



## PROPOSTA DE LEI N.º 60/XVII/1.ª (GOV)

---

### DEFINE OS OBJETIVOS, PRIORIDADES E ORIENTAÇÕES DE POLÍTICA CRIMINAL PARA O BIÉNIO 2025-2027

---

A Assembleia da República, através da 1.ª Comissão Parlamentar, de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer sobre a proposta de Lei n.º 60/XVII/1.ª, que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2025-2027, em cumprimento do disposto na Lei-Quadro da Política Criminal. Procede-se à análise do diploma, adotando a informação para esse efeito elaborada pelo Gabinete do Senhor Procurador-Geral da República.

#### **I. Enquadramento - Exposição de motivos da proposta de Lei**

A exposição de motivos começa por indicar que, na proposta de definição de objetivos, prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade, investigação criminal, ação penal e execução de penas e medidas de segurança foram tidos em conta os «dados do Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2024, as análises de tendências criminais internacionais, designadamente da EUROPOL, em especial o relatório de avaliação da ameaça do crime grave e organizado na União Europeia (EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 - EU-SOCTA) e da Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Atividades Criminosas 2026-2029 (EU Policy Cycle for organised and serious international crime/EMPACT), bem como o impacto dos diferentes fenómenos criminais na vida das pessoas, no sentimento de segurança comum e na realização e perceção do Estado de direito democrático». Foi, ainda, tida em consideração a Agenda Anticorrupção, aprovada em 20.06.2024.



A proposta de Lei pretende consolidar *«no plano da prevenção da criminalidade, programas e planos de segurança e de policiamento específicos, destinados a proteger vítimas especialmente vulneráveis e a controlar as fontes de perigo, nomeadamente no que tange a associações criminosas e grupos terroristas, aos meios especialmente perigosos»*.

Pretende, ainda, investir na prevenção da reincidência, através de *programas dirigidos a certas formas de criminalidade ou a fatores criminógenos específicos*.

É atribuída prioridade à proteção da vítima e à reparação dos danos por si sofridos, em particular as vítimas especialmente vulneráveis.

A proposta de Lei mantém, também, o enfoque na recuperação de ativos.

## **II. Análise da proposta de Lei**

Em geral, a iniciativa legislativa apresentada pelo Governo respeita os limites impostos pela Lei-Quadro de Política Criminal, não se vislumbrando, na definição dos fenómenos criminais prioritários, evidente 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 – com exceção do que se dirá relativamente à constituição das equipas especiais e mistas.

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.



## II.1. Objetivos

O elenco dos objetivos específicos é alargado, designadamente, no que concerne à *celeridade processual*, já anteriormente elegida como objetivo de carácter genérico – sendo que, nesta proposta, com expressa referência aos instrumentos de diversão processual e *alargamento do processo abreviado à criminalidade grave, sempre que legalmente admitido* (cfr. artigo 2.º, n.º 2 da proposta de Lei).

Contudo, e apesar de a *celeridade processual* constituir um dos fatores essenciais da conformação da confiança dos cidadãos no sistema de justiça, a opção de se considerar como objetivo genérico apresenta-se, a nosso ver, como mais adequado à natureza do objetivo e às finalidades que se visa alcançar – conforme se encontrava, aliás, na anterior Lei de Política Criminal.

De resto, o objetivo específico de *celeridade processual*, ora constante na alínea e) do artigo 3.º da proposta de Lei, esbarra na gritante falta de meios já por diversas vezes sinalizada. Para que exista celeridade no andamento das investigações é necessário que estas sejam dotadas dos meios necessários para o efeito: meios humanos (magistrados, funcionários e órgãos de polícia criminal) e materiais (designadamente, no que respeita à recolha, tratamento e análise de prova digital). Esta foi, de resto, umas das grandes dificuldades sinalizadas no relatório de execução da Lei de Política Criminal cessante, entregue no mês de janeiro ao Governo e à Assembleia da República, nos termos previstos no artigo 14.º, n.º 2 da Lei-Quadro da Política Criminal (aprovada pela Lei n.º 17/2006, de 23 de maio).

Termos em que, se sugere que a definição da *celeridade processual* como objetivo específico – com a qual, em abstrato, se concorda – seja acompanhada da dotação das investigações criminais dos meios humanos e materiais necessários para o efeito, considerando que a já assinalada grave carência de magistrados (atento o volume processual atual e as competências alargadas e heterogéneas desta magistratura) e a carência de meios materiais (em particular no que respeita às perícias, sobretudo de



análise de prova digital) – as quais constituem obstáculo evidente e conhecido ao eficaz cumprimento deste objetivo.

Por outro lado, a proteção das vítimas, em geral, e as especialmente vulneráveis, em particular, constitui um dos elementos nucleares dos objetivos gerais e específicos da política criminal promovida pela Proposta de Lei, o que poderá contribuir para uma mais eficaz atuação prática concretizadora do regime legal.

Ainda no domínio dos objetivos específicos, a proposta de Lei em análise adita o reforço da intervenção do Estado na proteção consular prevenindo e combatendo situações de subtração internacional de menores, através da articulação entre os serviços consulares, autoridades judiciais, bem como do reforço da cooperação judiciária internacional (cuja autoridade central é a Direção-Geral de Administração da Justiça). Neste campo, a articulação entre todos os intervenientes será determinante para a superação desta meta.

## **II.2. Definição de fenómenos criminais de prevenção prioritária e investigação prioritária**

Em consonância com as efetivas necessidades de prevenção e de investigação prioritárias, face aos dados conhecidos (melhor densificados no Anexo à proposta de Lei), a proposta de Lei em análise 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.

À semelhança da Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto, a presente 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). Contudo, na definição dos fenómenos criminais prioritários deverá o legislador ser claro e preciso, com vista à boa execução das prioridades.



