



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROPOSTA DE LEI N.º 74/XV/1.<sup>a</sup>

***DEFINE OS OBJETIVOS, PRIORIDADES E ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA  
CRIMINAL PARA O BIÉNIO DE 2023-2025***

---

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer escrito sobre o Projeto de Lei n.º 74/XV/1.<sup>a</sup> (Governo), que define as prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2023-2025.

Ponderadas as soluções constantes da Proposta de Lei apresenta-se a seguinte 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 concretos processos, 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, conseqüentemente, cumprir os objetivos de política criminal previstos nos seus artigos 2.º e 3.º.

De salientar a inovatória e expressa previsão da *eficácia processual*, a par com a celeridade processual, como um objetivo genérico de política criminal, deixando-se claro que os demais objetivos genéricos apenas são plenamente alcançáveis se estes outros forem garantidos.

Relevante, também, a previsão do uso, *sempre que possível, de formas de diversão processual* como meio de garantir a *celeridade e a eficácia* processual, o que corresponde, mais do que a um objetivo, a uma verdadeira orientação de política criminal, ainda que formulada de forma genérica.



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 - *Policimento 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 (a incluir os atuais artigos. 4.º, 5.º e 8.º a 16.º) e outro destinado aos atuais artigos 6.º e 7.º (com a correspondente renumeração dos preceitos em que tal seja exigido).

### **III. Considerações específicas**

#### **1. Artigo 2.º - Objetivos gerais | Artigo 3.º - Objetivos específicos**

**1.1.** Tal como assinalado nas considerações genéricas, anota-se como positiva a assunção expressa da *eficácia processual* como objetivo genérico das opções de política criminal, que, a par com a *celeridade processual*, garante a efetividade dos demais objetivos gerais e específicos, e constitui um dos fatores essenciais da conformação da confiança dos cidadãos no sistema de justiça.

Conformando uma verdadeira orientação de política criminal, a previsão do *uso, sempre que possível, de formas de diversão processual* como meio de garantir a *celeridade e a eficácia processual* revela-se igualmente positiva, ainda que formulada de forma genérica, sem orientações específicas relativas, designadamente, aos concretos institutos processuais a aplicar, assim permitindo uma adequada ponderação casuística da verificação dos pressupostos legais de que depende a sua aplicação.



**1.2.** 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.

Não obstante, cremos que poderá merecer ponderação a inserção da *violência de género* em ambas as prioridades – de prevenção e de investigação.

Na verdade:

A Proposta de Lei distingue 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 fenómeno criminal de prevenção prioritária, a par com a *violência doméstica*.

Na Fundamentação das prioridades e orientações de política criminal, 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*».



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

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 justificar a integração da *violência de género* no âmbito das prioridades de investigação, a par com o que se prevê já em sede de prioridades de prevenção.

### **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 de diretivas, ordens e instruções genéricas e à vinculação funcional a estes instrumentos hierárquicos, designadamente os 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).

### **4. Artigo 12.º - Prevenção da violação das condições de trabalho**

Assinala-se como positiva a inovatória inclusão do Ministério Público entre as entidades com as quais a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) deve colaborar 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*.

Pelo que, em área de criminalidade de natureza complexa, que envolve a necessidade de intervenção em segmentos diversos, a preconizada colaboração potenciará maior eficácia de atuação preventiva e, se disso for caso, mais célere e eficaz intervenção repressiva.

### **5. Artigo 13.º - Prevenção da reincidência**

A alínea c) do n.º 2 prevê que no início de cada ano judicial a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais deverá disponibilizar ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) e à Procuradoria-Geral da República (PGR) *informação sistematizada sobre os programas existentes, incluindo o seu conteúdo, os seus objetivos e as condições de frequência, designadamente para efeitos de ponderação no âmbito da suspensão provisória do processo, no cumprimento de pena de prisão, na execução de pena de prisão em regime de permanência na habitação ou na suspensão da execução da pena de prisão*.

Previsão temporal que se considera adequada na medida em que estimula a atuação daquela entidade na elaboração atempada dos Programas e permite que cada um daqueles órgãos possa atempadamente disponibilizar aquela informação aos Tribunais e ao Ministério Público.

### **6. Artigo 14.º - Cooperação entre órgãos de polícia criminal**

A previsão do n.º 1 pretenderá, cremos, evitar divergências interpretativas em matéria de cooperação entre OPCs, em especial no que respeita ao momento em que deve operar essa cooperação e a partilha de informações.

Dispõe aquele normativo que *«Os órgãos de polícia criminal cooperam na prevenção e na investigação dos crimes referidos nos artigos 4.º e 5.º, designadamente através da*



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*partilha de informações, no mais curto espaço de tempo possível, nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal, aprovada pela Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, na sua redação atual, independentemente do prazo máximo de 24 horas nela previsto».*

Se bem vemos, a ressalva final - *independentemente do prazo máximo de 24 horas nela previsto* (prazo previsto nos artigos 5.º n.º 2 e 10.º, n.º 2 da Lei de Organização da Investigação Criminal - LOIC), em conjugação com a previsão de que a cooperação seja efetuada *no mais curto espaço de tempo possível*, admite não apenas que tal ocorra até ao limite desse prazo, como, igualmente, para além do mesmo.

O que, correspondendo a uma exceção à regra dos citados preceitos da LOIC, que conjugam o critério do «*mais curto prazo*» com o critério da limitação a vinte e quatro horas, poderá introduzir um fator de incoerência do sistema na medida em que neste regime de exceção estão em causa crimes de prevenção e de investigação prioritária.

Nessa medida, cremos dever assinalar-se esta questão em vista a que possa ser ponderada a adequação da solução ora encontrada.

**7.** Relativamente aos demais normativos nada se impõe assinalar, por se entender justificadas e adequadas as opções assumidas na Proposta de Lei, não deixando, contudo, de realçar 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* (n.º 3 do artigo 9.º); a previsão do n.º 2 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



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*ações de prevenção relacionadas com a integridade do desporto e combate de comportamentos antidessportivos.*

### **III. Conclusão**

Por tudo quanto fica exposto, consideramos estar perante intervenção legislativa que configura uma legítima opção política, sem prejuízo das questões identificadas.

Eis o parecer do CSMP.

\*

Lisboa, 09 de maio de 2023