



DIÁRIO

da Assembleia da República

XII LEGISLATURA

3.ª SESSÃO LEGISLATIVA (2013-2014)

SUMÁRIO

Projetos de lei [n.ºs 453, 459 e 471/XII (3.ª)]:

N.º 453/XII (3.ª) (Trigésima primeira alteração ao Código Penal, sexta alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, primeira alteração à Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, primeira alteração à Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, e primeira alteração à Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, no sentido de dar cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de corrupção pelo GRECO, Nações Unidas e OCDE no contexto de processos de avaliações mútuas):

— Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 459/XII (3.ª) (Altera o Código Penal, qualificando os crimes de homicídio e de ofensas à integridade física cometidos contra solicitadores, agentes de execução e administradores judiciais):

— Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 471/XII (3.ª) — Determina a isenção de portagens na A22 (Via do Infante) (BE).

Propostas de lei [n.ºs 177, 178, 183 e 185/XII (3.ª)]:

N.º 177/XII (3.ª) (Aprova as Grandes Opções do Plano para 2014):

— Relatório da discussão e votação na especialidade e texto final da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

N.º 178/XII (3.ª) (Aprova o Orçamento do Estado para 2014):

— Relatório da discussão e votação na especialidade da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

N.º 183/XII (3.ª) (Aprova a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo):

— Parecer da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, nota técnica elaborada pelos serviços de apoio e anexo contendo o parecer da Comissão de Agricultura e Mar.

N.º 185/XII (3.ª) (Procede à primeira alteração à Lei n.º 36/2003, de 23 de agosto, em cumprimento da Decisão n.º 2009/426/JAI do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa ao reforço da Eurojust e que altera a Decisão n.º 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade):

— Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

Projeto de resolução n.º 862/XII (3.ª):

Recomenda ao Governo que proceda à abertura do processo de classificação do cinema Odéon (BE).

Proposta de resolução n.º 69/XII (3.ª):

Aprova o recesso, por parte da República Portuguesa, ao Ato Constitutivo da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), adotado, em Viena, em 8 de abril de 1979 e em vigor desde 10 de junho de 1985.

PROJETO DE LEI N.º 453/XII (3.ª)

(TRIGÉSIMA PRIMEIRA ALTERAÇÃO AO CÓDIGO PENAL, SEXTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 34/87, DE 16 DE JULHO, PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI N.º 20/2008, DE 21 DE ABRIL, PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI N.º 50/2007, DE 31 DE AGOSTO, E PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI N.º 19/2008, DE 21 DE ABRIL, NO SENTIDO DE DAR CUMPRIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS A PORTUGAL EM MATÉRIA DE CORRUPÇÃO PELO GRECO, NAÇÕES UNIDAS E OCDE NO CONTEXTO DE PROCESSOS DE AVALIAÇÕES MÚTUAS)

Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE I – Considerandos**I. A) Nota Introdutória**

Um grupo de Deputados do Grupo Parlamentar do PSD tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 3 de outubro de 2013, o Projeto de Lei n.º 453/XII (3.ª) – 31.ª Alteração ao Código Penal, 6.ª Alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, 1.ª Alteração à Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, 1.ª Alteração à Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, e 1.ª Alteração à Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, no sentido de dar cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de corrupção pelo GRECO, Nações Unidas e OCDE no contexto de processos de avaliações mútuas.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, datado de 8 de Outubro de 2013, esta iniciativa legislativa baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

I. B) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente iniciativa pretende, conforme refere a respetiva Exposição de Motivos, “*dar cumprimento às recomendações do Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO), dirigidas a Portugal no âmbito do III Clico de avaliações mútuas sobre a aplicação da Convenção Penal contra a Corrupção, bem como às recomendações dirigidas ao nosso País no contexto da aplicação da Convenção contra a Corrupção, das Nações Unidas, e da aplicação da Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes políticos estrangeiros nas transações comerciais internacionais*”.

Em conformidade, a presente iniciativa visa introduzir as seguintes alterações normativas:

1. Código Penal

1.1. Artigo 11.º-É alterado o seu n.º 2, que passa a ter a seguinte redação: “As pessoas coletivas e entidades equiparadas, com exceção do Estado, de pessoas coletivas **no exercício de prerrogativas de poder público** e de organizações de direito **internacional** público, são responsáveis pelos crimes previstos nos artigos 152.º-A e 152.º-B, nos artigos 159.º e 160.º, nos artigos 163.º a 166.º, sendo a vítima menor, e nos artigos 168.º, 169.º, 171.º a 176.º, 217.º a 222.º, 240.º, 256.º, 258.º, 262.º a 283.º, 285.º, 299.º, 335.º, 348.º, 353.º, 363.º, 367.º, 368.º-A e 372.º a **376.º**, quando cometidos: a) (...); ou b) (...). 3 – **Revogado**. “.

As restantes alíneas mantêm-se inalteradas.

Esta alteração, segundo os proponentes, visa “responsabilizar penalmente as pessoas coletivas de direito público, incluindo as entidades públicas empresariais (recomendação da OCDE), e a incluir a responsabilidade penal das pessoas coletivas pelo crime de peculato e peculato de uso (recomendações da ONU)”.

1.2. Artigo 118.º – É alterada a alínea a) do n.º 1, que passa a ter a seguinte redação: “a) 15 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a 10 anos ou dos crimes previstos nos artigos **335.º**, 372.º, 373.º, 374.º, 374.º-A, 375.º, n.º 1, 377.º, n.º 1, 379.º, n.º 1, 382.º, 383.º e 384.º do Código Penal, 16.º, 17.º, 18.º e 19.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, alterada pelas Leis n.ºs 108/2001, de 28 de novembro, 30/2008, de 10 de julho, **41/2010, de 3 de setembro, 4/2011, de 16 de fevereiro, e 4/2013, de 14 de janeiro**, e 8.º, 9.º, 10.º e 11.º da Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, e ainda do crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção”, mantendo-se as restantes alíneas com a atual redação.

A introdução de uma nova redação nesta alínea a) pretende “o tráfico de influências no leque dos crimes a que se aplica um prazo de prescrição do procedimento criminal de 15 anos, passando este crime a ter um prazo de prescrição idêntico ao dos crimes de corrupção (recomendação iv do GRECO)”.

1.3. No artigo 335.º são introduzidas três alterações.

A primeira ocorre nas alíneas a) e b) do n.º 1, que respeitam às molduras penais ali contidas, que passam a ter a seguinte redação: “a) Com pena de prisão de **um** a cinco anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal, se o fim for o de obter uma qualquer decisão ilícita favorável”; “b) Com pena de prisão até **três anos** ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal, se o fim for o de obter uma qualquer decisão lícita favorável”.

A segunda alteração introduz a seguinte redação ao atual n.º 3: “**3 – Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer vantagem patrimonial ou não patrimonial às pessoas referidas no n.º 1 para os fins previstos na alínea b) é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa.**”

Finalmente, a terceira alteração a introduzir neste artigo diz respeito à punibilidade da tentativa, já que no n.º 4 se prevê: “**A tentativa é punível**”.

Foi intenção dos proponentes elevar “a moldura penal do crime de tráfico de influência, criminalizando-se o tráfico de influência ativo para ato lícito (recomendação iv do GRECO) e [punir] a tentativa (recomendação da ONU)”.

1.4. De igual forma, e com o mesmo sentido, a alínea c) do artigo 374.º é substituída pela seguinte redação: “**3 – A tentativa é punível**”.

1.5. Relativamente ao artigo 374.º-B, os proponentes pretendem alterar o regime da dispensa da pena nos seguintes termos:

– O n.º 1 passa a ter a seguinte redação: “O agente **pode ser** dispensado de pena sempre que:

- a) Tiver denunciado o crime no prazo máximo de 30 dias após a prática do ato e sempre antes da instauração de procedimento criminal, **desde que voluntariamente restitua a vantagem ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor; ou**
- b) (...).
- c) **Revogado**”.

O n.º 2 mantém-se inalterado.

Os proponentes explicam na Exposição de Motivos a razão de ser da alteração ao a este artigo: “Alteração ao artigo 374.º-B, passando a ser facultativa a dispensa de pena nos casos de arrependimento efetivo (recomendação v do GRECO). Por se considerar que uma das condições para que o agente possa beneficiar da dispensa de pena deverá ser a da restituição voluntária da vantagem recebida ou do respetivo valor, aditou-se segmento final nesse sentido na alínea a) do n.º 1. Com efeito, não faz sentido que o agente possa beneficiar da dispensa de pena em caso de prática de crime de corrupção e acabe por usufruir da vantagem

indevida que recebeu. Com este aditamento, alinha-se a redação da alínea a) com a alínea b). Por outro lado, elimina-se a alínea c) para garantir a unidade do sistema, uniformizando-se as disposições existentes na legislação penal em matéria de dispensa de pena, em consequência da recomendação da OCDE para a eliminação da dispensa de pena no crime de corrupção ativa no comércio internacional (que implica alteração nesse sentido na alínea b) do artigo 5.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril);”.

1.6. As alterações aos artigos 375.º e 376.º do Código Penal visam incluir a *coisa imóvel* no ilícito típico, pelo que se propõe, para estes dois artigos, a seguinte redação:

“Artigo 375.º
(...)”

1 - O funcionário que ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel **ou imóvel**, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

2 – (...).

3 – (...).

Artigo 376.º
(...)”

1 – O funcionário que fizer uso ou permitir que outra pessoa faça uso, para fins alheios àqueles a que se destinem, **de coisa imóvel**, de veículos ou de outras coisas móveis de valor apreciável, públicos ou particulares, que lhe forem entregues, estiverem na sua posse ou lhe forem acessíveis em razão das suas funções, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

2 – (...).”

De acordo com os proponentes, o alargamento do âmbito da incriminação a coisas imóveis visa corresponder a uma recomendação da ONU.

1.7. O artigo 382.º, relativo ao crime de abuso de poder, mantém o seu atual n.º 1, sendo acrescentado um n.º 2, com a seguinte redação: “**2 – A tentativa é punível.**”

Segundo os proponentes, a consagração da punibilidade da tentativa decorre de uma recomendação da ONU.

1.8. Finalmente, no âmbito das alterações ao Código Penal, os proponentes propõem, em relação ao artigo 386.º, as seguintes alterações:

— o n.º 3 passa a ter a seguinte redação: “São ainda equiparados ao funcionário, para efeitos do disposto nos artigos **335.º e 372.º** a 374.º:

- a) Os magistrados, funcionários, agentes e equiparados **de organizações de direito internacional público**, independentemente da nacionalidade e residência;
- b) Os funcionários nacionais de outros **Estados**, quando a infração tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português;
- c) (...);
- d) **Os magistrados e funcionários de tribunais internacionais, desde que Portugal tenha declarado aceitar a competência desses tribunais;**
- e) Todos os que exerçam funções no âmbito de procedimentos de resolução extrajudicial de conflitos, **independentemente da nacionalidade e residência, quando a infração tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português;**

f) **Os jurados e árbitros nacionais de outros Estados, quando a infração tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português”.**

De acordo com os proponentes, estas alterações visam dar cumprimento às recomendações i, ii, iii, do GRECO, relativamente ao conceito de funcionário.

2. Um segundo grupo de alterações tem por objeto a Lei n.º 34/87, de 16 de julho (Lei dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos), nos seguintes termos:

- O n.º 2 do artigo 3.º passa a ter a seguinte redação: “2 – Para efeitos do disposto nos artigos 16.º a 19.º, equiparam-se aos titulares de cargos políticos nacionais os titulares de cargos políticos **de organizações de direito internacional público, bem como** os titulares de cargos políticos de outros **Estados, independentemente da nacionalidade e residência, quando a infração tiver sido cometida, no todo ou em parte, em território português.”**

- O n.º 2 do artigo 10.º é alterado nos seguintes termos: “O titular de cargo político que, nas mesmas condições, impedir ou constringer o livre exercício das funções do Provedor de Justiça é punido com prisão de um a cinco anos.”

- O n.º 1 do artigo 19.º-A recebe a seguinte alteração: 1 – O agente **pode ser** dispensado de pena sempre que: a) Tiver denunciado o crime no prazo máximo de 30 dias após a prática do ato e sempre antes da instauração de procedimento criminal, **desde que voluntariamente restituído a vantagem ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor; ou b) (...)**”, sendo a que a alínea c) é revogada.

- O artigo 20º sofre alteração no seu n.º 1, que passa a ter a seguinte redação: “O titular de cargo político que no exercício das suas funções ilicitamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel **ou imóvel, pública ou particular**, que lhe **tenha** sido entregue, **esteja** na sua posse ou lhe **seja** acessível em razão das suas funções, **é** punido com prisão de três a oito anos e multa até 150 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.”

— O artigo 21.º é alterado nos seguintes termos:

“1 – O titular de cargo político que fizer uso ou permitir que **outra pessoa** faça uso, para fins alheios àqueles a que se destinem, **de coisa imóvel**, de veículos ou **de** outras coisas móveis de valor apreciável, **públicos ou particulares**, que lhe **forem** entregues, estiverem na sua posse ou lhe forem acessíveis em razão das suas funções, **é** punido com prisão até **dois anos ou com pena de multa até 240 dias**.

2 – O titular de cargo político que der a dinheiro público um destino para uso público diferente daquele a que estiver legalmente afetado, **é** punido com prisão até **dois anos ou com pena de multa até 240 dias**.”

— Finalmente, procede-se à revogação da alínea e) do artigo 29.º, das alíneas e), f) e g) do artigo 31.º, e do n.º 2 do artigo 35.º, bem como todo o teor do artigo 38.º.

Estas alterações à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, de acordo com os proponentes, visam igualmente dar cumprimentos às recomendações i, ii e iii do GRECO e ajustar os artigos 19.º-A (dispensa ou atenuação da pena), 20.º (peculato) e 21.º (peculato de uso) na linha das alterações propostas também para o Código Penal; e procede-se a uma maior equiparação, em termos de moldura penal, entre os crimes de peculato de uso praticados por funcionários e por titular de cargo político (elevando-se a moldura penal neste caso) e retira-se do catálogo dos titulares de cargos políticos as referências a Macau e aos governadores civis.