A este respeito cumpre assinalar que, apesar do critério de identificação seguido, pelo bem jurídico tutelado, o elenco de fenómenos criminais está, na proposta de Lei apresentada, mais claro e preciso, quando comparado com a Lei anterior, n.º 51/2023.

Doutra parte, a definição das prioridades deverá corresponder a critérios de registo de inquéritos que possibilitem o respetivo levantamento estatístico aquando da elaboração do relatório de execução previsto no artigo 14.º, n.º 2 da Lei-Quadro.

Ora, as espécies processuais de registo de expediente na área criminal e a tabela de distribuição de processos foram definidas pela [Ordem de Serviço n.º 4/2015, de 28 de maio de 2015, da Procuradoria-Geral da República](#).

O atual sistema de registo de inquéritos (*Citius*) comporta aquelas espécies processuais de registo de expediente na área criminal.

Contudo, o *Citius* não se encontra especificamente estruturado para extrair dados com o grau de detalhe exigido relativamente à classificação dos autores e das vítimas elencados, em particular, nas alíneas a) e h) do artigo 5.º da proposta de Lei em análise.

Isto é, o sistema de tramitação processual *Citius* não contempla, em geral, o registo por tipo ou qualidade de autor ou de vítima, não sendo possível extrair dados estatísticos fiáveis daquele sistema por esta tipologia.

Daqui resulta que, presentemente, e atentas as espécies de distribuição previstas na referida Ordem de Serviço n.º 4/2015 (anexo 2), é possível extrair do sistema, de forma automática e sistematizada, nomeadamente, os dados relativos a *violência praticada por e contra agentes de autoridade* (códigos de distribuição AP e AV), bem como a criminalidade cometida em comunidade escolar (PE), a criminalidade contra profissionais de saúde (PS) e a criminalidade contra pessoas vulneráveis (PV) – desde que registadas nas espécies de distribuição assinaladas. Na especificidade ora prevista na alínea a) do artigo 5.º da proposta de Lei, relativamente a crimes cometidos contra e por agentes de proteção civil e de profissionais de emergência médica, por exemplo, não é possível extrair, de forma automática e sistematizada, do sistema de tramitação



processual, tais dados. O que irá dificultar – senão inviabilizar – a recolha e tratamento de dados fiáveis aquando da elaboração do relatório de execução da Lei de Política Criminal.

Mesmo relativamente à espécie de registo de inquéritos '*Pessoas Vulneráveis – PV*', cumpre salientar que os crimes cometidos contra pessoas vulneráveis são, na grande maioria dos casos, registados nas espécies relativas ao tipo de crime cometido, como seja, por exemplo, o crime de violência doméstica (espécies *VD* e *VG*) ou, no âmbito dos crimes patrimoniais, os crimes de burla. Neste sentido, não sendo o critério de registo uniforme no que respeita à qualidade da vítima e não sendo possível o registo de espécies distintas, melhor seria que o sistema *Citius* fosse dotado de campo autónomo de registo da *qualidade* da vítima, por forma a mais facilmente alcançar a sistematização de tais dados.

Por outro lado, as prioridades de investigação elencadas na alínea h) não contemplam crimes especificamente identificados, podendo integrar crimes que tutelam bens jurídicos de diversa natureza – o que dificulta a sistematização e a especificação por tipo de crime dos dados recolhidos.

Termos em que, a manter-se a definição deste elenco de prioridades de investigação criminal, o Ministério Público necessitará, com urgência, de efetiva e adequada adaptação do sistema de registo e tramitação de processos (*Citius*) à específica tramitação e gestão do inquérito, incluindo com ferramentas de simplificação e uniformização da produção estatística, com registo de espécies de distribuição de processos criminais adaptados às concretas prioridades de investigação definidas na presente Lei de Política Criminal.

Ainda neste ponto, e tal como já anteriormente sinalizado a respeito da análise do anteprojeto de proposta de Lei, a proposta de Lei em análise não estabelece diferença entre violência doméstica e violência de género. Reconhece, pois, a necessidade de combate ao fenómeno da violência doméstica como um todo – sem prejuízo da intervenção específica no domínio da violência de género, designadamente, através das



ações a desenvolver no âmbito da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030.

### II.3. Execução das prioridades

O artigo 6.º refere-se, à semelhança das anteriores Leis de Política Criminal, à efetivação das prioridades através de orientações emitidas pelo Procurador-Geral da República.

A previsão é concordante com o disposto na Lei-Quadro da Política Criminal (artigo 11.º) em matéria de cumprimento da lei de política criminal, e observa os parâmetros estatutários relativos às competências do Procurador-Geral da República em matéria de emissão e à vinculação às diretivas, ordens e instruções genéricas, designadamente as destinadas a dar cumprimento às leis de política criminal [artigo 19.º, n.º 2, alíneas b) e c) do Estatuto do Ministério Público – EMP].

Face à mesma norma da Lei de Política Criminal anterior, verifica-se o aditamento, no n.º 3 do artigo 6.º da proposta de Lei de critério de atribuição de prioridade, nos seguintes termos: «*Na atribuição de prioridade, é ponderada a complexidade, a sofisticação técnica ou a gravidade social dos fenómenos criminais que constituam seu objeto*». Critério que é densificado no n.º 7 do mesmo preceito, através do seguinte elenco:

*«7 - Para efeitos do disposto no n.º 3, são tidos, especialmente, em consideração:*

- a) No âmbito dos crimes contra as pessoas, os crimes contra a integridade física praticados por ou contra agentes de autoridade, de proteção civil, emergência médica ou profissionais de saúde;*
- b) No âmbito dos crimes contra o património, a usurpação de coisa imóvel;*
- c) No âmbito dos crimes contra a vida em sociedade, o crime de incêndio florestal;*



*d) No âmbito dos crimes contra o Estado, os crimes de corrupção, tráfico de influência, branqueamento, peculato, abuso de poder e participação económica em negócio;*

*e) A cibercriminalidade;*

*f) Os crimes praticados em ambiente escolar, em ambiente de saúde e contra vítimas especialmente vulneráveis.»*

Este elenco corresponde a um segundo nível de fenómenos criminais *especialmente prioritários*. Critérios de *especial prioridade* que se justificam pelo número de crimes prioritários definidos e que poderão ajudar a contribuir para orientar a atuação dentro do extenso panorama de tipos ilícitos penais de investigação prioritária. Tudo sem prejuízo da melhor densificação e orientações que S. Excelência, Senhor Procurador-Geral da República vier a definir na Diretiva a emitir ao abrigo do disposto no artigo 13.º, n.º 1 da Lei-Quadro da Política Criminal.

