



Estratégia da Procuradoria-Geral da República

Tráfico de pessoas e criminalidade conexa

fevereiro de 2025



Estratégia da Procuradoria-Geral da República

Tráfico de pessoas e criminalidade conexa

1. Introdução.

Numa época marcada por desafios globais que atravessam fronteiras e impactam as nossas sociedades, destaca-se o tráfico de pessoas, fenómeno que afronta a dignidade humana.

O tráfico de pessoas tem muitas vezes por base a imigração ilegal, realidade complexa que por um lado é motivada pela esperança de uma vida com melhores condições de liberdade ou subsistência e, por outro, é marcada pela exploração e violação dos direitos mais básicos dos seres humanos. Levados a fugir da pobreza, da guerra ou da perseguição política, étnica ou religiosa, muitos tornam-se presas fáceis de organizações criminosas de tráfico de pessoas, que operam com cada vez maior sofisticação.

Este fenómeno tem impactos devastadores na sociedade, acentuando desigualdades sociais e económicas e minando a segurança das comunidades, fomentando o surgimento de outras formas de criminalidade, como o casamento forçado, o branqueamento de capitais, a corrupção, o cibercrime e a gestão de substituição. As vítimas passam a enfrentar um futuro de vulnerabilidade, desprovido de direitos e oportunidades.

Neste cenário, o papel do Ministério Público é crucial. As autoridades judiciais devem agir de forma célere, determinada e ponderada, com vista a combater o tráfico de pessoas. Torna-se imperativo que o Ministério Público adote uma estratégia eficaz para enfrentar este fenómeno.



A complexidade crescente desta prática criminosa exige uma abordagem informada, organizada e sistematizada, centralmente coordenada, multidisciplinar, interativa e integrada, colaborativa, autocrítica, evolutiva e responsável.

A implementação de uma estratégia específica e coordenada para investigar e enfrentar o tráfico de pessoas e a criminalidade conexas é um imperativo ético, legal e institucional.

O tráfico de pessoas e a criminalidade conexas são objeto da Diretiva n.º 1/2023, de 2 de novembro, da Procuradoria-Geral da República, que efetiva as prioridades e orientações definidas pela Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto, que por sua vez definiu os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biênio de 2023/2025, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio (Lei-Quadro da Política Criminal), determinando-lhe especial e célere tratamento.

O V Plano de Ação para a Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2025-2027, publicado no Diário da República, 1.ª Série, n.º 249, de 24 de dezembro de 2024, realça a atual prevalência em território nacional do tráfico de pessoas para fins de exploração laboral, assim como realça que *«os números de condenações permanecem relativamente baixos perante a magnitude das situações com que nos vamos deparando, o que impõe uma aposta cada vez mais robusta na formação e especialização dos operadores judiciais nas áreas das magistraturas e o reforço dos meios técnicos de investigação»*.

Desse plano de ação, constam como objetivos para a Procuradoria-Geral da República, enquanto elemento da Comissão Técnica de Acompanhamento, os seguintes:



- i. Participação na elaboração de estudos em áreas relacionadas com o tráfico de seres humanos.
- ii. Colaboração na atualização do manual “Tráfico de Seres Humanos: Coletânea Seleccionada de Instrumentos Jurídicos, Políticos e Jurisprudência em Portugal, na Europa e no Mundo”.
- iii. Criação de protocolos de atuação/fluxogramas na área da cooperação em matéria de investigação e combate ao tráfico de seres humanos, bem como da difusão de alertas em caso de desaparecimento de pessoas e de atuação conjunta.

A resposta a este fenómeno não pode ser apenas repressiva. Deve atender-se à proteção das vítimas, muitas das quais vivem em condições de extrema vulnerabilidade. O apoio jurídico, psicológico e social é um elemento essencial para quebrar o ciclo de exploração e devolver dignidade a essas pessoas. O Ministério Público deve assumir um papel fundamental na garantia de que o apoio a esses níveis é dispensado.

O fenómeno da imigração ilegal e do tráfico de pessoas não é apenas um problema criminal, é uma questão que coloca em causa os valores fundamentais de justiça, liberdade e igualdade.

2. Eixos estratégicos.

A estratégia a implementar deve assentar em três pilares fundamentais:

- **Organização.**

A implementação de procedimentos uniformes é essencial para uma cultura institucional eficaz na investigação do tráfico de pessoas.



As medidas a adotar no domínio da organização serão:

- i. A gestão e coordenação centralizada da estratégia na Procuradoria-Geral da República, que permitirá a otimização de recursos, uma visão abrangente do fenómeno e a implementação de procedimentos uniformes e coerentes de antecipação e reação.
- ii. A monitorização centralizada do fenómeno do tráfico de pessoas, com a recolha e o tratamento de dados, que permitirá compreender a dimensão do fenómeno e proativamente adaptar ações estratégicas contínuas, dinâmicas e sustentadas e apresentar propostas de ajustamento de recursos.
- iii. A criação de um grupo de trabalho de magistrados do Ministério Público, com atividade centralizada na Procuradoria-Geral da República, que identificará as melhores práticas nacionais e internacionais e impulsionará a implementação de métodos eficazes e uniformes de combate ao tráfico de pessoas e de proteção e de apoio às vítimas, com recurso ao conhecimento e experiência de especialistas nestas e em outras áreas, designadamente em cooperação judiciária internacional, em recuperação de ativos e em outros tipos de criminalidade, como o casamento forçado, o branqueamento de capitais, a corrupção, o cibercrime e a gestão de substituição.
- iv. A criação de uma rede de pontos de contacto de magistrados do Ministério Público a nível nacional, que permitirá a partilha permanente de informações processuais com vista à eficiência no combate ao tráfico de pessoas.
- v. A criação de mecanismos ágeis de comunicação e interação, como passo decisivo para a realização de investigações atempadas e respostas eficazes na identificação do tráfico de pessoas e dos seus autores, de



identificação e de proteção e de apoio às vítimas, de preservação de prova e de início de investigações.