3. O terceiro grupo de alterações visa a Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, relativo ao regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado, no sentido de dar cumprimento a recomendações da OCDE, do GRECO e da ONU, visam as seguintes alterações:

— O artigo 2.º, relativo ao conceito de funcionário, sofre alteração na sua alínea a), nos seguintes termos: “«Funcionário estrangeiro» a pessoa que, ao serviço de um país estrangeiro, como funcionário, agente ou a qualquer outro título, mesmo que provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tenha sido chamada a desempenhar ou a participar no desempenho de uma atividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional ou, nas mesmas circunstâncias,

desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar ou que exerce funções de gestor, titular dos órgãos de fiscalização ou trabalhador de empresa pública, nacionalizada, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda de empresa concessionária de serviços públicos, **assim como qualquer pessoa que assuma e exerça uma função de serviço público em empresa privada no âmbito de contrato público;**”

— O artigo 5.º uniformiza o regime da dispensa de pena recebendo as alíneas a) e b) a seguinte redação:

“a) A pena **pode ser** especialmente atenuada se o agente auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis ou de algum modo contribuir decisivamente para a descoberta da verdade;

b) O agente **pode ser** dispensado de pena se, voluntariamente, antes da prática do facto, repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara, restituir a vantagem ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor”.

— Os artigos 8.º e 9.º elevam as molduras penais dos crimes de corrupção passiva e ativa no sector privado, de acordo com as recomendações do GRECO), ao mesmo tempo que o crime tentado passa a ser punível.

Em conformidade, o artigo 8.º passa a ter o seguinte teor:

“1 – O trabalhador do sector privado que, por si ou, mediante o seu consentimento ou ratificação, por interposta pessoa, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer ato ou omissão que constitua uma violação dos seus deveres funcionais é punido com pena de prisão até **cinco** anos ou com pena de multa **até 600 dias**.

2 - Se o ato ou omissão previsto no número anterior for idóneo a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, o agente é punido com pena de prisão de **um a oito** anos.”

O artigo 9.º recebe, por seu turno, a seguinte redação:

“1 – Quem por si ou, mediante o seu consentimento ou ratificação, por interposta pessoa der ou prometer a pessoa prevista no artigo anterior, ou a terceiro com conhecimento daquela, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que lhe não seja devida, para prosseguir o fim aí indicado é punido com pena de prisão até **três anos** ou com pena de multa.

2- Se a conduta prevista no número anterior visar obter ou for idónea a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, o agente é punido com pena de prisão até **cinco** anos ou com pena de multa **até 600 dias**

3 - A tentativa é punível.”

4 – O quarto grupo de alterações visa adaptar, no regime jurídico de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva, o regime relativo à dispensa de pena, tornando-a facultativa, pelo que as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, passam a ter a seguinte redação:

“a) A pena **pode ser** especialmente atenuada se o agente auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis;

b) O agente **pode ser** dispensado de pena se repudiar voluntariamente, antes da prática do facto, o oferecimento ou a promessa que aceitara ou restituir a vantagem ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor.”.

5. Finalmente, os proponentes introduzem alterações ao artigo 4.º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril (aprova medidas de combate à corrupção), nos seguintes termos:

O n.º 1 do artigo 4.º passa a ter a seguinte redação: “1 – Os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do sector empresarial do Estado, **assim como os trabalhadores do sector privado**, que denunciem o cometimento de infrações de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas não podem, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária **ou o despedimento**, ser prejudicados.”

A alínea c) do n.º 3 do mesmo artigo terá a seguinte redação: “**Beneficiar, com as devidas adaptações, das medidas previstas na Lei n.º 93/99, de 14 de julho, que regula a aplicação de medidas para a proteção de testemunhas em processo penal**”.

I.C) Antecedentes legislativos

Os antecedentes legislativos sobre as matérias em apreço encontram-se descritos na Nota Técnica que se anexa ao presente Parecer e que aqui se dão por reproduzidos.

PARTE II – Opinião da relatora

Sem prejuízo de outras considerações em sede de debate na especialidade, a relatora chama a atenção para o facto das alterações ao regime da dispensa de pena poderem introduzir, nos termos em que são propostas, desproporcionalidade entre a punibilidade do crime consumado e o crime tentado, cuja pena é, nos termos da lei geral, especialmente atenuada.

Veja-se, a este propósito, as alterações introduzidas à alínea a) do n.º 1 do artigo 374.º-B, em que a dispensa de pena pode ser aplicada se o agente “*Tiver denunciado o crime no prazo máximo de 30 dias após a prática do ato e sempre antes da instauração de procedimento criminal, desde que voluntariamente restitua a vantagem ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor*”.

Ora, Não preenchendo o autor do crime tentado nenhum dos requisitos da alínea b), conclui-se que o agente de crime tentado, agora punível, pode nunca beneficiar de dispensa de pena, o que é manifestamente desproporcional relativamente ao agente que, tendo consumado o crime, restitui a vantagem ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor. Na verdade, se o legislador condiciona a possibilidade de aplicação de dispensa de pena à anulação (restituição) da vantagem (e que materializa o desvalor do resultado), deveria igualmente admitir a aplicação do mesmo regime em caso de crime tentado, na medida em que a punibilidade se restringe ao desvalor da ação.

PARTE III – Conclusões

1. Um grupo de deputados do PSD apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 453/XII (3.ª) que procede à 31.ª alteração ao Código Penal, 6.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, 1.ª alteração à Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, 1.ª alteração à Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, e 1.ª alteração à Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, no sentido de dar cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de corrupção pelo GRECO, Nações Unidas e OCDE no contexto de processos de avaliações mútuas.

2. Esta iniciativa visa dar cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de corrupção pelo GRECO, Nações Unidas e OCDE no contexto de processos de avaliações mútuas.

3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 453/XII (3.ª) (PSD) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário.

PARTE IV – Anexos

Anexam-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República, bem como os Pareceres do Conselho Superior de Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e Ordem do Advogados.

Palácio de Belém, 27 de novembro de 2013.

A Deputada Relatora, Isabel Oneto — O Presidente da Comissão, Fernando Negrão.

Nota: O parecer foi aprovado.



Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 453/XII (3.ª) (PSD)

Trigésima primeira alteração ao Código Penal, sexta alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, primeira alteração à Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, primeira alteração à Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, e primeira alteração à Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, no sentido de dar cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de corrupção pelo GRECO, Nações Unidas e OCDE no contexto de processos de avaliações mútuas.

Data de admissão: 8 de outubro de 2013

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Laura Costa (DAPLEN); Paula Faria (BIB), Fernando Bento Ribeiro e Maria Ribeiro Leitão (DILP) e : Maria João Costa e Francisco Alves (DAC).

Data: 28 de outubro de 2013

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa *sub judice* visa alterar o Código Penal, a Lei dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos, a Lei n.º 20/2008, de 21 de abril (Cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado, dando cumprimento à Decisão-Quadro n.º 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de julho), da Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto (Estabelece um novo regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva) e da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril (Aprova medidas de combate à corrupção).

O objetivo das alterações propostas é o de dar cumprimento às recomendações do Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO), dirigidas a Portugal no âmbito do III Ciclo de avaliações mútuas sobre a aplicação da Convenção Penal contra a Corrupção, a aplicação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a aplicação da Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais.

- No *Código Penal*, propõem a alteração dos artigos 11.º (*Responsabilidade das pessoas singulares e coletivas*) – no sentido de responsabilizar penalmente as pessoas coletivas de direito público, incluindo as entidades públicas empresariais, e de responsabilizar penalmente as pessoas coletivas pelos crimes de peculato e peculato de uso –, do artigo 118.º (*Prazos de prescrição*) – para que o crime de tráfico de influência passe a ter um prazo de prescrição de 15 anos, tal como o dos crimes de corrupção –, do artigo 335.º (*Tráfico de influência*) – elevando a moldura penal deste crime, criminalizando o tráfico de influência ativo para ato lícito e punindo a tentativa –, do artigo 374.º (*Corrupção ativa*) – punindo a tentativa –, do artigo 374.º-B (*Dispensa ou atenuação de pena*) – passando a ser facultativa a dispensa de pena nos casos de

arrependimento efetivo e quando o agente tiver restituído voluntariamente a vantagem recebida ou o respetivo valor -, dos artigos 375.º (*Peculato*) e 376.º (*Peculato de uso*) – alargando o âmbito da incriminação a coisas imóveis -, do artigo 382.º (*Abuso de poder*) – consagrando-se a possibilidade de punir a tentativa – e do artigo 386º (*Conceito de funcionário*) – referente à equiparação a funcionário.

- Na *Lei dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos* (Lei n.º 34/87, de 16 de julho, com as alterações subsequentes), a alteração do n.º 2 do artigo 3.º (*Cargos políticos* – no sentido de equiparar aos titulares de cargos políticos nacionais os de organizações de direito internacional público e de outros Estados, quando a infração tiver sido cometida em território português – e a adequação dos artigos 19.º-A (*dispensa ou atenuação da pena*), 20.º (*Peculato*) e 21.º (*Peculato de uso*) às alterações propostas para o Código Penal, bem como a dilatar a moldura penal deste último crime.

- Na lei que *Cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado, dando cumprimento à Decisão-Quadro n.º 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de julho* (Lei n.º 20/2008, de 21 de abril), a alteração da alínea a) do artigo 2.º (*Definições*) – no sentido de alargar o conceito de funcionário estrangeiro -, na alínea b) do artigo 5.º (*Atenuação especial e dispensa de pena*) – para a eliminação da dispensa de pena no crime de corrupção ativa no comércio internacional e tornar facultativa a dispensa de pena nos casos de arrependimento efetivo – e a alteração dos artigos 8.º (*Corrupção passiva no sector privado*) e 9.º (*Corrupção ativa no sector privado*) – agravando as molduras penais destes crimes e punindo a tentativa.

- Na lei que *Estabelece um novo regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva* (Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto), a alteração do artigo 13.º (*Atenuação especial e dispensa de pena*) – tornando facultativa a atenuação ou a dispensa de pena em harmonia com o proposto para o Código Penal e para a Lei dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos.

- Na lei que *Aprova medidas de combate à corrupção* (Lei n.º 19/2008, de 21 de abril), a alteração do artigo 4.º (*Garantias dos denunciantes*) – alargando o regime das garantias dos denunciantes aos trabalhadores do sector privado e estabelecendo que os trabalhadores denunciantes beneficiam das medidas previstas na lei da proteção de testemunhas em processo penal.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada por três Deputados do grupo parlamentar do PSD, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

Este projeto de lei deu entrada em 03/10/2013, foi admitido em 08/10/2013 e anunciado em sessão plenária a 9/10/2013. Por despacho de S. Ex.ª a Presidente da Assembleia da República, datado de 08/10/2013, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa assinalar.

Assim, refira-se que, no respeito do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa alterar cinco diplomas legais, no sentido de dar cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal, em matéria de corrupção, pelo GRECO, Nações Unidas e OCDE, no contexto de processos de avaliações mútuas.

Para o efeito, a presente iniciativa procede à alteração dos seguintes diplomas:

- Código Penal, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro](#), o qual já foi objeto das alterações introduzidas pela Lei n.º 6/84, de 11 de maio, pelos Decretos-Leis n.ºs 101-A/88, de 26 de março, 132/93, de 23 de abril, e [48/95, de 15 de março, que o reviu e republicou](#), pelas Leis n.ºs 90/97, de 30 de julho, 65/98, de 2 de setembro, 7/2000, de 27 de maio, 77/2001, de 13 de julho, 97/2001, 98/2001, 99/2001 e 100/2001, de 25 de agosto, e 108/2001, de 28 de novembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 323/2001, de 17 de dezembro, e 38/2003, de 8 de março, pelas Leis n.ºs 52/2003, de 22 de agosto, e 100/2003, de 15 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, e pelas Leis n.ºs 11/2004 de 27 de março, 31/2004, de 22 de julho, 5/2006, de 23 de fevereiro, 16/2007, de 17 de abril, [59/2007, de 4 de setembro, que o republicou](#), [61/2008, de 31 de outubro](#), [32/2010, de 2 de setembro](#), [40/2010, de 3 de setembro](#), [4/2011, de 16 de fevereiro](#), [56/2011, de 15 de novembro](#), [19/2013, de 21 de fevereiro](#), e [60/2013, de 23 de agosto](#);
- [Lei n.º 34/87, de 16 de julho](#) (Crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos), alterada pelas Leis n.ºs [108/2001, de 28 de novembro](#), [30/2008, de 10 de julho](#), [41/2010, de 3 de setembro](#), [4/2011, de 16 de fevereiro](#), e [4/2013, de 14 de janeiro](#)¹;
- [Lei n.º 20/2008, de 21 de abril](#) (Cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado, dando cumprimento à Decisão Quadro n.º [2003/568/JAI](#), do Conselho, de 22 de julho);
- [Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto](#) (Estabelece um novo regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva);
- [Lei n.º 19/2008, de 21 de abril](#) (Aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril).

Deste modo, em conformidade com o disposto n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário, que determina que “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”, o título identifica os diplomas que altera e o número dessa alteração, ou seja, que procede à trigésima primeira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, sexta alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, e à primeira alteração às Leis n.ºs 20/2008, de 21 de abril, 50/2007, de 31 de agosto, e 19/2008, de 21 de abril².

No que concerne à vigência do diploma, o presente projeto de lei não contém norma de entrada em vigor, pelo que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, sendo aprovado em votação final global e promulgado, e caso não seja aditado, em sede de votação na especialidade, qualquer artigo relativo à sua vigência, entrará em vigor no quinto dia após a sua publicação³.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado vários diplomas que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção, de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

¹ A título informativo, refira-se que, por lapso, a Lei n.º 4/2013, de 14 de janeiro, foi publicada como quarta alteração quando se trata da quinta alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

² Considerando que o n.º 3 do artigo 23.º do Anexo II da Resolução do Conselho de Ministros, que estabelece algumas regras de legística, prevê que os numerais ordinais em atos normativos devem ser redigidos por extenso, sugere-se que, caso esta iniciativa seja aprovada na generalidade, no seu título as referências ao número da alteração das leis sejam alteradas neste sentido, em sede de discussão e votação na especialidade ou na fixação da redação final.

³ Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, e 42/2007, de 24 de agosto, “na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação”.

Importa começar por destacar a aprovação da [Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001, de 26 de outubro](#), que aprovou, para ratificação, a "Convenção Penal sobre a Corrupção", do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo, em 30 de Abril de 1999, na sequência da qual foi publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 56/2001, de 26 de outubro](#).