Na perspetiva da monitorização e acompanhamento, o artigo 7.º da proposta de Lei mantém as competências atribuídas tanto à Procuradoria-Geral da República, como ao presidente do tribunal da comarca e ao magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, já anteriormente previstas no mesmo artigo da Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto.

#### **II.4. Proteção das vítimas**

O artigo 8.º da proposta de Lei reforça as medidas de proteção da vítima, destacando-se, por comparação com o artigo homólogo da Lei de Política Criminal, pelo seguinte:

- i. A determinação legal, de forma muito positiva, de que se deve privilegiar os *mecanismos expeditos e céleres de recolha de prova, incluindo pericial, evitando, nomeadamente, que a vítima seja sujeita a repetidas diligências e inquirições, em sede de prevenção da vitimização secundária* (artigo 8.º, n.º 2 da proposta de Lei).



- ii. A expressa inclusão, também protetiva para as vítimas de violência doméstica, do dever de ponderação de *medidas que possibilitem a permanência desta na sua habitação, sem prejuízo das necessárias garantias de segurança, designadamente através de mecanismos de teleassistência e da aplicação das adequadas medidas de coação ao arguido* (artigo 8.º, n.º 3 da proposta de Lei).
- iii. No domínio da *proteção das vítimas de redes de imigração ilegal e de tráfico de pessoas*, também de forma relevante e que merece inteira concordância, o dever de assegurar *o seu acolhimento em centros adequados, garantindo-se, igualmente, o devido acompanhamento por teleassistência* (artigo 8.º, n.º 4 da proposta de Lei).
- iv. A promoção de *uma rede de centros de crise para vítimas de violência sexual, em especial junto do Serviço Nacional de Saúde e da Polícia Judiciária, capaz de, em articulação interinstitucional ou protocolada, garantir uma resposta imediata, especializada, segura e confidencial* (artigo 8.º, n.º 6 da proposta de Lei).

Assinala-se de forma muito satisfatória o reforço da tutela de proteção das vítimas de crimes, especialmente as mais vulneráveis e no que concerne às vítimas de violência doméstica, de tráfico de pessoas e de crimes sexuais, em consonância e harmonia sistemática, de resto, com os demais diplomas que estabelecem medidas de proteção para vítimas de crimes, designadamente o Estatuto da Vítima e a Lei n.º 112/2019, de 16 de setembro.

À semelhança do previsto na Lei de Política Criminal anterior, mantém-se a previsão da *criação dos gabinetes de apoio à vítima necessários a completar a rede junto dos departamentos de investigação e ação penal, dotados de secções especializadas de tramitação de inquéritos por crimes de violência doméstica e violência de género* (artigo 8.º, n.º 5 da proposta de Lei).



## II.5. Medidas de prevenção

Tal como já referido acima, a proposta de Lei reforça a prevenção da criminalidade através da previsão de *programas e planos de segurança comunitária e de policiamento de proximidade destinados a proteger as vítimas especialmente vulneráveis, em especial as vítimas de violência em contexto familiar, a mitigar riscos de segurança em contextos específicos e, bem assim, a controlar as fontes de perigo relativas às associações criminosas e grupos terroristas, aos meios especialmente perigosos, incluindo armas brancas, armas de fogo, químicas, biológicas, radiológicas e nucleares ou engenhos ou produtos explosivos, e aos meios especialmente complexos, como a informática, a Internet, as redes sociais ou a inteligência artificial* (artigo 9.º, n.º 1 da proposta de Lei).

Para além do alargamento destes programas e planos de segurança (também notado no artigo 10.º, relativamente a *zonas com criminalidade de impacto social*), neste artigo 9.º é aditada referência às competências dos Conselhos Municipais de Segurança (para *avaliação dos dados relativos aos crimes de prevenção prioritária, formulando propostas de atuação para enfrentar os problemas de marginalidade e segurança dos cidadãos no respetivo município – n.º 2*) e às *Equipas Mistas de Prevenção Criminal (EMPC)*, que *promovem a articulação entre os Órgãos de Polícia Criminal (OPC) e o Ministério Público, permitindo um conhecimento transversal dos fenómenos criminais mais relevantes a nível territorial e contribuindo para um combate mais eficaz à criminalidade* (n.º 3).

No já assinalado reforço da prevenção, sinalizam-se, ainda, as *operações especiais de prevenção, nos termos previstos na Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, em zonas com criminalidade de impacto social, as quais poderão compreender a identificação, a revista de pessoas, de viaturas ou de equipamentos e, cumpridos os requisitos legais para o efeito, a realização de buscas no local onde se encontrem* (artigo 11.º, n.º 4).

A partir do artigo 12.º, a Proposta de Lei entra num domínio particularmente sensível da política criminal contemporânea, correspondente à densificação das orientações preventivas e operacionais relativamente a fenómenos criminais específicos. Estes preceitos concretizam o disposto nos artigos 3.º a 7.º da Lei n.º 17/2006 (Lei-Quadro da



Política Criminal), assumindo natureza essencialmente programática e organizativa, sem inovar no plano da incriminação ou da punição.

