação eficaz e segura da política nacional para a gestão coordenada de vulnerabilidades*; a previsão do n.º 3 do artigo 11.º, referente ao desenvolvimento pelas forças e serviços de segurança, em articulação com a Autoridade Antidopagem de Portugal e as entidades nacionais competentes, de *ações de prevenção relacionadas com a integridade do desporto e combate de comportamentos antidessportivos*.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Eis o parecer do CSMP, relativamente ao Projeto de Lei 48/XXIII/2023, respeitante às prioridades de política criminal para o biénio de 2023-2025.

Lisboa, 29 de março de 2023