Na base da aprovação desta Convenção encontram-se entre outros motivos, e de acordo com o preâmbulo, *a necessidade de prosseguir, com carácter prioritário, uma política penal comum que vise a proteção da sociedade contra a corrupção, incluindo a adoção de medidas legislativas e preventivas adequadas*. Do preâmbulo consta ainda que os *Estados-membros do Conselho da Europa, bem como os outros Estados signatários da presente Convenção sublinham que a corrupção constitui uma ameaça para o Estado de direito, a democracia e os direitos do homem, mina os princípios de boa administração, de equidade e de justiça social, falseia a concorrência, entrava o desenvolvimento económico e faz perigar à estabilidade das instituições democráticas e os fundamentos morais da sociedade, estando convencidos de que a eficácia da luta contra a corrupção passa por uma cooperação internacional penal intensificada, célere e efetiva*. Consequentemente, cada Parte deverá adotar as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infrações penais nos termos do seu direito interno, os crimes expressamente previstos no texto desta Convenção.

Mais tarde, a [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#), veio consagrar no ordenamento jurídico português, a Convenção contra a Corrupção. Na mesma data foi ainda publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#), que ratificou a *Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações*.

A referida [Convenção da Organização das Nações Unidas \(ONU\) contra a Corrupção](#), conhecida por Convenção de Mérida, foi negociada entre 21 de janeiro de 2002 e 1 de outubro de 2003, e veio a ser adotada pela Resolução da Nações Unidas n.º 58/4, de 31 de outubro de 2003, tendo sido aberta à assinatura na cidade de Mérida (México) em dezembro do mesmo ano.

Nos termos do seu artigo 1.º a referida Convenção tem por objeto: *promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos*.

O artigo 20.º da Convenção dispõe ainda que *sem prejuízo da sua Constituição e dos princípios fundamentais do seu sistema jurídico, cada Estado Parte deverá considerar a adoção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infração penal, quando praticado intencionalmente, o enriquecimento ilícito, isto é, o aumento significativo do património de um agente público para o qual ele não consegue apresentar uma justificação razoável face ao seu rendimento legítimo*.

Cumpram também mencionar a Convenção da OCDE sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, adotada em Paris em 17 de Dezembro de 1997, e ratificada por Portugal pelo [Decreto do Presidente da República n.º 19/2000, de 31 de março](#), o qual foi antecedido pela [Resolução da Assembleia da República n.º 32/2000, de 31 de março](#), que aprova, para ratificação, a referida Convenção.

No preâmbulo são apresentadas diversas considerações de entre as quais se destaca a de que a *corrupção é um fenómeno frequente nas transações comerciais internacionais, inclusive no domínio das trocas e dos investimentos, que suscita graves preocupações morais e políticas, afeta a boa gestão dos negócios públicos e o desenvolvimento económico e distorce as condições internacionais da concorrência; e a que considera que a responsabilidade da luta contra a corrupção no quadro das transações comerciais internacionais é uma incumbência de todos os países*.

No n.º 1 do artigo 1.º pode ainda ler-se que *cada uma das Partes tomará as medidas necessárias para que constitua, para qualquer pessoa, uma infração penal nos termos da sua lei o facto intencional de oferecer, de prometer ou de atribuir uma vantagem, pecuniária ou outra, indevida, diretamente ou através de intermediários, a um agente público estrangeiro, em seu proveito ou em proveito de um terceiro, para que esse agente aja ou se abstenha de agir na execução de funções oficiais, tendo em vista obter ou conservar um contrato ou uma outra vantagem indevida no âmbito do comércio internacional*. Ao que o n.º 2 acrescenta que

cada uma das Partes tomará as medidas necessárias para que constitua infração penal a cumplicidade num ato de corrupção de um agente público estrangeiro, nomeadamente por instigação, apoio ou autorização. A tentativa e o conluio com o objetivo de corromper um agente público estrangeiro deverão constituir uma infração penal na medida em que a tentativa e o conluio com o objetivo de corromper um agente público dessa Parte constitui uma tal infração.

Relativamente a iniciativas legislativas, destaca-se na XI Legislatura a aprovação da [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#) que criou a Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate, Comissão esta que apresentou o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010.

Para além das alterações legislativas introduzidas no ordenamento jurídico português com o objetivo de combater o fenómeno da corrupção, é de salientar, ainda, a aprovação da [Resolução da Assembleia da República n.º 18/2010, de 1 de março](#) – *Medidas de combate à corrupção*, e da [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#), que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*, tendo esta última sido apresentada e aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Na presente Legislatura destaca-se o [Projeto de Lei n.º 113/XII \(1.ª\)](#) – *Quadro de referência para a elaboração dos códigos de conduta e de ética para a prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas*, apresentado pelo do Grupo Parlamentar do Partido Socialista no quadro do combate à corrupção. Com este projeto de lei e segundo a respetiva exposição de motivos responde-se, assim, *à necessidade de criar um quadro de referência para impulsionar a generalização de códigos de conduta e de ética, estabelecendo o método a adotar para a sua elaboração, bem como um sistema de fiscalização e controlo assente no aproveitamento de estruturas existentes. (...) Com a criação deste quadro de referência pretende-se, ainda, reforçar a transparência da atuação dos órgãos e entidades que desempenhem funções públicas, aumentar a consciencialização quer dos agentes quer da sociedade civil e cumprir integralmente as recomendações feitas ao Estado Português pelas organizações internacionais, nomeadamente pelo Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), que destaca a utilidade dos códigos de conduta e ética como meio de assegurar uma prevenção mais eficaz da corrupção e de outros fenómenos análogos.*

O presente Projeto de Lei visa dar cumprimento às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de corrupção pelo GRECO, Nações Unidas e OCDE no contexto de processos de avaliações mútuas.

O [GRECO – Grupo de Estados contra a Corrupção](#) foi criado em 1999 pelo Conselho da Europa, com o objetivo de impulsionar os Estados-membros na luta contra a corrupção, através de um processo de avaliação das diversas medidas legislativas e institucionais em vigor visando com este processo melhorar a capacidade dos seus membros na luta contra a corrupção.

Portugal aderiu ao GRECO em 1 de janeiro de 2002, na sequência da ratificação da Convenção Penal contra a Corrupção do Conselho da Europa, em 26 de outubro de 2001. O processo de avaliação estrutura-se em ciclos subordinados a temas específicos e consiste na resposta a um questionário, que abrange a aplicação dos instrumentos jurídicos internacionais contra a corrupção, numa visita ao Estado em avaliação, para encontros com as diversas autoridades envolvidas na luta contra a corrupção, e na discussão no Plenário do GRECO de um relatório de avaliação, onde são feitas recomendações sobre as medidas consideradas necessárias para alcançar uma melhor eficácia na luta contra a corrupção.

Até à data, Portugal foi avaliado em três ciclos, que tiveram início em [2002](#), em [2005](#) e em [2010](#)⁴.

Também as Nações Unidas e a OCDE, no âmbito de processos de avaliações sobre a aplicação de instrumentos aos quais Portugal se vinculou em matéria de corrupção, têm vindo a emitir recomendações que implicam alterações legislativas.

Sobre esta matéria importa, também, referir o papel do [Conselho de Prevenção da Corrupção](#), entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas, criado pela [Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro](#), e que tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas (artigo 1.º).

⁴ Informação retirada do [sítio](#) da Direção-Geral da Política de Justiça.

A presente iniciativa visa alterar os seguintes artigos e diplomas:

- Artigos 11.º, 118.º, 335.º, 374.º, 374.º-B, 375.º, 376.º, 382.º e 386.º do [Código Penal](#);
- Artigos 3.º, 10.º, 19.º-A, 20.º, 21.º, 29.º, 31.º e 35.º da [Lei n.º 34/87, de 16 de julho](#) – *Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos*, alterada pela Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro, Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro, Lei n.º 4/2011, de 16 de fevereiro, e Lei n.º 4/2013, de 14 de janeiro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 5/2013, de 25 de janeiro) ([texto consolidado](#));
- Artigos 2.º, 5.º, 8.º e 9.º da [Lei n.º 20/2008, de 21 de abril](#) – *Cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado, dando cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de julho*;
- Artigo 13.º da [Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto](#) – *Estabelece um novo regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva*;
- Artigo 4.º da [Lei n.º 19/2008, de 21 de abril](#) – *Aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril*.

Propõe, ainda, a revogação do artigo 38.º da [Lei n.º 34/87, de 16 de julho](#) – *Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos*, alterada pela Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro, Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro, Lei n.º 4/2011, de 16 de fevereiro, e Lei n.º 4/2013, de 14 de janeiro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 5/2013, de 25 de janeiro) ([texto consolidado](#)).

Enquadramento internacional

Enquadramento do tema no plano da União Europeia

Na sequência do Plano de Ação e das Conclusões de Tampere, de 1998, relativamente à prevenção e controlo da criminalidade financeira organizada, a Comissão Europeia e os Estados-membros foram chamados a desenvolver uma estratégia integrada de prevenção e combate à corrupção, nomeadamente através da adoção de instrumentos destinados a aproximar as legislações nacionais e a desenvolver uma política pluridisciplinar anticorrupção, tendo em consideração o trabalho desenvolvido nas organizações internacionais.

Na “[Estratégia da União Europeia para o início do novo milénio - Prevenção e controlo da criminalidade organizada](#)”, de 2000, o Conselho reitera esta posição e refere a corrupção como “*um dos delitos relativamente aos quais o Conselho deverá aprovar, sempre que tal se revele necessário, instrumentos destinados à aproximação das legislações dos Estados-membros, confirmando definições, incriminações e sanções comuns e definindo uma política da UE mais geral (ou seja, pluridisciplinar) visando esta forma específica de crime, tendo em consideração todo o trabalho pertinente desenvolvido em outras organizações internacionais*”⁵.

No âmbito do direito da União Europeia aplicável em matéria de luta contra a corrupção, refira-se que a incriminação dos atos de corrupção passiva e ativa, nos sectores público e privado, está prevista nos seguintes instrumentos:

- [Convenção](#)⁶ de 1995, estabelecida com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias e respetivos protocolos, nomeadamente o [Primeiro Protocolo](#)⁷ (“protocolo sobre a corrupção”), assinado em 27 de setembro de 1996, que visa essencialmente os atos de corrupção em que estejam implicados funcionários, tanto nacionais como comunitários, e que lesem, ou sejam suscetíveis de lesar, os interesses financeiros das Comunidades Europeias.
- [Convenção](#)⁸ de 1997 estabelecida com base no n.º 2, alínea c), do artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia. Esta Convenção retoma quanto ao fundo o Primeiro

⁵ JO C 124 de 3.5.2000.

⁶ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995A1127\(03\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995A1127(03):PT:HTML)

⁷ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996A1023\(01\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996A1023(01):PT:HTML)

⁸ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625\(01\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625(01):PT:HTML)

Protocolo, embora sem limitar o seu âmbito de aplicação à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias

Entre outras disposições estas Convenções definem os tipos de conduta que consubstanciam os conceitos de corrupção ativa e passiva, estabelecem que cada Estado-membro deve adotar as medidas necessárias para que estes atos, bem como a cumplicidade ou a instigação aos mesmos, sejam considerados infrações penais, “*passíveis de sanções penais efetivas, proporcionais e dissuasoras, incluindo, pelo menos nos casos mais graves, penas privativas da liberdade que possam determinar a extradição*”.

• Na “[Comunicação](#)⁹ ao Conselho sobre uma política global da UE contra a corrupção”, apresentada em 28 de maio de 2003, a Comissão Europeia faz um balanço dos resultados da implementação desta estratégia e identifica os princípios e as prioridades da futura política da UE neste domínio. De facto, no Anexo à referida Comunicação o primeiro princípio enunciado para melhorar a luta contra a corrupção refere que “*Considerando a inexistência de receitas aplicáveis universalmente, há que criar e aplicar estratégias ou programas nacionais anticorrupção, que prevejam medidas preventivas e repressivas*”.

• [Decisão-Quadro 2003/568/JAI](#)¹⁰ do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativa ao combate à corrupção no sector privado, que tem como objetivo “*garantir que tanto a corrupção ativa como a passiva, no sector privado, sejam consideradas infrações penais em todos os Estados-membros, podendo também as pessoas coletivas serem responsabilizadas por essas infrações que, por sua vez, devem implicar sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas*”.¹¹

Neste sentido a Decisão-Quadro define a corrupção ativa e passiva no sector privado, estabelecendo o tipo de condutas que os Estados-membros devem considerar como infração penal, nelas incluindo a participação indireta num ato de corrupção através da instigação, auxílio e cumplicidade; alarga, com as exceções nela previstas, o âmbito das infrações para além do mercado interno; estabelece que as pessoas coletivas possam ser consideradas responsáveis pelas infrações; e prevê que estes atos sejam passíveis de sanções penais efetivas, proporcionadas e dissuasivas, incluindo a pena de prisão com duração entre um e três anos, relativamente à conduta de corrupção ativa e passiva, nos termos do artigo 2.º.

O [Relatório](#)¹² da Comissão ao Conselho sobre o cumprimento dado nos Estados-membros ao disposto nesta Decisão-Quadro, que apresenta uma análise dos comentários e da legislação de transposição comunicadas pelos Estados-membros, foi apresentado em 18 de junho de 2007.

Enquadramento doutrinário

Bibliografia específica

• CUNHA, José Manuel Damião da – **A reforma legislativa em matéria de corrupção: uma análise crítica das Leis n.ºs 32/2010, de 2 de setembro, e 41/2010, de 3 de setembro**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. 123 p. Cota: 12.06.8 – 236/2011

Resumo: O autor visa proceder a uma análise interpretativa e crítica dos diplomas legislativos anticorrupção, os mais importantes dos quais envolvem modificação da legislação penal, em especial a Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro, e a Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro (que procede à terceira alteração à Lei 34/87, de 16 de julho, relativa a crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos). O autor tem em vista, primordialmente, os aspetos penais destas alterações deixando de lado as questões tanto de ordem processual penal, como de exequibilidade prática, que as mesmas eventualmente poderão suscitar.