Especificamente, no campo da prevenção da *corrupção e criminalidade conexas* é aditado o artigo 12.º, com o seguinte teor:

«Artigo 12.º

*Prevenção da corrupção e criminalidade conexas*

*1 - Os órgãos de auditoria e inspeção do Estado desenvolvem, em articulação com as entidades com funções preventivas e repressivas, uma fiscalização permanente, designadamente auditorias, também subsequentes e de acompanhamento, sequenciais ao recebimento de denúncias de corrupção e infrações conexas e respetivo tratamento.*

*2 - Os órgãos de auditoria e inspeção do Estado desenvolvem, em articulação com as entidades com funções preventivas e repressivas, ações específicas visando a deteção e prevenção de situações que impliquem um risco acrescido de corrupção e infrações conexas, designadamente em sede de aplicação dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.*

*3 - O Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) desenvolve, em articulação com os órgãos de polícia criminal e os órgãos de auditoria e inspeção do Estado, ações de formação e sensibilização destinadas aos serviços públicos da administração central, regional e local, visando a prevenção da corrupção e da criminalidade conexas.»*

Ações que estão enquadradas na já acima referida *Agenda Anticorrupção* e relativamente às quais nada nos parece existir a opor ou oferece acrescentar.

Também na área da prevenção do *incêndio florestal* é aditado preceito com específicas medidas de prevenção, em consonância com outras estratégias já adotadas pelo Governo e com os Grupos de Trabalho criados para o efeito. O novo artigo 13.º tem a seguinte redação:



«Artigo 13.º

*Prevenção do incêndio florestal*

*1 - A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), em articulação com a Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, o ICNF, I. P., e os Grupos de Trabalho de Redução das Ignições, bem como as restantes entidades competentes, desenvolve e executa ações de prevenção estrutural em espaços florestais, garantindo uma eficaz vigilância do uso indevido do fogo, com vista à redução do número de ignições em espaço rural, compreendendo, designadamente:*

- a) Mapeamento de áreas florestais para intervenção prioritária;*
- b) Estudo e execução de ações de fiscalização e deteção de incêndio florestal com recurso a sistemas de aeronaves não tripuladas;*
- c) Criação de linhas de denúncia e alerta de incêndio florestal.*

*2 - A ANEPC desenvolve e executa, em articulação com as entidades competentes, programas, ações e exercícios de sensibilização, no âmbito das suas competências, direcionados para a prevenção de comportamentos de risco e adoção de condutas de autoproteção.*

*3 - A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, em articulação com a ANEPC e com os estabelecimentos prisionais, desenvolve e executa programas de reinserção social e de trabalho prisional, nos termos da lei, que compreendem atividades de utilidade pública, nomeadamente:*

- a) A limpeza, manutenção e valorização de terrenos, matas e áreas florestais;*
- b) A reconstrução, reabilitação e recuperação de espaços naturais, infraestruturas e equipamentos afetados por incêndios;*
- c) A execução de ações de prevenção de riscos coletivos e de proteção civil.»*

Medidas, também, relativamente às quais nada nos parece existir a opor ou oferece acrescentar.



O artigo 14.º consagra a prevenção da cibercriminalidade como eixo prioritário da política criminal, refletindo a crescente centralidade deste fenómeno na criminalidade grave e organizada. A norma estrutura-se em dois planos complementares - por um lado, aposta na formação e qualificação dos recursos humanos das forças de segurança e dos serviços de informação, em articulação com o Centro Nacional de Cibersegurança, evidenciando uma lógica de prevenção estrutural e sistémica; e por outro lado, introduz uma dimensão inovadora de reinserção social, ao prever programas de reinserção social e trabalho prisional orientados para atividades como testes de intrusão e análise de vulnerabilidades, convertendo-os em instrumentos de utilidade pública.

Do ponto de vista constitucional, o artigo 14.º mostra-se conforme com o artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa, que estipula que todos têm direito à segurança, bem como com o artigo 30.º, n.º 5, ao valorizar a reinserção social como finalidade essencial das penas. Importa sublinhar que a norma não impõe deveres diretos aos condenados nem altera o regime jurídico da execução das penas, limitando-se a orientar a atuação da Administração, o que afasta qualquer violação do princípio da legalidade criminal (artigo 29.º da Constituição).

O artigo 15.º incide sobre a prevenção do crime de usurpação de coisa imóvel, fenómeno que, embora tradicionalmente marginal no discurso penal, assume crescente relevância social, ao nível europeu. A norma prevê ações de prevenção e acompanhamento desenvolvidas pelas forças e serviços de segurança, em articulação com municípios e entidades intermunicipais, integrando, igualmente, os serviços de ação social e de habitação pública sempre que estejam em causa situações de vulnerabilidade social.

Esta articulação evidencia uma abordagem integrada, que conjuga segurança pública com políticas sociais, evitando uma resposta exclusivamente repressiva. Do ponto de vista constitucional, o artigo 15.º encontra fundamento no artigo 62.º da Constituição da República Portuguesa, relativo à proteção da propriedade privada, mas também no artigo 63.º, no que respeita à proteção social. A recolha e partilha de informação



prevista deve, contudo, ser interpretada em conformidade com os artigos 26.º e 35.º da Constituição, exigindo respeito pelos princípios da necessidade, proporcionalidade e finalidade no tratamento de dados pessoais. A norma, tal como redigida, mantém-se no plano orientador e não autoriza ingerências diretas em direitos fundamentais, sendo por isso constitucionalmente admissível.

O artigo 16.º dedica-se à prevenção da criminalidade associada ao desporto, nomeadamente manifestações de violência, racismo, xenofobia e intolerância, bem como comportamentos que atentem contra a integridade das competições desportivas. A norma assenta num modelo cooperativo, envolvendo forças de segurança, autoridades administrativas especializadas e entidades privadas ligadas à organização de espetáculos desportivos.