- vi. O acompanhamento regular de eventuais programas nacionais e internacionais de financiamento de projetos, com vista a provisionar o Ministério Público com fundos que o capacitem na implementação e desenvolvimento desta estratégia, designadamente no reforço da formação dos magistrados e na criação e implementação de mecanismos e instrumentos que melhorem a eficiência e a eficácia no combate ao tráfico de pessoas.
- vii. A avaliação regular de resultados e a revisão de metodologias com base nos dados recolhidos e em respostas de participantes, que permitirá ponderar o ajustamento e melhoria de procedimentos.
- viii. A emissão de diretivas, ordens ou instruções, o que permitirá sistematizar e divulgar orientações para procedimentos uniformes.

- **Cooperação.**

O combate ao tráfico de pessoas requer uma estreita colaboração entre magistrados do Ministério Público e entre estes e entidades e organizações nacionais e internacionais com intervenção nessa matéria. A comunicação ágil atrás mencionada terá de ser implementada para ocorrer também entre o Ministério Público, os órgãos de polícia criminal e as entidades e organizações com responsabilidade e vocação nas áreas da proteção e apoio às vítimas, designadamente a nível social, laboral e da proteção de menores, para que cada uma delas possa disponibilizar dados relevantes para a atividade das demais.



As medidas a adotar no domínio da cooperação serão:

- i. A articulação com órgãos de polícia criminal, estabelecendo procedimentos eficazes de identificação do tráfico de pessoas e dos seus autores, de identificação e proteção das vítimas, de preservação de prova e de início de investigações integradas.
- ii. A articulação com entidades e organizações públicas e privadas, com vista à caracterização e à eficaz identificação do tráfico de pessoas, proteção e apoio às vítimas e preservação de prova.
- iii. A articulação com a academia, com vista a promover e colaborar na conceção e desenvolvimento de ferramentas tecnológicas a utilizar no combate ao tráfico de pessoas.
- iv. A promoção ativa de aplicação dos instrumentos normativos supranacionais a que Portugal esteja vinculado, com vista ao cumprimento de obrigações internacionais.
- v. A participação ativa no V Plano de Ação para a Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2025-2027, com vista a integrar a colaboração da Procuradoria-Geral da República aí prevista, com os objetivos aí definidos.
- vi. A integração ou a intensificação de participação do Ministério Público em redes internacionais de prevenção e combate ao tráfico de pessoas, assegurando o intercâmbio de experiência, conhecimento, informação e formação.
- vii. A proposta de providências legislativas para incremento da eficiência do Ministério Público, do aperfeiçoamento das instituições judiciais e da eficácia no combate ao tráfico de pessoas, sempre que tal se justificar.



- **Formação.**

Para implementação e execução da presente estratégia, torna-se necessário dotar os magistrados do Ministério Público e eventualmente outros intervenientes de conhecimentos e ferramentas adequadas para a prevenção, investigação e combate deste fenómeno.

As medidas a adotar no domínio da formação serão:

- i. A identificação de necessidades formativas, com vista a definir um plano de formação.
- ii. A realização de ações formativas, essencialmente práticas e preferencialmente com a colaboração de entidades externas, orientadas para as dificuldades detetadas e para a divulgação de boas práticas.
- iii. A elaboração de manuais e de guias de apoio, com o objetivo de compilar, sistematizar e divulgar os procedimentos e boas práticas abordadas nas ações formativas.
- iv. A promoção do intercâmbio com instituições internacionais, estimulando a partilha de conhecimento e experiência, especialmente no contexto da União Europeia e de outras áreas identificadas como ponto de partida das vítimas.



3. Cronograma.

Os prazos propostos para implementação da presente estratégia são os seguintes:

Estratégia para o tráfico de pessoas				
	2025			
	1.º trimestre	2.º trimestre	3.º trimestre	4.º trimestre
Gestão e coordenação centralizada da estratégia na PGR				
Monitorização centralizada do tráfico de pessoas				
Criação de grupo de trabalho e de pontos de contacto				
Acompanhamento regular da existência de candidaturas a programas nacionais e internacionais de financiamento				
Articulação com órgãos de polícia criminal				
Articulação com entidades, organizações e a academia				
Promoção ativa de aplicação dos instrumentos supranacionais				
Identificação das necessidades formativas				
Definição do modelo de formação e realização de ação formativa piloto				
Realização de ações formativas				
Ponderação de necessidade de emissão de diretivas, ordens ou instruções				
Integração ou intensificação de participação em redes internacionais				