• CUNHA, José Manuel Damião da - **O conceito de funcionário, para efeito da lei penal e a «privatização» da Administração Pública**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. 154 p. ISBN 978-972-32-1610-3. Cota: 12.06.8 – 628/2008

Resumo: Analisa-se o conceito de funcionário na lei penal, os tipos legais de crimes, incluindo os crimes de corrupção, peculato, abuso de autoridade, falsificação e violação de segredo. Nos capítulos II e III da parte II,

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:PT:PDF> (COM/2003/317)

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:192:0054:0056:PT:PDF>

¹¹ Veja-se a [Lei 20/2008](#), de 21 de Abril, que cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado, dando cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de Julho

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0328:FIN:PT:PDF>

apresentam-se algumas respostas de direito comparado, referindo-se os casos do direito penal em Itália e na Alemanha, terminando com um balanço final da situação em Portugal.

- **GRECO - Compliance report on Portugal [Em linha]: Third Evaluation Round: "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)" : "Transparency of Party Funding"**. Strasbourg: Council of Europe, 2012. [Consult. 15 de out. de 2013]. Disponível em WWW:

<URL:[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)20_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)20_Portugal_EN.pdf)>

Resumo: O GRECO (Grupo de Estados contra a Corrupção) integra quarenta e nove países, que se encontram empenhados em cumprir os princípios deste Grupo e beneficiam de processos de avaliação crítica pelos seus pares, nos esforços de prevenção e de luta contra a corrupção e das recomendações que lhe são dirigidas para essa finalidade.

O relatório de avaliação do GRECO, resultante da terceira ronda de avaliação, que incide sobre os procedimentos de incriminação e a regulação e supervisão do financiamento político, salienta a falta de progressos na luta contra a corrupção, por parte das autoridades portuguesas. Os resultados do recém-publicado relatório são desoladores para Portugal, que só implementou satisfatoriamente 1 das 13 medidas recomendadas pelo GRECO. Em relação ao tema I (incriminação) a recomendação VI foi implementada de forma satisfatória e as recomendações I-V não foram implementadas. Em relação ao tema II (transparência no financiamento dos partidos), as recomendações I, II, V e VII só foram parcialmente implementadas e as recomendações III, IV e VI não foram implementadas de todo.

- **GRECO - Lessons learnt from the three evaluation rounds (2000-2010) [Em linha] : thematic articles**. Strasbourg : Council of Europe, [2012]. [Consult. 15 de out. de 2013]. Disponível em WWW:

<URL:http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf>

Resumo: Esta publicação apresenta, pela primeira vez, a análise de temas selecionados sobre corrupção, levada a cabo em relação ao conjunto dos Membros do GRECO, assim como no que diz respeito a Estados-membros individualmente considerados. Foi elaborado entre 2004 e 2011 por peritos convidados. O objetivo desta publicação é o de consolidar a riqueza de informações geradas pelo GRECO, no decorrer dos últimos 10 anos, e trazer a público esse conhecimento, em especial a todos aqueles que têm um interesse pessoal ou profissional no combate à corrupção.

- **HARDOON, Deborah; HEINRICH, Finn - Global Corruption Barometer 2013 [Em linha]**. Berlin: International Transparency, 2013. [Consult. 17 de out. de 2013]. Disponível em WWW: <URL:

http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2013/global_corruption_barometer.pdf>

Resumo: Este relatório examina de que forma a corrupção se apresenta na vida das pessoas em todo o mundo, com base nos resultados do levantamento levado a cabo pela "International Transparency", que envolveu mais de 114 mil entrevistados em 107 países. Refere as experiências diretas das pessoas vítimas de corrupção e detalha os seus pontos de vista sobre a mesma nas principais instituições nos seus países. Este relatório também fornece dados sobre a vontade das pessoas em pôr um fim à corrupção.

- **HEIMANN, Fritz; [et al.] Exporting Corruption – OECD Progress Report 2013 [Em linha]**. Berlin: Transparency International, 2013. [Consult. 16 de out. de 2013]. Disponível em WWW: <URL:

http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2013/exporting_corruption.pdf>

Resumo: Portugal está classificado entre os países com «implementação limitada» da Convenção Anticorrupção da OCDE, no relatório de progresso de 2013, publicado em Outubro de 2013, pela "Transparency International", representada em Portugal pela Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC). O relatório «Exporting Corruption – OECD Progress Report 2013» indica que a Convenção, que visa combater o suborno de agentes e oficiais estrangeiros por empresas envolvidas em negócios internacionais, está a ter poucos ou nenhuns avanços em 30 dos 40 países signatários.

A segunda secção do relatório apresenta as conclusões gerais da Transparência Internacional e inclui dados estatísticos detalhados. A terceira secção aborda as recomendações. A quarta secção contém os relatórios sobre cada um dos países da OCDE, com base nas respostas dos especialistas, especialmente sobre os capítulos sobre "Transparência Internacional". Estes relatórios nacionais cobrem casos recentes de suborno a agentes públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas e respetiva investigação, lida com questões ligadas ao acesso à informação sobre aplicação e deficiências do quadro

legal. A quinta secção apresenta estudos de caso em quatro setores importantes: energia, saúde, defesa e telecomunicações.

- LOPES, José Mouraz - **O espectro da corrupção**. Coimbra: Almedina, 2011. 134 p. ISBN 978-972-40-4542-9. Cota: 12.06.8 – 333/2011

Resumo: O autor não propõe um estudo dogmático sobre os vários tipos de crimes que abrangem a corrupção nos ordenamentos jurídicos, tais como corrupção ativa, passiva, pública ou privada, nacional ou internacional, ou mesmo a análise de tipos criminais conexos, como o tráfico de influências, o peculato, o abuso de poder, o recebimento indevido de vantagens por parte de titulares de cargos políticos ou altos cargos públicos. Trata-se, antes, de refletir sobre o que parece ser um transvase da corrupção de um domínio puramente criminal para uma perspetiva jurídico-política mais ampla, cujo denominador comum é a falta de transparência, a manipulação das regras, a omissão de procedimentos, a ausência de imparcialidade dos intervenientes nos processos de decisão. De acordo com o autor, a amplitude e dimensão do fenómeno impõem alguma moderação e, por isso, uma análise mais fina que incida sobre áreas muito concretas da economia e da gestão pública, onde o público e o privado se cruzam inevitavelmente, nomeadamente as parcerias público privadas.

- MORAIS, Paulo de - **Da corrupção à crise: que fazer?** Lisboa: Gradiva, 2013. 145 p. ISBN 978-989-616-533-8. Cota: 04.06 – 208/2013

Resumo: “A principal causa da crise em que Portugal se encontra mergulhado é a corrupção. Alguns grupos económicos, apoiados pelas grandes sociedades de advogados, dominam completamente a atividade política que se transformou, ela própria, numa grande central de negócios. Ainda agora, enquanto o país empobrece, a classe média se extingue e o desemprego alastra, a corrupção continua a aumentar, os mecanismos de corrupção agravam-se e cresce a promiscuidade entre a política e os negócios. Há, no entanto, uma saída, uma alternativa que não é a austeridade – é o combate à causa maior da crise, o combate à corrupção”. [Nota do autor].

- OCDE - **Phase 3 report on implementing the OECD anti-bribery convention in Portugal**. [Em linha]. [Paris]: OECD, 2013. [Consult. 15 de out. de 2013]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Portugalphase3reportEN.pdf>>

Resumo: De acordo com o relatório da terceira ronda sobre a implementação da Convenção Anticorrupção em Portugal, divulgado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Portugal não tem acionado, de forma suficiente, as medidas contra a corrupção internacional, nem aplicado a legislação que na maioria dos casos, envolve este tipo de delito. A OCDE aconselha, assim, Portugal a tomar medidas para garantir que as investigações a alegados casos de corrupção internacional não sejam encerradas prematuramente, e que procure a colaboração das autoridades internacionais, sempre que necessário.

Não obstante as recomendações, o relatório aponta “avanços positivos” no combate à corrupção, como a não diminuição dos recursos disponíveis para o combate a esta prática, apesar das medidas de austeridade implementadas pelo governo português. Os avanços na legislação relativa ao acesso de informação bancária são também destacados pela positiva, bem a criação de uma base de dados dos condenados judicialmente.

- PEREIRA, Maria Margarida Silva - **Direito penal: direito do risco, participação criminosa, tráfico de influência**. Lisboa: Quid Juris, 2012. 189 p. ISBN 978-972-724-623-6. Cota: 12.06.8 – 114/2013.

Resumo: Neste texto “o tipo de tráfico de influência” (p.77 a 178), a autora analisa este “crime” na ordem jurídica portuguesa, designadamente no contexto das reformas do Código Penal.

- SANTOS, Cláudia Cruz [et al.] – **A corrupção: reflexões (a partir da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. 262 p. ISBN 978-972-32-1716-2. Cota: 12.06.8 – 397/2009.

Resumo: Esta monografia incide sobre os novos instrumentos de que a justiça penal dispõe para o combate à corrupção em Portugal e no Brasil. Os autores abordam as seguintes questões: os bens jurídicos ofendidos pela corrupção e o problema específico dos bens jurídicos coletivos; a corrupção de agentes públicos em Portugal e no Brasil encarada a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência e, por fim, o problema específico da corrupção no sector privado em ambos os países.

- SANTOS, Cláudia Cruz - Notas breves sobre os crimes de corrupção de agentes públicos : considerações em torno do presente e do futuro do seu regime jurídico. **Julgar**. Lisboa. ISSN 1646-6853. Nº 11 (maio/ago. 2010), p. 51-58. Cota: RP-257

Resumo: O referido texto incide no âmbito da corrupção dos agentes públicos, fazendo, a autora uma análise da estrutura dos tipos de crime de corrupção e das questões mais relevantes que têm sido suscitadas ao longo dos últimos anos. Critica algumas ideias feitas sobre punição da corrupção, assume o princípio básico de que devem, desde logo, distinguir-se os meios legítimos dos que o não são, no âmbito de uma reforma política e legislativa sobre a matéria. Partindo de uma crítica ao projeto do crime de enriquecimento ilícito, assume a necessidade de repensar questões como o alargamento dos prazos prescricionais nas faixas menos graves da corrupção e, por outro lado, no domínio processual, defende a existência de formas de proteção efetiva de denunciante particulares de situações em que se vejam envolvidos.

- SANTOS, Cláudia Cruz – Os crimes de corrupção de funcionários e a Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro. In: **As alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1938-8. p. 9-28. Cota 12.06.8 - 307/2011

Resumo: Segundo a autora, o propósito desta sua análise das alterações introduzidas no Código Penal pela Lei 32/2010, de 2 de Setembro, e pela Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro – regimes jurídicos da corrupção de agentes públicos, funcionários e titulares de cargos políticos, prende-se com a compreensão do sentido destas alterações e do grau de novidade que de facto representam face ao regime jurídico vigente. Será que houve um alargamento das margens da punibilidade ou, pelo contrário, procedeu-se sobretudo a uma reorganização sistemática dos ilícitos já existentes e cujos contornos essenciais se mantiveram?

- SANTOS, Rui Teixeira – **Direito português da corrupção**. Lisboa: Horácio Piriquito, 2009. 166 p. ISBN 978-989-8184-20-7. Cota: 12.06.8 - 250/2009.

Resumo: A referida obra aborda o tema da corrupção no direito português, incluindo uma coletânea de legislação que abrange direito nacional e internacional sobre esta matéria.

O autor foca a nulidade e sanções no direito administrativo português, a corrupção no sector privado, a especificidade da corrupção desportiva, a política da União Europeia contra a corrupção de funcionários e as exigências, por parte desta, aos Estados-membros em matéria de corrupção.

- SIMÕES, Euclides Dâmaso – Contra a corrupção: as Leis de 2010. In: **As alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1938-8. p. 43-63. Cota: 12.06.8 - 307/2011.

Resumo: O autor debruça-se sobre a revisão penal de 2010 considerando-a como “um passo de pardal no vasto caminho a percorrer” na luta contra a corrupção. Passa em revista as alterações introduzidas sobre esta matéria quer no Código Penal (pela Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro), quer na Lei n.º 34/87, respeitante aos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos (pela Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro), compaginando-as com as reclamações legislativas que vinham sendo feitas, sendo de salientar, entre estas, as formuladas em Março de 2010, perante a Comissão Parlamentar de acompanhamento do fenómeno da corrupção pelos diretores dos DIAP distritais de Lisboa, Porto, Coimbra e Évora.

- SIMÕES, Euclides Dâmaso – Importância e prioridade da prevenção no combate à corrupção: o sistema português ante a Convenção de Mérida. **Revista do Ministério Público**. Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. ISSN 0870-6107. A. 30, n.º 117 (jan.-mar. 2009), p. 27-42. Cota: RP-179

Resumo: O autor refere que o sistema português é muito incipiente ao nível da prevenção da corrupção, considerando a situação atual preocupante quando se coloca a questão de saber se são cumpridos os objetivos de eficácia, proporcionalidade e dissuasão postulados pelos principais instrumentos de direito internacional sobre corrupção, entre os quais avulta a Convenção das Nações Unidas de 2003, conhecida como convenção de Mérida.

Considera que os melhoramentos desejáveis neste campo se devem traduzir no aperfeiçoamento do regime de controlo dos rendimentos de titulares de cargos políticos e equiparados e do regime de financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais, no aumento da capacidade de prospeção e da fiabilidade das instâncias de fiscalização administrativa que atuam a montante do processo repressivo, na criação de um órgão encarregado de prevenir a corrupção, no estabelecimento de um programa coerente e

uniforme de prevenção adaptado à realidade nacional e na adoção de medidas especiais que promovam a integridade dos magistrados judiciais e do Ministério Público.

- SOUSA, Luís de; MARQUES, David; Serafini, Priscilla – **UN Convention Against Corruption civil society review** [Em linha]: **Portugal 2012**. Transparência e Integridade - Associação Cívica, 2012. [Consult. 17 de outubro de 2013]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.uncaccoalition.org/learn-more/resources/finish/13-2011-cosp-materials/201-portugal-full-report>>

Resumo: Portugal assinou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), em Dezembro de 2003, a qual foi aprovada pelo Parlamento através da Resolução 47/2007 de 19 de Julho e ratificada a 28 de setembro de 2007.