Esta opção é coerente com a natureza multifatorial do fenómeno e respeita o princípio da subsidiariedade da intervenção penal. Em termos constitucionais, o artigo 16.º articula-se com o artigo 79.º da Constituição da República Portuguesa, que impõe ao Estado a promoção da cultura física e do desporto, e com o artigo 13.º, no combate a práticas discriminatórias. A referência à intervenção do Ministério Público mediante a emissão de diretiva genérica do Procurador-Geral da República respeita a autonomia constitucional do Ministério Público (artigo 219.º), não configurando qualquer ingerência indevida do poder político. De salientar, *in casu*, que por parte da Procuradoria-Geral da República foi já celebrado um Protocolo de Cooperação entre a Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto e a Procuradoria-Geral da República, mantendo-se em curso o projeto “Combate à Violência no Desporto” lançado pela Procuradoria-Geral da República, em parceria com a Polícia de Segurança Pública, em setembro de 2019. Nessa medida, trata-se de matéria que já assume particular relevância no conjunto dos fenómenos sobre os quais se debruça o ordenamento jurídico-penal português e o Ministério Público, em especial.

O novo artigo 17.º da proposta de lei de política criminal, apresenta-se, em termos gerais, conforme ao enquadramento constitucional, na medida em que se limita a



definir orientações de atuação para as forças de segurança no domínio da prevenção da criminalidade rodoviária, matéria que se integra nas atribuições do Estado de garantia da segurança interna e da proteção de pessoas e bens.

As medidas previstas no n.º 1 — designadamente o patrulhamento intensivo e direcionado, a realização de operações de controlo e fiscalização rodoviária, o reforço da presença policial preventiva em zonas de maior incidência criminal e o recurso a meios tecnológicos — correspondem a instrumentos típicos de atuação das forças de segurança no exercício das suas competências de prevenção e repressão da criminalidade, não se identificando, em abstrato, qualquer incompatibilidade com princípios constitucionais, desde que a sua concretização se processe no estrito respeito pelas normas legais aplicáveis e pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Contudo, algumas das soluções previstas no artigo suscitam a necessidade de uma interpretação conforme à Constituição, em particular no que respeita à utilização de *tecnologias emergentes de deteção e recolha de prova digital, bem como à integração de ferramentas de inteligência artificial e de análise preditiva*, referidas nas alíneas c) e d) do n.º 1. A utilização desses instrumentos poderá implicar tratamento de dados pessoais, eventual recolha de imagens ou outros elementos identificativos e, em certos casos, formas de vigilância tecnológica. Por essa razão, a sua aplicação deverá respeitar o quadro constitucional e legal relativo à proteção de dados pessoais, à reserva da vida privada e às garantias em matéria de processo penal, designadamente os princípios consagrados nos artigos 26.º, 35.º e 32.º da Constituição, bem como a legislação aplicável em matéria de proteção de dados e utilização de sistemas de videovigilância.

No mesmo sentido, a referência à *análise preditiva para identificação de zonas de risco e afetação dinâmica de meios de fiscalização* deve ser entendida como um instrumento de planeamento operacional e de gestão de recursos, não podendo traduzir-se na adoção de práticas que conduzam a formas de *profiling* incompatíveis com os princípios da



igualdade, da proporcionalidade e da não discriminação, consagrados constitucionalmente.

Por outro lado, as disposições constantes dos números 2 e 3, relativas à colaboração das entidades gestoras de infraestruturas rodoviárias e à celebração de protocolos de cooperação com entidades públicas ou privadas, enquadram-se em modelos de governação colaborativa da segurança rodoviária e não suscitam, em si mesmas, objeções de natureza constitucional. Ainda assim, a partilha de informação e dados entre entidades deverá observar os limites decorrentes da legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais e de segurança da informação.

Em síntese, o artigo 17.º da proposta de lei mostra-se, em termos gerais, compatível com o quadro constitucional, na medida em que estabelece orientações de prevenção da criminalidade rodoviária no âmbito das competências das forças de segurança. Todavia, a execução das medidas previstas, em especial, as que envolvem recurso a tecnologias avançadas, inteligência artificial e recolha de dados, deverá ocorrer sempre no respeito pelos princípios constitucionais da proporcionalidade, da legalidade, da proteção de dados pessoais e da salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

O artigo 18.º versa sobre a prevenção da violação de regras de segurança no trabalho, atribuindo à Autoridade para as Condições do Trabalho um papel central de fiscalização e colaboração com os órgãos de polícia criminal e o Ministério Público, sobretudo no combate ao tráfico de pessoas para efeitos de exploração laboral. Este preceito reforça a vertente preventiva e administrativa da política criminal, privilegiando mecanismos de controlo laboral antes da intervenção penal.

Do ponto de vista constitucional, o artigo encontra respaldo nos artigos 58.º e 59.º da Constituição da República Portuguesa, relativos ao direito ao trabalho e à segurança no emprego, bem como no artigo 59.º, n.º 1, alínea c), quanto às condições de segurança e higiene no trabalho. A norma não amplia competências sancionatórias nem interfere



com garantias processuais, limitando-se a promover a cooperação interinstitucional, pelo que não suscita reservas de constitucionalidade.

O artigo 19.º constitui um dos núcleos centrais da proposta no que respeita à prevenção da reincidência, atribuindo à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais um vasto conjunto de competências programáticas. Destaca-se a previsão de programas específicos para jovens adultos e para condenados por crimes particularmente graves ou socialmente lesivos, como a violência doméstica, os crimes sexuais, os incêndios florestais, os crimes rodoviários, a corrupção e a cibercriminalidade.