Este relatório analisa a implementação da referida Convenção por parte de Portugal, relativamente a artigos selecionados nos capítulos III (Criminalização, deteção e repressão) e IV (Cooperação Internacional) e constitui uma contribuição para o processo de revisão, através dos pares da UNCAC. Os artigos da Convenção que foram alvo de particular atenção neste relatório, são os que se referem a corrupção de agentes públicos nacionais (artigo 15.º), corrupção de agentes públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas (artigo 16.º), peculato (artigo 17.º), enriquecimento ilícito (artigo 20.º), branqueamento de produto de crime (artigo 23.º), responsabilidade das pessoas coletivas (artigo 26.º), prescrição (artigo 29.º), congelamento, apreensão e perda (artigo 31.º), proteção de testemunhas, peritos e vítimas (artigo 32.º), proteção das pessoas que dão informações (artigo 33.º), indemnização (artigo 35.º), sigilo bancário (artigo 40.º) e auxílio judiciário mútuo (artigo 46.º).

- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – **Action against corruption, economic fraud & identity-related crime (2012 – 2015)** [Em linha]. [Viena]: UNODOC, 2012. [Consult. 15 de outubro de 2013]. Disponível em:

- WWW:<URL:http://www.unodc.org/documents/corruption/Thematic_Programme/Thematic_Programme_on_Corruption_-2012-2015_sept12.pdf>

Resumo: O UNODOC, através deste programa de ação contra a corrupção e fraude económica, pretende atuar como um catalisador e um recurso para ajudar os Estados, em particular aqueles mais vulneráveis, na implementação eficaz das disposições da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, prestando assistência prática e construindo capacidades técnicas necessárias ao desenvolvimento de políticas eficazes contra a corrupção, incluindo quadros de prevenção contra a corrupção nos setores público e privado.

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Bélgica, Espanha, Itália e Reino Unido. Antes de traçar o resumo da situação nos países considerados, chamamos a atenção para o sítio internet do [GRECO](#) (Grupo de Estados contra a Corrupção – *Group of States against corruption*), onde se podem consultar as suas recomendações, relatórios e legislação pertinente.

BÉLGICA

A [Loi adaptant la législation en matière de la lutte contre la corruption, de 11 Mai 2007](#) adapta a legislação em matéria de luta contra a corrupção e transpõe para o ordenamento jurídico interno a Decisão-Quadro n.º 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de julho, interpretando as normas do Código Penal relativas à corrupção privada. Este diploma veio modificar a [Loi relative à la répression de la corruption, de 10 février 1999](#).

De destacar ainda os [artigos 246.º e seguintes do Code penal](#)¹³ que regulam, nomeadamente, a “Corrupção de pessoas que exercem uma função pública” e o [artigo 29.º do Code d’instruction criminelle](#)¹⁴ que

¹³http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?imgcn.x=47&imgcn.y=8&DETAIL=1867060801%2FF&caller=list&row_id=1&numero=7&rech=14&cn=1867060801&table_name=LOI&nm=1867060850&la=F&chercher=t&dt=CODE+PENAL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi_all&sql=dt+contains+%27CODE%27%2526+%27PENAL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&trier=promulgation#LNK0059

¹⁴http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?imgcn.x=45&imgcn.y=10&DETAIL=1808111730%2FF&caller=list&row_id=1&numero=8&rech=10&cn=1808111730&table_name=LOI&nm=1808111701&la=F&chercher=t&dt=CODE+D%27INSTRUCTION+CRIMINELLE&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi_all&sql=dt+contains+%27CODE%27%2526+%27D%27%2526+%27INSTRUCTION%27%2526+%27CRIMINELLE%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&trier=promulgation#Art.28octies

estipula que todos os funcionários que, no exercício das suas funções, tomem conhecimento de um crime ou de um delito (nomeadamente de corrupção) têm o dever de informar o *Procureur du Roi* e de lhe transmitir toda e qualquer informação, conversas e atos de que tenham conhecimento.

ESPAÑA

Em Espanha, o [Código Penal](#) (*Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*) não refere especificamente crimes de corrupção cometidos por particulares ou pessoas públicas. Veja-se o [Título XIX: “Delitos contra la administración pública”](#) e dentro deste os capítulos [VI \(Del tráfico de influencias\)](#) e [IX \(De las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función\)](#).

Cumpra, no entanto, salientar a legislação mais importante existente sobre esta matéria:

- [Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno](#) y de los altos cargos de la Administración General del Estado;
- [Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado](#);
- [Estatuto Básico del Empleado Público; \(Capítulo VI - Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta\)](#).

Por último, destaca-se o sítio da *Transparency International España*. Veja-se, por exemplo, o [Informe Global de la corrupción 2013 Transparency International](#).

No Parlamento está em apreciação a seguinte iniciativa em matéria de “transparência”: [“Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”](#).

ITÁLIA

No [Código Penal](#) italiano a corrupção está prevista nos artigos 314.º e seguintes.

No direito penal italiano, na sequência das alterações aos crimes praticados pelas sociedades ([Decreto Legislativo n.º 61, de 11 abril de 2002](#), que substituiu o Título 11 do Livro V do Código Civil) foi introduzido um caso penal reconduzível à categoria de corrupção no sector privado. Tal hipótese de crime, prevista no [artigo 2635 do Código Civil](#), é definida pelo legislador como “*infidelidade na sequência de dação ou promessa de proveito*” (versão anterior).

De seguida é apresentada legislação de referência em matéria de corrupção:

- a) [Decreto Legislativo n.º 231/2001, de 8 de junho](#) – D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 - *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300.*;
- b) [Lei n.º 3/2003, de 16 de janeiro](#) – L. 16 gennaio 2003, n. 3 - *Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione* (artigo 1 – é instituído o “*Alto Comissário para a prevenção e o combate da corrupção e de outras formas de ilícito no âmbito da administração pública*”);
- c) [Decreto Legislativo n.º 56/2004, de 20 de fevereiro](#) - D.Lgs. 20 febbraio 2004, n. 56 - *Attuazione della direttiva 2001/97/CE in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi da attività illecite*;
- d) [Decreto do Presidente da República n.º 258/2004, de 6 de outubro](#) - D.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258 - *Regolamento concernente le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione*;
- e) [Lei n.º 146/2006, de 16 de Março](#) – L. 16 marzo 2006, n. 146 - *Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001*;
- f) [Decreto Legislativo n. 150/2009, de 27 de Outubro](#) – *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.

O Serviço de Estudos da Câmara dos Deputados italiana preparou na anterior legislatura uma [nota técnica](#) relativa a uma iniciativa (A.C. 2783 (Governo), *Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno*), com referência ao quadro normativo na matéria de luta à corrupção.

Veja-se ainda o [1.º Relatório](#) apresentado pelo [Serviço de Anti-Corrupção e Transparência](#) ao Parlamento Italiano, em Fevereiro de 2009. Bem como o relatório relativo a 2010: "[Anticorruzione e Trasparenza: La Relazione 2010 al Parlamento](#)".

O Senado aprovou recentemente, com modificações, o [DDL "anticorrupção"](#) (*disegno di legge/proposta de lei*) n.º 2156, "relativo a normas para a prevenção e a repressão da corrupção e da ilegalidade na administração pública". Encontra-se para segunda leitura na Câmara dos Deputados. Nesta [ligação](#), pode consultar-se um dossiê preparado pelo Serviço de Estudos do Senado italiano, relativo a esta iniciativa.

REINO UNIDO

No Reino Unido, a reforma constitucional levada a cabo pelo [Constitutional Reform and Governance Act 2010](#) visou especificamente consagrar a imparcialidade e integridade do serviço público britânico, e os artigos 5.º e seguintes regulam a adoção de códigos de conduta. Nos termos do n.º 4 do artigo 5.º, todos os códigos de conduta para o serviço público, a emitir pelo ministro responsável pela área da administração pública, devem ser apresentados perante o Parlamento.

Os artigos 6.º e 8.º preveem a existência de códigos de conduta especiais para os funcionários da carreira diplomática e para os assessores especiais (*special advisors*).

Todos os códigos a aprovar de acordo esta lei constitucional devem obedecer aos requisitos do artigo 7.º, designadamente o código a aprovar deve exigir que os funcionários levem a cabo as suas tarefas com integridade e honestidade e com objetividade e imparcialidade.

O Código de Conduta para Funcionários públicos corresponde ao Capítulo 4 do [Civil Servants Management Code](#).

Destacamos ainda os seguintes códigos de conduta, aprovados para vigorar no contexto do exercício de funções políticas:

- [Code of Conduct for Members of Parliament](#), para os Deputados da Câmara dos Comuns;
- [Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords](#) (detalhado nos números 8 e seguintes do Anexo A, que corresponde ao [Código de Conduta](#)), para os Lordes da Câmara dos Lordes;
- [Ministerial Code](#) para os Membros do Governo (ver também [registo de interesses](#) do actual Governo, que contém uma nota introdutória sobre a informação que é obrigatório prestar). Refira-se também que o Primeiro-Ministro nomeia um [Conselheiro](#) especial (*Independent Adviser on Minister's Interests*), que aconselha os membros do Governo nestas matérias e investiga eventuais queixas que possa haver quanto a violações do Código de Conduta.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Da pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que se encontra pendente outro projeto de lei que visa alterar o Código Penal: [Projeto de Lei n.º 459/XII \(3.ª\) \(PSD, CDS-PP\) - Altera o Código Penal, qualificando os crimes de homicídio e de ofensas à integridade física cometidos contra solicitadores, agentes de execução e administradores judiciais](#).¹⁵

¹⁵ Assim, caso ambas as iniciativas sejam aprovadas na generalidade, parece ser de ponderar, em sede de especialidade, a fusão de ambos os textos, de modo a evitar a publicação de duas alterações ao mesmo diploma legal (Código Penal) num curto espaço de tempo.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

A Comissão solicitou ainda, em 10 de outubro de 2013, por ofício, pareceres às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados que, entretanto, já enviou o seu [parecer](#).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente da exposição de motivos e do articulado do projeto de lei, não é possível avaliar eventuais encargos da aprovação da presente iniciativa legislativa e da sua consequente aplicação.

PROJETO DE LEI N.º 459/XII (3.ª)
(ALTERA O CÓDIGO PENAL, QUALIFICANDO OS CRIMES DE HOMICÍDIO E DE OFENSAS À
INTEGRIDADE FÍSICA COMETIDOS CONTRA SOLICITADORES, AGENTES DE EXECUÇÃO E
ADMINISTRADORES JUDICIAIS)

Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Deputados do Grupo Parlamentar do PSD e CDS-PP tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 14 de outubro de 2013, o **Projeto de Lei n.º 459/XII (3.ª)** – “*Altera o Código Penal, qualificando os crimes de homicídio e de ofensas à integridade física cometidos contra solicitadores, agentes de execução e administradores judiciais*”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de S. Ex.ª a Presidente da Assembleia da República, datado de 15 de outubro de 2013, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

Foram solicitados pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados.

A discussão na generalidade deste projeto de lei já se encontra agendada para o Plenário do dia 5 de dezembro de 2013.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Alegam os proponentes, na exposição de motivos, que “os solicitadores, os agentes de execução e os administradores judiciais exercem, todos eles, prerrogativas de poder público” e “como tal, é imperioso que as suas funções obedeçam aos mesmos níveis de proteção de outras de natureza similar.”

Entenderam também, os proponentes, invocar “a recente morte de um agente de execução durante o desempenho das suas funções”, circunstância que, no seu entender, “veio evidenciar a premente necessidade da circunstância qualificativa prevista na alínea l) do n.º 2 do artigo 132.º do Código Penal (CP) abranger também aqueles profissionais.”

Assim, atentas as prerrogativas de poder público de que estão investidos, justificar-se-á, para os proponentes, que o crime de homicídio “(e, corolariamente, o crime de ofensas à integridade física – cf. artigo 145º, n.º 2, do CP)” contra aqueles profissionais cometido, no exercício das suas funções ou por causa delas, deva constituir agravante qualificativa, à semelhança do que já hoje sucede, como ilustram, “com os advogados e com as forças e serviços de segurança”.

A qualificação dos crimes de homicídio e de ofensas à integridade física contra si perpetrados, constituirá, assim, uma adequada proteção penal para os riscos consideráveis a que os mesmos estão expostos, no exercício das suas funções ou por causa delas.

A presente iniciativa visa, deste modo, alterar a alínea l) do n.º 2 do artigo 132.º (*Homicídio qualificado*) do Código Penal, consagrando, como reveladora de especial censurabilidade ou perversidade, a circunstância de o agente praticar o facto contra solicitadores, agentes de execução ou administradores judiciais, no exercício das suas funções ou por causa delas. Ademais, por força da remissão prevista no n.º 2 do artigo 145.º do Código Penal, essa circunstância também passará a ser tida em conta para a qualificação do crime de ofensa à integridade física.

Os proponentes fazem ainda questão de referir estarem a responder, “deste modo, ao repto lançado pela Sr.ª Ministra da Justiça aquando do debate na generalidade da Proposta de Lei n.º 160/XII (2.ª) – «Cria a Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça», ocorrido no passado dia 18 de setembro de 2013, bem como às reivindicações assumidas pela Câmara dos Solicitadores.”

Finalmente, a iniciativa em causa propõe-se ainda “atualizar o preceito em causa, eliminando a referência ao extinto cargo de governador civil”, tal como vem elucidado na Exposição de Motivos.

Refira-se que o Projeto de Lei n.º 459/XII (3.ª) espalha-se formalmente num único artigo, com a epígrafe “Alteração ao Código Penal”, por força do qual opera todas as pretendidas alterações ao artigo 132.º do Código Penal. Assim, a ser aprovado, a final, continuando sem nada dispor relativamente à data da sua entrada em vigor, ter-se-á de aplicar o que dispõe o artigo 2.º, n.º 2, da designada lei formulário, a qual estatui: “na falta de fixação do dia, os diplomas (...) entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação.”

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

Sendo certo que o relator adere sem quaisquer reservas ao pretendido alargamento da qualificação proposta para o tipo legal em causa, já o mesmo não poderá dizer sobre a proposta de supressão, feita a coberto de uma pretensa atualização da lei, da referência ao “extinto governador civil”. Assim, entende o relator que os proponentes laboram, salvo o devido respeito, num equívoco, qual seja o de ter sido extinto o cargo de Governador Civil.