Este artigo concretiza de forma particularmente expressiva o princípio constitucional da reinserção social dos condenados, consagrado no artigo 30.º, n.º 5, da Constituição, bem como o princípio da individualização da execução da pena. Importa sublinhar que a norma não impõe a frequência obrigatória de programas como condição automática da liberdade, remetendo sempre para os mecanismos legalmente previstos (suspensão da pena, execução em regime de permanência na habitação, trabalho a favor da comunidade), o que afasta qualquer violação do princípio da reserva de lei em matéria penal.

## **II.6. Cooperação entre os órgãos de polícia criminal e a administração prisional**

O artigo 20.º regula a cooperação entre os órgãos de polícia criminal e a administração prisional, reforçando os mecanismos de partilha célere de informação e de coordenação operacional. Particular relevo assume a obrigação de comunicação imediata à DGRSP de informação relevante para a avaliação da perigosidade de reclusos, bem como a extensão deste regime a menores e jovens em centros educativos.

Em termos constitucionais, este artigo deve ser interpretado em conformidade com os artigos 27.º e 28.º da Constituição, relativos ao direito à liberdade e às garantias de privação da liberdade. A comunicação de informação não equivale a uma decisão automática sobre regimes de segurança, que permanece sujeita a critérios legais e a



controlo jurisdicional, pelo que não se vislumbra violação do princípio da reserva do juiz nem do princípio da proporcionalidade.

Suscita-se-nos, no entanto, a necessidade de conferir uma particular atenção ao texto introduzido no n.º 5 do artigo 20.º desta proposta de lei.

Num texto de política criminal, tal como delimitado pela Lei-Quadro da Política Criminal (Lei n.º 17/2006, de 23 de maio), a inclusão de uma norma que estende o regime de cooperação e partilha de informação previsto para o ingresso em estabelecimento prisional ao ingresso de menores ou jovens em centros educativos suscita sérias reservas quanto à sua adequação material.

Com efeito, a política criminal, tal como constitucional e legalmente configurada, incide sobre a definição de orientações relativas à prevenção da criminalidade, à investigação criminal, à ação penal e à execução das penas e medidas de segurança. O regime tutelar educativo, consagrado na Lei n.º 166/99, de 14 de setembro, constitui um subsistema autónomo, de natureza essencialmente educativa e protetiva, que não integra o direito penal, nem a política criminal em sentido próprio. As medidas tutelares educativas não têm natureza sancionatória, não visam a retribuição nem a prevenção penal, mas antes a educação do menor para o direito e a sua integração social, como tem sido reiteradamente afirmado pela doutrina e pela jurisprudência constitucional. A sua inclusão, ainda que indireta e por remissão, numa proposta de lei de política criminal contribui para uma indesejável diluição conceptual entre justiça penal e justiça tutelar educativa, podendo transmitir a ideia de uma aproximação funcional entre realidades que o ordenamento jurídico português mantém, deliberadamente, separadas.

No que respeita ao regime penal dos jovens adultos, previsto no Decreto-Lei n.º 401/82, a questão assume contornos distintos, mas não menos problemáticos. Embora se trate aqui de direito penal em sentido próprio, o regime dos jovens adultos não configura um sistema autónomo de execução da pena, mas antes um conjunto de critérios especiais de atenuação e de individualização da reação penal aplicáveis no momento da decisão judicial. O jovem adulto condenado cumpre a pena no sistema prisional comum, não



existindo um regime institucional de ingresso distinto que justifique, em termos sistemáticos, uma extensão específica do regime de cooperação previsto no artigo 20.º. A referência expressa ao Decreto-Lei n.º 401/82 é suscetível de criar, assim, uma certa confusão entre planos normativos, ao sugerir a existência de um regime de execução próprio que, na realidade, não existe.

Acresce que, sendo a lei de política criminal uma lei de orientação e de programação, a sua intervenção deve manter-se no plano estritamente necessário à definição de prioridades e à articulação entre entidades com competências no domínio penal. A inclusão de normas que abrangem centros educativos e regimes especiais de imputabilidade penal corre o risco de ultrapassar esse plano, introduzindo uma sobreposição indevida com áreas que não se encontram abrangidas pelo âmbito material da Lei-Quadro da Política Criminal.

Em suma, embora se possa compreender a intenção prática de assegurar a circulação de informação relevante em contextos de privação institucional da liberdade, a solução adotada no artigo 20.º revela-se conceptualmente desajustada num diploma de política criminal. Do ponto de vista da técnica legislativa e da coerência sistemática, seria preferível circunscrever a norma ao sistema penal e prisional, remetendo qualquer extensão ao regime tutelar educativo para instrumentos normativos próprios ou para legislação específica, de modo a preservar a autonomia dogmática e funcional entre política criminal e justiça tutelar educativa.

## **II.7. Equipas especiais e equipas mistas**

Os artigos 21.º a 24.º consagram o regime das equipas especiais e equipas mistas de investigação, prevendo a sua constituição pelo Procurador-Geral da República para investigação de criminalidade particularmente complexa ou grave, como o incêndio florestal, o tráfico de pessoas, a imigração ilegal e a fraude no Serviço Nacional de Saúde. Estas normas densificam o artigo 13.º da Lei-Quadro da Política Criminal (Lei n.º 17/2006), reforçando a coordenação funcional do Ministério Público sobre a investigação criminal.



No que respeita às equipas especiais e equipas mistas (artigos 21.º e seguintes da proposta), verifica-se que a proposta de lei de política criminal para o biénio de 2025-2027 evidencia um reforço significativo do recurso a equipas mistas e equipas especiais como instrumento privilegiado de prevenção e investigação criminal, indo claramente além do modelo consagrado na Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto. Enquanto o diploma anterior previa a constituição de equipas especiais e mistas de forma relativamente contida e essencialmente associada à investigação de criminalidade violenta e grave, a nova proposta revela uma clara opção por uma maior especificação e expansão do modelo das equipas mistas, tanto no plano da prevenção como no da investigação criminal. Este incremento da especificação normativa traduz uma mudança qualitativa na conceção da política criminal - o modelo anterior assentava numa lógica de excecionalidade e flexibilidade, em que as equipas mistas surgiam como instrumento extraordinário, acionado em função da gravidade e complexidade de determinados fenómenos criminais; a nova proposta aproxima-se de um modelo de institucionalização funcional das equipas mistas, transformando-as num mecanismo estrutural e transversal de intervenção criminal, aplicável a múltiplos domínios da criminalidade prioritária.

Do ponto de vista jurídico-institucional, esta evolução tem implicações relevantes. Em primeiro lugar, reforça a centralidade da coordenação interorgânica no sistema de investigação criminal, intensificando a articulação entre órgãos de polícia criminal, Ministério Público, forças e serviços de segurança e entidades administrativas especializadas. Em segundo lugar, contribui para uma redefinição prática do papel do Ministério Público como órgão de direção da investigação, nos termos do artigo 219.º da Constituição, na medida em que o alargamento do recurso a equipas mistas implica uma maior intervenção estratégica e coordenadora daquele órgão.

Todavia, esta expansão suscita também questões de natureza dogmática e constitucional. A densificação excessiva - e, até, imperativa - da previsão de equipas mistas numa lei de política criminal pode aproximar-se de uma ingerência na autonomia técnica e operacional dos órgãos de polícia criminal, bem como na autonomia do



Ministério Público, na medida em que vincula de forma detalhada a organização e a metodologia da investigação criminal nesta parte em particular. Acresce que a institucionalização generalizada das equipas mistas tensiona o princípio da legalidade democrática em matéria de organização da investigação criminal, na medida em que a lei de política criminal, sendo uma lei de orientação, não deve substituir-se à legislação orgânica própria dos órgãos de polícia criminal nem à discricionariedade funcional constitucionalmente reconhecida ao Ministério Público.

Ou seja, a proposta de lei de política criminal para 2025-2027 representa uma inflexão significativa face ao biénio anterior, ao transformar as equipas mistas de um instrumento excecional e relativamente indeterminado, num mecanismo estrutural e amplamente especificado de intervenção criminal. Esta opção legislativa reforça a capacidade de resposta do sistema de justiça penal a fenómenos criminais complexos e transversais, mas levanta, simultaneamente, problemas de coerência sistemática e de delimitação do âmbito próprio da lei de política criminal, que justificam uma análise crítica à luz dos princípios constitucionais da separação de poderes, da autonomia do Ministério Público e da reserva de lei em matéria de organização da investigação criminal, suscitando sérias dúvidas quanto à sua conformidade com o princípio constitucional da autonomia do Ministério Público consagrado no artigo 219.º, n.º 2 da Constituição.

## **II.8. Recuperação de ativos**

O artigo 25.º reforça a prioridade da recuperação de ativos, assumindo-a como instrumento central de prevenção geral e especial. A norma visa eliminar o benefício económico do crime e assegurar a afetação socialmente útil dos bens apreendidos, evitando a sua deterioração ou perda de valor.

Este preceito encontra sólido fundamento constitucional no princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º), na ideia de justiça material e na função preventiva da sanção penal. Desde que respeitado o procedimento específico e as garantias de defesa,



a recuperação de ativos não configura uma pena dissimulada, mas antes uma consequência patrimonial legítima da prática criminosa.

## **II.9. Monitorização, fundamentação e avaliação da política criminal**

Por fim, os artigos 26.º a 28.º regulam a monitorização, fundamentação e avaliação da política criminal, assegurando mecanismos de controlo democrático e transparência. Estes preceitos são particularmente relevantes à luz do artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa, na medida em que garantem que a definição da política criminal permanece sob escrutínio parlamentar e não se transforma num exercício discricionário do poder executivo.

## **III. Síntese conclusiva e comparativa**

Estabelecendo um exercício comparativo entre esta proposta de Lei de Política Criminal para o biénio de 2025-2027 e a Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto, podemos dizer que revela uma acentuada continuidade estrutural, mantendo a mesma lógica de densificação das orientações de prevenção criminal, de articulação institucional e de execução da política criminal, mas introduzindo alguns ajustamentos relevantes de enfoque material e de intensidade normativa.

Na perspetiva da definição dos fenómenos criminais prioritários, embora se utilize, novamente, o critério do bem jurídico tutelado, a presente proposta de Lei apresenta maior clareza nesta definição do que a Lei anterior, antevendo-se, contudo, as mesmas dificuldades sentidas na recolha, tratamento e sistematização de dados, face às limitações acima assinaladas do sistema de registo e tramitação processual *Citius*.

Salienta-se o reforço da proteção das vítimas, em particular as especialmente vulneráveis e vítimas de crimes de violência doméstica, tráfico de pessoas e crimes sexuais, em harmonia sistemática com outros diplomas que estabelecem medidas de proteção das vítimas de crime, como o Estatuto da Vítima e a Lei n.º 112/2019, de 16 de setembro.



Anotam-se, também, o alargamento de concretas medidas preventivas, no que respeita a fenómenos específicos, como a corrupção e a criminalidade conexa – dando corpo a ações já iniciadas no âmbito da Agenda Anticorrupção e à estrutura e competências do MENAC.