Na verdade, cremos incontroverso que, enquanto subsistir o artigo 291.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, o Governador Civil continua a ter previsão constitucional, sendo, por isso, insuscetível de poder ser “extinto” por lei ordinária. Coisa diversa é, consabidamente, a faculdade que qualquer governo tem de nomear, ou não, seus representantes nos vários distritos, ou seja, Governadores Cíveis. É sabido que este governo optou por não o fazer. Porém, sem a alteração do referido preceito constitucional, não é líquido que venha a ser essa a opção de todos os governos vindouros e, não o sendo, isto é, se vierem a ser novamente nomeados Governadores Cíveis, não é compreensível que estes não continuem a beneficiar da previsão penal ora em causa.

Ao contrário; sendo manifesta a razão de ser da proteção legal, no pressuposto da existência de titular do cargo, a admitir-se a supressão ora proposta, o legislador estará antecipadamente a subscrever a necessidade de voltar a alterar o Código Penal no momento em que a opção política relativamente aos governadores civis venha a ser outra.

Salvo melhor opinião, sujeitar o Código Penal a uma tal precaridade ou, melhor dito, à volatilidade de opções político-administrativas conjunturais não nos parece, a qualquer título, avisado.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. Os Deputados do Grupo Parlamentar do PSD e CDS-PP tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 459/XII (3.ª)** – “*Altera o Código Penal, qualificando os crimes de homicídio e de ofensas à integridade física cometidos contra solicitadores, agentes de execução e administradores judiciais*”.

2. A presente iniciativa visa alterar a alínea *l)* do n.º 2 do artigo 132.º (*Homicídio qualificado*) do Código Penal, consagrando, como reveladora de especial censurabilidade ou perversidade, a circunstância de o agente praticar o facto contra solicitadores, agentes de execução ou administradores judiciais, no exercício das suas funções ou por causa delas.

3. A iniciativa em causa propõe-se ainda eliminar aí a referência ao cargo de “governador civil”.

4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 459/XII (3.ª) (PSD e CDS-PP) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 27 de novembro de 2013.

O Deputado Relator, Filipe Neto Brandão — O Presidente da Comissão, Fernando Negrão.

Nota: O parecer foi aprovado.



Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 459/XII (3.ª)

Altera o Código Penal, qualificando os crimes de homicídio e de ofensas à integridade física cometidos contra solicitadores, agentes de execução e administradores judiciais (PSD e CDS-PP).

Data de admissão: 15 de outubro de 2013

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Fernando Bento Ribeiro e Maria Leitão (DILP), Francisco Alves (DAC) e Lurdes Sauane (DAPLEN).

Data: 31 de outubro de 2013

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa visa alterar a alínea l) do n.º 2 do artigo 132.º (*Homicídio qualificado*) do [Código Penal](#), no sentido de passar a ser suscetível de revelar especial censurabilidade ou perversidade a circunstância de o agente praticar o facto contra solicitadores, agentes de execução ou administradores judiciais no exercício das suas funções ou por causa delas. E, por força da remissão prevista no n.º 2 do artigo 145.º do Código Penal, essa circunstância também passará a ser tida em conta na qualificação do crime de ofensas à integridade física.

Os proponentes, considerando que os solicitadores, os agentes de execução e os administradores judiciais exercem prerrogativas de poder público e que estão expostos a riscos consideráveis no exercício das suas funções ou por causa delas, entendem que estes devem ser objeto de uma adequada proteção penal, designadamente pela qualificação dos crimes de homicídio e de ofensas à integridade física de que sejam vítimas, como já acontece, por exemplo, com os advogados e com as forças e serviços de segurança.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pelos grupos parlamentares do PSD e do CDS-PP, no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição (n.º 1 do artigo 167.º) e no Regimento (artigo 118.º). Exercer a iniciativa da lei é um dos poderes dos Deputados [alínea b) do artigo 156.º da Constituição e alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento] e um direito dos grupos parlamentares [alínea g) do artigo 180.º da Constituição e alínea f) do artigo 8.º do Regimento].

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa deu entrada em 14 de outubro de 2013, foi admitida em 15 de outubro e baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Foi anunciada em 16 de outubro de 2013.

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), adiante designada como lei formulário, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário de diplomas.

Caso a iniciativa legislativa venha a ser aprovada sem alterações, apenas se pode referir o seguinte:

– Esta iniciativa não tem disposição que regule a sua entrada em vigor, pelo que, em caso de aprovação, aplica-se o previsto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário: “*na falta de fixação do dia, os diplomas (...) entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação;*”

– Será publicada na 1.ª série do *Diário da República*, revestindo a forma de lei [alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da “lei formulário”]

– O projeto de lei em apreço pretende introduzir alterações ao Código Penal, pelo que o número de ordem da alteração introduzida deve constar, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário (exemplo: “32.ª alteração ao Código Penal, qualificando os crimes de homicídio e de ofensas à integridade física cometidos contra solicitadores, agentes de execução e administradores judiciais”).

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A presente iniciativa propõe-se alterar a alínea l) do n.º 2 do artigo 132.º do [Código Penal](#), no sentido de passar a ser suscetível de revelar especial censurabilidade ou perversidade a circunstância de o agente praticar o facto contra solicitadores, agentes de execução ou administradores judiciais no exercício das suas funções ou por causa delas, o que é válido não só para o crime de homicídio, mas também, por força da remissão prevista no n.º 2 do artigo 145.º do Código Penal, para o crime de ofensas à integridade física.

O n.º 2 do artigo 145.º do [Código Penal](#) consagra o crime de ofensa à integridade física qualificada e dispõe que são suscetíveis de revelar a especial censurabilidade ou perversidade do agente, entre outras, as circunstâncias previstas no n.º 2 do artigo 132.º.

Por sua vez, a alínea l) do n.º 2 do artigo 132.º – *Homicídio qualificado* estipula que é suscetível de revelar a especial censurabilidade ou perversidade a que se refere o número anterior, entre outras, a circunstância de o agente praticar o facto contra membro de órgão de soberania, do Conselho de Estado, Representante da República, magistrado, membro de órgão do governo próprio das Regiões Autónomas, Provedor de Justiça, governador civil, membro de órgão das autarquias locais ou de serviço ou organismo que exerça autoridade pública, comandante de força pública, jurado, testemunha, advogado, todos os que exerçam funções no âmbito de procedimentos de resolução extrajudicial de conflitos, agente das forças ou serviços de segurança, funcionário público, civil ou militar, agente de força pública ou cidadão encarregado de serviço público, docente, examinador ou membro de comunidade escolar, ou ministro de culto religioso, juiz ou árbitro desportivo sob a jurisdição das federações desportivas, no exercício das suas funções ou por causa delas.

O Prof. Doutor Maia Gonçalves afirma que a alínea l) não tinha correspondente na versão originária do Código. O texto atual desta alínea foi introduzido pela Lei n.º 59/2007, mas reproduz o texto da anterior alínea j), com eliminação da referência ao território de Macau, por compreensíveis razões, e com a inclusão de membro da comunidade escolar. Passaram assim a ser incluídos na previsão desta alínea os discentes e o pessoal auxiliar das escolas, isto devido ao clima de insegurança, e mesmo de violência, que tem aumentado ultimamente no meio escolar, um pouco por todo o lado. Esta circunstância potencialmente reveladora de especial censurabilidade ou perversidade do agente teve origem nas alíneas h) e i) introduzidas pelo Dec.-Lei n.º 101-A/88, pela premência de acontecimentos de criminalidade violenta e organizada verificados pouco tempo antes¹⁶.

Também sobre esta matéria, Victor de Sá Pereira e Alexandre Lafayette, nas anotações ao artigo 132.º escrevem que o n.º 2 deste artigo se concretiza através de exemplos-padrão. O décimo-primeiro exemplo-padrão (n.º 2, l) exprime-se por via da circunstância de o agente «praticar o facto contra pessoas integradas em certas classes (entidades públicas ou de serviço público)». É um terreno relativamente ao qual, na perspetiva das modernas manifestações de criminalidade violenta, se verifica um maior alarme social, oriunda de certa comunitária sensação de insegurança, e importa se atinja autêntica confiança no sistema penal¹⁷.

Os solicitadores, os agentes de execução e os administradores judiciais exercem, todos eles, prerrogativas de poder público.

¹⁶ Manuel Lopes Maia Gonçalves, Código Penal Português, Almedina, 18.ª edição - 2007, pág. 509.

¹⁷ Victor de Sá Pereira e Alexandre Lafayette, Código Penal Anotado e Comentado, Quid Juris, 2008, pág. 346.

O Estatuto da Câmara dos Solicitadores foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de abril](#), diploma que sofreu as alterações introduzidas pela [Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto](#), [Lei n.º 14/2006, de 26 de abril](#), e [Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 2/2209, de 19 de janeiro](#), e do qual também pode ser consultado o [texto consolidado](#).

De acordo com o Estatuto, os solicitadores são os profissionais liberais com inscrição em vigor na [Câmara dos Solicitadores](#) que em todo o território nacional e perante qualquer jurisdição, instância, autoridade ou entidade pública ou privada praticam atos próprios da profissão, designadamente atos jurídicos, e exercem o mandato judicial, nos termos da lei de processo, em regime de profissão liberal remunerada. No exercício da sua profissão, podem requerer, por escrito ou verbalmente, em qualquer tribunal ou repartição pública, o exame de processos, livros ou documentos que não tenham carácter reservado ou secreto, bem como a passagem de certidões, sem necessidade de exhibir procuração.

Em conjunto com os advogados, a quem cabe a defesa da causa, representam a parte, transmitindo a sua vontade em juízo, assessorando-a em todas as fases do processo, acompanhando a tramitação processual e encarregando-se da matéria de facto e da produção da prova com vista à descoberta material da verdade.

O mandato judicial exercido por solicitador reveste-se de duas naturezas distintas. Em pleno, os solicitadores têm mandato em processo cujo valor não ultrapasse a alçada dos Tribunais de 1.ª Instância e representam as partes em processos de inventário, qualquer que seja o seu valor. O mandato não judicial, ou seja, fora dos tribunais, assenta nas competências do Solicitador como consultor, assessor e representante do cidadão.

O solicitador presta consulta jurídica, assim como acompanha e representa os interesses das pessoas, sejam elas singulares ou coletivas, não só em todos os Tribunais, mas também junto da Administração Fiscal, Cartórios Notariais, Conservatórias dos Registos Predial, Comercial, Civil, Automóvel, Autarquias locais e demais órgãos e Repartições Públicas.

Nos termos da [Lei n.º 23/2002, de 21 de agosto](#), a partir de 15 de setembro 2003 foi confiada aos solicitadores uma nova função, e criada a figura do solicitador de execução. Posteriormente, com a aprovação do [Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro](#), esta denominação foi alterada para agente de execução.

O agente de execução é um profissional liberal que exerce funções públicas. Por essa razão, encontra-se estatutariamente sujeito a um regime específico, nomeadamente, em matéria de acesso à profissão e respetiva formação, incompatibilidades e impedimentos, direitos e deveres, remuneração dos seus serviços, controlo e disciplina. O agente de execução não atua como mandatário das partes e está sujeito a um tarifário pelos honorários. Tramita todo o processo executivo, procedendo a citações em processos declarativos.

Cabe ao agente de execução efetuar todas as diligências do processo executivo que não estejam atribuídas à secretaria ou sejam da competência do juiz, incluindo, nomeadamente, citações, notificações, publicações, consultas de bases de dados, penhoras e seus registos, liquidações e pagamentos.

Mesmo após a extinção da instância, o agente de execução deve assegurar a realização dos atos emergentes do processo que careçam da sua intervenção, conforme resulta do artigo 719.º do [Código do Processo Civil](#).

Já o administrador judicial é a pessoa incumbida da fiscalização e da orientação dos atos integrantes do processo especial de revitalização, bem como da gestão ou liquidação da massa insolvente no âmbito do processo de insolvência, sendo competente para a realização de todos os atos que lhe são cometidos pelo estatuto e pela lei, de acordo com o estabelecido no n.º 1 do artigo 1.º da [Lei n.º 22/2013, de 26 de fevereiro](#). Sobre esta matéria poderá ser consultada diversa informação no *site* da [Associação Portuguesa dos Administradores Judiciais – APAJ](#).

De mencionar, por último, que se encontra em fase de redação final a [Proposta de Lei n.º 160/XII - Cria a Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça](#), apresentada pelo Governo na Mesa da Assembleia da República em 28 de junho de 2013. No [debate na generalidade](#), a Senhora Ministra da Justiça pediu ao Parlamento para equiparar os solicitadores, agentes de execução e administradores judiciais a *agentes de autoridade dado que são os únicos que exercem funções de autoridade e que não têm esse estatuto*.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: Espanha, França e Itália.

ESPAÑA

Em Espanha, o [Código Penal](#) (*Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*) não refere especificamente um agravamento da pena quando o crime de homicídio é cometido contra uma das pessoas (órgãos) previstos na presente iniciativa legislativa. O [artigo 24.º](#) do código penal espanhol refere a condição de “autoridade” que se estende “*a quem, por si só ou como membro de alguma corporação, tribunal ou órgão colegial tenha mandato ou exerça jurisdição própria*”.

O Título I do Livro do referido código, no âmbito dos “crimes e suas penas”, regula o “[homicídio e as suas formas](#)”. Trata-se dos artigos 138.º e seguintes. Mas não se faz referência à qualidade de agentes ou funcionários judiciais, solicitadores ou agentes de execução.

Em sede especial, no âmbito dos “crimes contra a ordem pública”, o Capítulo II, refere-se aos “*atentados contra a autoridade, os seus agentes e os funcionários públicos, e à resistência e desobediência*”. Veja-se em especial [o n.º 2 do artigo 552.º do Código penal](#).

A ausência de previsão normativa como a desejada nesta iniciativa foi em 2011 objeto de uma tese académica: “[El delito de atentado a la autoridad, a sus agentes y a los funcionarios públicos – Los profesionales de la Administración de Justicia como sujetos de la acción de este delito.](#)”

FRANÇA

Em França, o agravamento da pena pelo crime de homicídio, encontra-se consagrado no ‘[Code Pénal](#)’.

O [artigo 221-3](#) refere que a pena por homicídio contra “ (...) *persona depositária de autoridade pública, por ocasião do exercício ou em razão das suas funções*”, pode conduzir a um agravamento da pena até 30 anos. Por outro lado, o [artigo 433-3](#) do mesmo código é relativo a “*ameaças e atos de intimidação cometidos contra as pessoas que exerçam uma função pública*”.

ITÁLIA

No Código Penal italiano o crime de homicídio e as condições e circunstâncias qualificativas ou agravantes constam dos [artigos 575.º e seguintes](#).

Em termos de agravamento da pena, caso o homicídio seja cometido contra funcionários ou agentes judiciários, solicitadores ou agentes de execução não se encontra um paralelismo, devido à diferente qualificação e denominação dos referidos sujeitos. Prevê-se a pena de prisão perpétua (*ergastolo*) no caso de o homicídio ser cometido contra “*um oficial ou agente de polícia judiciária, ou seja um oficial ou agente de segurança pública, no acto ou por causa do desempenho das funções ou do serviço*” ([artigo 575.º, n.º 5-bis](#))

Releve-se ainda a estatuição de crimes “*contra a Administração da justiça (...) Dos delitos contra a atividade judiciária*” (artigos 361.º e seguintes). No [artigo 393.º](#) - *Esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza alle persone* – prevê-se que “*Chiunque, al fine indicato nell'articolo precedente, e potendo ricorrere al giudice, si fa arbitrariamente ragione da sé medesimo usando violenza o minaccia alle persone, è punito, a querela dell'offeso, con la reclusione fino a un anno*”.

Por fim o “*Livro Segundo - Dos delitos em particular - Titolo II - Dos delitos contra a Administração Pública*”, veja-se o Capítulo II - Dos delitos dos particulares contra a Administração Pública: [Artigo. 336.º \(Violência ou ameaça a um ‘agente público’](#): “*Chiunque usa violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri, o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni.*”

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) não apurámos a existência de quaisquer iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre a matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Nos termos do disposto nos respetivos estatutos (Leis n.ºs 21/85, de 30 de julho, 60/98, de 27 de agosto, e a Lei n.º 15/2005, de 26 de janeiro), em 17 de outubro de 2010 foram pedidos pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, o [Conselho Superior do Ministério Público](#) e a Ordem dos Advogados. Foi também solicitada, na mesma data, a pronúncia da Associação Portuguesa dos Administradores Judiciais e da [Câmara dos Solicitadores](#).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Os elementos disponíveis não permitem avaliar se com a aprovação da presente iniciativa haverá alteração de receitas para o Estado.

PROJETO DE LEI N.º 471/XII (3.ª)

DETERMINA A ISENÇÃO DE PORTAGENS NA A22 (VIA DO INFANTE)

Exposição de motivos

Dois anos depois da introdução de portagens na Via do Infante, a avaliação desta medida não deixa dúvidas sobre o erro cometido - as portagens na Via do Infante acrescentaram crise à crise que a região vive.

Agravou-se a crise social e económica no Algarve, com falências, encerramentos de empresas e altas taxas de desemprego; o Algarve perdeu competitividade em relação à vizinha Andaluzia; a mobilidade na região regrediu cerca de 20 anos, voltando a EN125 a transformar-se numa via muito perigosa, com extensas e morosas filas de veículos e onde os acidentes de viação se sucedem, com feridos graves e vítimas mortais.

O Algarve não merece esta pesada injustiça e este retorno ao passado. Atente-se que as obras de requalificação da EN125 estão paralisadas, sem data de reinício definida. Atente-se que o tráfego na A22 sofreu uma quebra drástica, com os prejuízos económicos daqui decorrentes, ainda para as Estradas de Portugal.

Se a Via do Infante foi construída como via estruturante para combater as assimetrias e facilitar a mobilidade de pessoas e empresas, com vista ao desenvolvimento económico e social do Algarve, hoje, devido às portagens, é um fator potenciador de assimetrias e desigualdades. A vocação inicial desta via, que foi maioritariamente construída com dinheiros comunitários e à qual faltam vários recursos para ser tecnicamente avaliada como uma verdadeira SCUT, está hoje completamente corrompida.

E nunca é demais invocar o consenso alargado da região contra as portagens. Investigadores e responsáveis políticos regionais que se pronunciaram contra as portagens; assembleias municipais, onde representantes de todos os partidos votaram moções contra as portagens, ou mesmo órgãos executivos, como ocorreu em Portimão no passado dia 12 de novembro com a aprovação por unanimidade da moção, *Por um Algarve Livre de Portagens*, apresentada pelo Bloco de Esquerda; o protesto popular que saiu à rua vezes sem conta, denunciando a injustiça, a medida de atraso que são as portagens.

A alternativa defendida pelo Bloco de Esquerda assenta nos princípios da solidariedade e da defesa da coesão social, da promoção da melhoria das acessibilidades territoriais, como instrumento essencial de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e na consagração do direito à mobilidade como estruturante de uma democracia moderna.

Com esta iniciativa, o Bloco de Esquerda pretende promover a coerência legislativa com os princípios da coesão territorial e os direitos dos cidadãos.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

O presente diploma estabelece a isenção da cobrança de taxas de portagens nos lanços e sublanços da autoestrada SCUT do Algarve, a A22, Via do Infante, devido ao quadro socioeconómico e à inexistência de uma via rodoviária alternativa credível na região.

Artigo 2.º

Isenção de cobranças de taxas de portagens

Ficam isentos de cobrança de taxas de portagens aos utilizadores os lanços e sublanços da autoestrada SCUT do Algarve, a A22, Via do Infante.

Artigo 3.º

Regulamentação

O Governo regulamenta o presente diploma no prazo de 30 dias.

Artigo 4.º

Norma revogatória

Para os efeitos previstos no artigo 2.º, são revogadas as disposições legais aplicáveis que fundamentem a cobrança de taxas de portagens.

Artigo 5.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor com a aprovação da Lei do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

Assembleia da República, 27 de novembro de 2013.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, Cecília Honório — Pedro Filipe Soares — Mariana Mortágua — Catarina Martins — Luís Fazenda — Helena Pinto — João Semedo — Mariana Aiveca.

—

PROPOSTA DE LEI N.º 177/XII (3.ª)
(APROVA AS GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2014)

**Relatório da discussão e votação na especialidade da Comissão de Orçamento, Finanças e
Administração Pública**

1. Nota Introdutória

A Proposta de Lei n.º 177/XII (3.ª) (GOV) deu entrada na Assembleia da República a 15 de outubro de 2013, tendo sido aprovada, na generalidade, na sessão plenária de 1 de novembro, em simultâneo com a proposta de lei que *Aprova o Orçamento do Estado para 2014*. Baixou nessa data à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública para, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 150.º e seguintes do Regimento da Assembleia da República, se proceder à respetiva discussão e votação na especialidade.

Foi neste âmbito que a Comissão procedeu à audição do Conselho Económico e Social (o registo, gravação e outras informações relevantes podem ser consultados na página *internet* da Comissão¹).

Não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração à proposta de lei, tendo a Comissão procedido à discussão e votação da iniciativa na especialidade, em reunião de dia 25 de novembro.

2. Resultado da Votação na Especialidade

Foi efetuada a votação da proposta de lei no seu todo – articulado e anexo – registando-se o voto favorável do PSD e CDS-PP e os votos contra de PS, PCP e BE.

Palácio de São Bento, 25 de novembro de 2013.

O Presidente da Comissão, Eduardo Cabrita.

TEXTO FINAL

Artigo 1.º

Objeto

São aprovadas as Grandes Opções do Plano para 2014, que integram as medidas de política e de investimentos que contribuem para as concretizar.

Artigo 2.º

Enquadramento estratégico

As Grandes Opções do Plano para 2014 inserem-se nas estratégias de consolidação orçamental, de rigor das finanças públicas e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas, como apresentadas no Programa do XIX Governo Constitucional e nas Grandes Opções do Plano para 2013, aprovadas pela Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro, que, por sua vez, atualizam as Grandes Opções do Plano para 2012-2015, aprovadas pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro.

Artigo 3.º

Grandes Opções do Plano

1 - As Grandes Opções do Plano definidas pelo Governo para 2014 são as seguintes:

¹ <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIILEG/5COFAP/Paginas/Audicoes.aspx>.

- a) O desafio da mudança: a transformação estrutural da economia portuguesa;
- b) Finanças públicas: desenvolvimentos e estratégia orçamental;
- c) Cidadania, justiça e segurança;
- d) Política externa e de defesa nacional;
- e) O desafio do futuro: medidas setoriais prioritárias.

2 - As prioridades de investimento constantes das Grandes Opções do Plano para 2014 são contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2014 e devidamente articuladas com o Programa de Ajustamento Económico, em particular, com as medidas de consolidação orçamental.

Artigo 4.º

Programa de Ajustamento Económico

1 - O cumprimento dos objetivos e das medidas previstas no Programa de Ajustamento Económico acordado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, prevalece sobre quaisquer outros objetivos programáticos ou medidas específicas, incluindo apoios financeiros, benefícios, isenções ou outro tipo de vantagens fiscais ou parafiscais cuja execução se revele impossível até que a sustentabilidade orçamental esteja assegurada.

2 - O Governo mantém, como princípio prioritário para a condução das políticas, que nenhuma medida com implicações financeiras seja decidida sem uma análise quantificada das suas consequências no curto, médio e longo prazos e sem a verificação expressa e inequívoca da sua compatibilidade com os compromissos internacionais assumidos pela República Portuguesa.

Artigo 5.º

Disposição final

É publicado em anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, o documento das Grandes Opções do Plano para 2014.

Palácio de São Bento, 25 de novembro de 2013.

O Presidente da Comissão, Eduardo Cabrita.

Nota: O diploma sobre as Grandes Opções do Plano para 2014 encontra-se publicado no DAR II Série A – n.º 11 (2013.10.15).

PROPOSTA DE LEI N.º 178/XII (3.ª) (APROVA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2014)

Relatório da discussão e votação na especialidade da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Índice

1. Introdução
2. Recolha de contributos
3. Audições e audiências
4. Votação na especialidade
5. Anexos

1. Introdução

A [Proposta de Lei n.º 178/XII \(3.ª\) \(GOV\)](#) – *Aprova o Orçamento do Estado para 2014*, votada e aprovada, na generalidade, em sessão plenária ocorrida a de 1 de novembro de 2013, baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) nesse mesmo dia, para apreciação e votação na especialidade.

Em cumprimento do disposto no n.º 5 do artigo 12.º-F da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho), bem como do artigo 211.º do Regimento da Assembleia da República, a Proposta de Lei foi discutida em Plenário e votada em Comissão.

Nos termos do estatuído no n.º 4 do artigo 168.º da Constituição da República Portuguesa, não se verificou a necessidade de proceder à remessa para Plenário de artigos da proposta de lei (e respetivas propostas de alteração), para efeitos da respetiva votação na especialidade, procedendo-se apenas à remessa da proposta de alteração n.º 230C, por propor a alteração da [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#), que *Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais*.

O processo de tramitação parlamentar da Proposta de Lei do Orçamento do Estado tem vindo a ocorrer de forma desmaterializada desde há alguns anos, pelo que todo o processo de apreciação e votação na especialidade da proposta de lei suprarreferida, em sede da Comissão, decorreu com recurso à aplicação informática desenvolvida para esse efeito, da qual constam o articulado e mapas da proposta de lei, a legislação nela citada referente a diplomas a alterar, bem como todas as propostas de alteração apresentadas.

Nestes termos, as propostas de alteração apresentadas pelos Senhores Deputados foram submetidas eletronicamente, tendo o seu registo, tratamento e ordenação para efeito de elaboração do respetivo guião de votações e dossiê de acompanhamento sido, igualmente, efetuado eletronicamente. A aplicação foi atualizada, em tempo real, com a informação relativa aos desenvolvimentos da votação na especialidade, guiões de votação (de articulado e mapas) e dossiês de acompanhamento e, naturalmente, os respetivos resultados das votações efetuadas.

Através de uma [página internet](#) específica para o Orçamento do Estado para 2014, a Comissão disponibilizou toda a informação do processo orçamental, vários documentos de trabalho, os pareceres emitidos pelas Comissões parlamentares permanentes e o relatório final da Comissão, os pareceres emitidos por diversas entidades externas, e ainda os documentos setoriais remetidos pelo Governo para efeitos das audições em sede de especialidade, no decorrer da apreciação da iniciativa.

2. Recolha de Contributos

Nos termos legais e regimentais previstos, a Comissão solicitou a pronúncia da Associação Nacional de Municípios Portugueses, da Associação Nacional de Freguesias, do Conselho das Finanças Públicas e dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas. Relativamente às Regiões Autónomas, e nos termos estatuídos por lei, foram igualmente remetidas todas as propostas de alteração incidentes sobre normas relativamente às quais os respetivos órgãos se tinham pronunciado, bem como sobre disposições da sua esfera de competências e/ou interesse.

A Comissão solicitou, igualmente, o parecer do Conselho Económico e Social e da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Para os efeitos previstos na Lei em matéria de trabalhos preparatórios de legislação laboral, a Comissão deliberou, adicionalmente, solicitar a publicação da proposta de lei para efeitos de apreciação pública da proposta de lei, que decorreu entre 18 de outubro e 6 de novembro e no âmbito da qual foram recebidos diversos contributos.

Todos os contributos recebidos foram publicitados na [página](#) da Comissão.