No plano da prevenção da reincidência e da reinserção social, verifica-se uma evolução significativa. Enquanto a Lei n.º 51/2023 se limitava a enunciar, de forma genérica, a importância da reintegração do agente do crime na sociedade como objetivo transversal da política criminal, a proposta para 2025-2027 densifica esse objetivo através da previsão expressa de programas específicos de prevenção da reincidência, desenvolvidos pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, dirigidos a fenómenos criminais concretos, como a violência doméstica, o incêndio florestal e a cibercriminalidade. Esta evolução traduz uma passagem de uma lógica predominantemente programática para uma lógica de operacionalização dirigida, sem que, contudo, se ultrapasse o quadro permitido pela Lei-Quadro da Política Criminal.

No domínio da cooperação entre órgãos de polícia criminal e administração prisional, a diferença entre os dois diplomas é particularmente nítida. A Lei n.º 51/2023 previa já mecanismos de cooperação interorgânica e a possibilidade de constituição de equipas especiais e mistas, mas mantinha essa cooperação essencialmente no plano da investigação criminal e da prevenção de crimes violentos e graves. A proposta de 2025-2027, no artigo 20.º, vai mais longe, ao introduzir uma obrigação expressa de comunicação imediata à DGRSP de informação relevante para a avaliação da perigosidade do recluso aquando do ingresso em estabelecimento prisional, com vista à eventual colocação em regime de segurança. Trata-se de uma inovação relevante face ao regime anterior, na medida em que aproxima a política criminal do domínio da execução concreta da pena.

É precisamente neste contexto que surge uma das diferenças mais complexas relativamente à Lei do biénio anterior e que supra assinalámos: a extensão desse regime, ainda que “com as necessárias adaptações”, ao ingresso de menores ou jovens



em centros educativos e à aplicação do regime penal dos jovens adultos. A Lei n.º 51/2023 não continha qualquer referência ao sistema tutelar educativo nem a regimes especiais de imputabilidade penal, mantendo uma separação clara entre política criminal e justiça de menores. A proposta de 2025-2027 rompe com essa tradição, introduzindo uma aproximação normativa que não encontra paralelo no diploma anterior e que suscita reservas do ponto de vista da coerência sistemática e do respeito pela autonomia dogmática do direito tutelar educativo.

No plano da recuperação de ativos, a proposta de 2025-2027 aprofunda uma tendência já claramente presente na Lei n.º 51/2023. Ambos os diplomas atribuem prioridade à identificação, localização e apreensão de bens relacionados com a prática criminosa, bem como à sua rápida afetação a utilidades públicas. Contudo, a proposta mais recente confere maior centralidade política a esta dimensão, apresentando-a explicitamente como instrumento de prevenção geral e de eliminação do benefício económico do crime, reforçando a articulação entre o Gabinete de Recuperação de Ativos, o Gabinete de Administração de Bens e o Ministério Público.

Por fim, no que toca aos mecanismos de avaliação, monitorização e fundamentação da política criminal, a proposta de 2025-2027 mantém, em termos essenciais, o modelo da Lei n.º 51/2023, designadamente, quanto à exigência de fundamentação das prioridades e à inclusão, nos relatórios previstos na Lei-Quadro, de uma análise específica da criminalidade associada à corrupção. Não se registam aqui alterações estruturais, mas antes uma reafirmação do modelo de controlo e escrutínio já adotado no biénio anterior.

Em razão do acima exposto, face ao contexto da análise da presente proposta de Lei, apresentam-se as seguintes medidas ou propostas de alteração, para boa execução da definição das políticas criminais enunciadas:

- A. A definição da *celeridade processual* como objetivo específico – com a qual, em abstrato, se concorda – deverá ser acompanhada da dotação das



investigações criminais dos meios humanos e materiais necessários para o efeito, considerando que a já assinalada carência de magistrados (atento o volume processual atual e as competências alargadas e heterogêneas desta magistratura) bem como de meios materiais (em particular no que respeita às perícias, sobretudo de análise de prova digital) são obstáculo evidente e conhecido ao eficaz cumprimento deste objetivo.

- B. Considerando que a presente 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), e que o sistema atual de registo de inquéritos (*Citius*), gerido pelo IGFEJ, I.P., comporta as espécies processuais de registo de expediente na área criminal definidas na [Ordem de Serviço n.º 4/2015, de 28 de maio de 2015, da Procuradoria-Geral da República](#) e não se encontra especificamente estruturado para extrair dados com a singularidade exigida [designadamente, no que respeita à classificação dos autores e das vítimas elencados, em particular, nas alíneas a) e h) do artigo 5.º da proposta de Lei em análise], importa sinalizar a necessidade de o sistema de registo e tramitação de processos (*Citius*) ser adaptado, com urgência, à específica tramitação e gestão do inquérito, incluindo ferramentas de simplificação e uniformização da produção estatística, com registo de espécies de distribuição de processos criminais adaptados às concretas prioridades de investigação definidas na presente Lei de Política Criminal.
- C. A extensão da norma do artigo 20.º da proposta de lei a menores e jovens em centros educativos pode violar a autonomia do regime tutelar educativo, criando confusão conceitual entre justiça penal e justiça de menores.



- D. A referência ao regime de jovens adultos carece de fundamentação prática, podendo gerar sobreposição normativa desnecessária.
- E. A expansão significativa do âmbito material e densificação normativa em relação à Lei n.º 51/2023 no que tange às equipas mistas (transformação das equipas mistas de instrumento excepcional para mecanismo estrutural e transversal de investigação criminal) comporta riscos de possível ingerência na autonomia técnica das forças de segurança e do Ministério Público; bem como risco de violação dos princípios constitucionais da legalidade democrática e da autonomia do Ministério Público, porque a lei de política criminal não deve substituir nem detalhar as regras próprias da organização e da condução da investigação criminal, que já estão previstas em leis específicas e cuja direção compete, de forma objetiva, legal e autónoma, ao Ministério Público.

Sem prejuízo das questões identificadas no presente parecer, nada mais há assinalar no que concerne ao respeito pelos preceitos legais e constitucionais.

*Lisboa, 13 de março de 2026*