3. Audições e Audiências

No âmbito da apreciação na especialidade da proposta de lei, e em conjunto com as Comissões parlamentares competentes em razão da matéria, a COFAP realizou [audições](#) com os membros do Governo, nos termos do número 1 do artigo 211.º do Regimento da Assembleia da República:

Data	Membro do Governo
2013-11-13	Ministra de Estado e das Finanças; Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais; Secretário de Estado da Administração Pública; Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento; Secretário de Estado das Finanças
2013-11-12	Ministro da Educação e Ciência; Secretário de Estado do Ensino Superior; Secretário de Estado da Ciência; Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar; Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário
2013-11-12	Ministro da Economia; Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações; Secretário de Estado Adjunto e da Economia; Secretário de Estado da Inovação, Investimento e Competitividade; Secretário de Estado do Turismo
2013-11-11	Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social; Secretário de Estado do Emprego; Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social
2013-11-08	Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros; Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação; Secretário de Estado dos Assuntos Europeus; Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas
2013-11-08	Ministro da Administração Interna; Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna; Secretário de Estado da Administração Interna
2013-11-07	Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional; Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional; Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural; Secretário de Estado para a Modernização Administrativa; Secretário de Estado da Administração Local
2013-11-07	Secretário de Estado da Cultura
2013-11-06	Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares; Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade; Secretário de Estado do Desporto e Juventude
2013-11-06	Ministra da Agricultura e Mar; Secretário de Estado da Agricultura; Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural; Secretário de Estado do Mar; Secretário de Estado da Alimentação e da Investigação Agroalimentar
2013-11-05	Ministra da Justiça; Secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça
2013-11-05	Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia; Secretário de Estado do Ambiente; Secretário de Estado da Energia; Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza
2013-11-04	Ministro da Defesa Nacional; Secretária de Estado Adjunta e da Defesa Nacional
2013-11-04	Ministro da Saúde; Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde; Secretário de Estado da Saúde

Adicionalmente, a Comissão levou a cabo um conjunto de outras audições, no âmbito da apreciação da iniciativa:

Data	Entidades
2013-11-04	ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
2013-11-05	ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias
2013-11-11	Conselho das Finanças Públicas
2013-11-11	CES – Conselho Económico e Social

A Comissão concedeu, também, [audiências](#) a todas as entidades que o solicitaram:

Data	Entidades
2013-11-14	Comissão de Trabalhadores dos CTT
2013-11-14	Comissão de Trabalhadores da Portugal Telecom
2013-11-13	SNESup - Sindicato Nacional do Ensino Superior
2013-11-13	Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária
2013-11-13	Associação Portuguesa para a Igualdade Parental e Direitos dos Filhos
2013-11-13	Delegação de Deputados de Cabo Verde
2013-11-13	Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
2013-11-12	EMPOR - Importação e Exportação SA;Scandinavian Tobacco Group; Arnold André - The Cigar Company; SREI - Exportação, Importação e Representações, Lda.
2013-11-12	ESTA - European Smoking Tobacco Association
2013-11-12	CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
2013-11-12	Sindicatos Independentes dos Transportes (SNM, SMAQ, STTM e SFRCI)
2013-11-11	Comissão de Trabalhadores da Portugal Telecom
2013-11-11	Comissão de Trabalhadores da Fidelidade Companhia de Seguros
2013-11-11	Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e Entidades com Fins Públicos
2013-11-08	Associação Sindical dos Juizes Portugueses
2013-11-07	AHRESP - Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal
2013-11-07	APFIPP - Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios
2013-11-07	AUDIOGEST - Associação para a Gestão e Distribuição de Direitos

4. Votação na Especialidade

As votações na especialidade ocorreram nas reuniões da Comissão dos 21, 22 e 25 de novembro, tendo contado com a presença dos Senhores Secretários de Estado Adjunto e do Orçamento (21, 22 e 25 de novembro) e dos Assuntos Fiscais (25 de novembro).

Na votação do artigo 1.º e respetivos mapas anexos, a Comissão deliberou que esta abrangia, indiciariamente, as alterações (decorrentes de propostas de alteração aprovadas) do articulado e de mapas da proposta de lei, a serem formalmente integradas nos mapas correspondentes, com a devida fundamentação, para efeitos de fixação da redação final.

O registo de votações em Comissão é parte integrante deste relatório, sendo publicado na [página internet](#) da Comissão, conjuntamente com o relatório.

Assembleia da República, 26 de novembro de 2013.

O Presidente da Comissão, Eduardo Cabrita.

PROPOSTA DE LEI N.º 183/XII (3.ª)

(APROVA A LEI DE BASES GERAIS DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLOS, DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO)

Parecer da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, nota técnica elaborada pelos serviços de apoio e anexo contendo o parecer da Comissão de Agricultura e Mar

Parecer da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Índice

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória
2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
3. Iniciativas pendentes sobre a mesma matéria
4. Antecedentes Parlamentares
5. Consultas obrigatórias e ou facultativas

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE V – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 183/XII (3.ª) que “(...) *visa estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (...)*”, revogando a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e os Decretos-Leis n.ºs 794/76, de 5 de novembro, e 152/82, de 3 de maio.

A iniciativa, apresentada nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR e respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

A iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

No entanto e, considerando as imposições normativas da designada Lei Formulário ([Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#)), que, dispõe que o título deve traduzir, de forma sintética, o objeto e o conteúdo do ato publicado e que, tendo presente o caráter informativo do título, por motivos de segurança jurídica se deve entender que “*as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato*”, atendendo a que a presente iniciativa legislativa prevê a revogação dos diplomas *supra* identificados, propõe-se que, caso a mesma seja aprovada na generalidade, seja ponderada a alteração do

seu título, em sede de discussão e votação na especialidade, ou na fixação da redação final, de modo a passar a constar a referência expressa às revogações.

Considerando ainda que o título se deve iniciar por um substantivo, sugere-se a sua alteração para a seguinte redação: “Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo – Revoga a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e os Decretos-Leis n.ºs 794/76, de 5 de novembro, e 152/82, de 3 de maio”, tal como consta da Nota Técnica em anexo.

No que concerne à entrada em vigor da presente proposta de lei, como aliás, também chama a atenção a Nota Técnica, em anexo, o artigo 84.º determina que ocorra “(...) *na data da entrada em vigor dos diplomas que reveem o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e o regime jurídico da urbanização e edificação*”. Ora tal disposição não respeita o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da citada Lei formulário, nos termos do qual “...os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico, entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”, porquanto, não é estabelecida uma data determinada de entrada em vigor, ficando esta condicionada à data de entrada em vigor de dois regime jurídicos ainda a aprovar por ato legislativo e cujo início de vigência se desconhece.

A proposta de lei em causa deu entrada em 23 de outubro de 2013, foi admitida em 24 de outubro de 2013 e baixou, nessa mesma data, por determinação de S. Ex.ª a Presidente da Assembleia da República à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, com indicação de conexão à Comissão de Agricultura e Mar.

Na sequência da deliberação da CAOTPL de 31 de outubro de 2013 a elaboração deste parecer coube ao Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, que, por sua vez, indicou como relator a Deputada Ângela Guerra.

A respetiva apreciação na generalidade desta iniciativa legislativa pela Assembleia da República, está agendada para a sessão plenária de dia 29 de novembro de 2013.

2. Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa

A presente iniciativa legislativa, da autoria do Governo, visa estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

De acordo com a exposição de motivos desta proposta de lei, o Governo “(...) *propõe, através da atualização das bases das políticas de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, cumprir um dos objetivos do Programa do XIX Governo Constitucional e das Grandes Opções do Plano 2012-2015, aprovadas pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro.*”

Partindo da avaliação da situação atual e do regime em vigor, o Governo, e “...*perante a necessidade de rever a denominada Lei de Solos (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro), entendeu que, sendo o solo o recurso de base ao ordenamento do território, deveriam abordar-se conjuntamente as matérias já tratadas por aquela Lei dos Solos, bem como, pelas constantes da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, acolhendo, assim, uma visão integrada da gestão do território.*”

Pretendendo-se, ainda, segundo o que consta na motivação do referido diploma “... *integrar as políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo.*”

Neste sentido, segundo o Governo, “...*é imperioso definir instrumentos que permitam disciplinar, reconduzir e induzir a correta distribuição do solo rústico e urbano e a execução eficiente dos planos territoriais, evitando o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos, assegurando a salvaguarda dos valores naturais, e promovendo a exploração dos recursos florestais e agrícolas, bem como o melhor aproveitamento dos recursos do solo urbano, centrado na reabilitação dos fogos existentes, em detrimento de nova construção e na regeneração de áreas do território.*”

É, designadamente, objetivo do Governo, com a apresentação da presente iniciativa preconizar “... *que a política pública de ordenamento do território e de urbanismo deve promover a reabilitação, a regeneração e a utilização adequada do solo rústico e urbano...*”.

Segundo o Governo pretende-se uma articulação do ordenamento do território com os instrumentos fiscais que incidem sobre o imobiliário, procede-se a um reforço dos mecanismos de perequação e, ao nível do estatuto jurídico do solo, reforça-se a classificação do solo em duas classes: solo urbano e solo rústico, em

função da sua situação e da finalidade estabelecida no plano territorial. E, pretende-se ainda um reforço especial da cooperação intermunicipal.

Neste sentido, segundo o Governo, “...*Promove-se a flexibilidade do sistema de gestão territorial e a concertação de interesses na gestão do território, articulando a integração das orientações dos programas de âmbito nacional e regional, nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal...*”.

É, designadamente, objetivo do Governo, com a apresentação da presente proposta de lei, consagrar um reforço do “... *papel do plano diretor municipal ou, quando existente, do plano diretor intermunicipal, enquanto instrumentos de planeamento vinculativos dos particulares, assumindo que o cidadão apenas estará obrigado a consultar um único plano para conhecer com segurança o que lhe é permitido fazer em termos de operações urbanísticas.*”

A fim de assegurar este objetivo, a presente proposta de lei consagra o dever de os municípios integrarem nos planos territoriais, as normas com impacte no uso do solo decorrentes de programas de âmbito nacional ou regional, bem como de restrições de utilidade pública, ou de servidões administrativas.

Por fim, segundo o proponente esta iniciativa visa consagrar “...*de forma inovadora, mecanismos de regularização de operações urbanísticas, permitindo desbloquear situações de impasse cuja manutenção se revelava negativa para o interesse público urbanístico e ambiental e desproporcionadamente gravosa para os particulares.*”

Refere-se ainda que presente proposta de lei adota o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e o regime jurídico da urbanização e edificação como diplomas de desenvolvimento legislativo, determinando a sua revisão.

E, que se prevê também, a elaboração de um novo regime jurídico aplicável ao registo cadastral, com o objetivo de harmonizar o sistema de registo da propriedade e de promover a conclusão do levantamento cadastral do território nacional, condição essencial para o desenvolvimento.

3. Iniciativas pendentes sobre a mesma matéria

Na pesquisa efetuada à base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) verificou-se, que, neste momento, estão pendentes as seguintes iniciativas versando sobre idêntica matéria:

- **Projeto de Lei n.º 469/XII (3.ª) (PCP)** - *Regime de uso e transformação do solo.*
- **Projeto de Lei n.º 470/XII (3.ª) (PCP)** - *Segunda Alteração à Lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto).*

4. Antecedentes Parlamentares

No que respeita aos diplomas que a presente proposta de lei, se propõe revogar e, suas posteriores alterações, o seu enquadramento legal é, quanto:

4.1. Lei dos Solos

– **Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro**, com as alterações introduzidas pela [Retificação de 28.01.1977 \(DR 23/77, I Série\)](#);

– **Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de agosto** – Dá nova redação ao artigo 5.º do [Decreto-Lei n.º 794/76](#), de 5 de Novembro (Lei dos Solos);

– **Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro** – Estabelece o novo regime jurídico das operações de loteamento urbano e revoga o [Decreto-Lei n.º 289/73](#), de 6 de junho (no uso da autorização legislativa conferida ao Governo pela [Lei n.º 25/84](#), de 13 de Julho);

– **Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro** – Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;

– E, o **Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro** – No uso da autorização concedida pela [Lei n.º 95-A/2009](#), de 2 de Setembro, aprova o regime jurídico da reabilitação urbana.

4.2. Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

– **Lei n.º 48/98, de 11 de agosto**, que estabeleceu a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, e enuncia o dever de ordenar o território tendo por base princípios gerais como a

sustentabilidade, a coordenação de políticas, a subsidiariedade, a equidade, a participação e a responsabilidade, entre outros, e com a finalidade de reforçar a coesão nacional, valorizar, proteger e assegurar o aproveitamento dos recursos naturais, promovendo a qualidade de vida.

Esta lei foi alterada pela [Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto](#) – Primeira alteração à Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.

4.3. Desenvolvimento e Reabilitação Urbana

– [Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio](#) – Permite a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária, com as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de maio](#) – Altera o [Decreto-Lei n.º 152/82](#), de 3 de maio, que permitiu a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária

4.4. Havendo ainda interesse para a análise do conteúdo desta iniciativa legislativa, nas seguintes matérias e seus regimes jurídicos:

- Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial;
- Comissão de Coordenação dos instrumentos de gestão territorial;
- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT;
- Planos Regionais de Ordenamento do Território (R.A.Açores e R.A.Madeira);
- Regime Jurídico da Urbanização e Edificação;

Todos, devidamente identificados e descritos na Nota Técnica em anexo.

5. Consultas obrigatórias e ou facultativas

Nos termos do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Devendo igualmente ser solicitada a apreciação dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento.

No que respeita a pareceres, ou contributos enviados pelo Governo, segundo a exposição de motivos da presente iniciativa foram ouvidas, a título facultativo, a União Geral de Trabalhadores, a Confederação Empresarial de Portugal, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, a Confederação dos Agricultores de Portugal, a Confederação do Turismo Português, a Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza, a Associação dos Urbanistas Portugueses, a Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses, a Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas e a Ordem dos Arquitetos.

Não sendo, no entanto, ainda facultados à Assembleia da República quaisquer pareceres ou documentação relativos às referidas audições, como também é mencionado na respetiva Nota Técnica.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A relatora do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 183/XII (3.ª) que “(...) visa estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (...)”, revogando a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e os Decretos-Leis n.ºs 794/76, de 5 de novembro, e 152/82, de 3 de maio.

2. A Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local é do parecer que a proposta de lei n.º 183/XII (3.ª), reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser discutida e votada pelo

Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

PARTE IV — ANEXOS

Anexa-se nota técnica elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 25 de novembro de 2013.

A Deputada Autora do Parecer, Ângela Guerra — O Presidente da Comissão, António Ramos Preto.



Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 183/XII (3.ª)

Aprova a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (GOV).

Data de admissão: 23 de outubro de 2013

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Fernando Vasco (DAC), Laura Costa (DAPLEN), Paula Faria (BIB), Maria João Costa (DAC), Leonor Calvão Borges e Teresa Meneses (DILP).

Data: 11 de novembro de 2013.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa legislativa, da autoria do Governo, visa estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

De acordo com a exposição de motivos, *“a presente proposta de lei preconiza que a política pública de ordenamento do território e de urbanismo deve promover a reabilitação, a regeneração e a utilização adequada do solo rústico e urbano, alargando o âmbito das definições de reabilitação e regeneração urbanas, entendida a primeira como uma forma de intervenção territorial integrada que visa a valorização do suporte físico de um território e a segunda como uma forma de intervenção territorial integrada que combina ações de reabilitação com obras de demolição e construção nova, associada a formas adequadas de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão territorial”*.

Neste sentido, segundo o Governo, *“...Promove-se a flexibilidade do sistema de gestão territorial e a concertação de interesses na gestão do território, articulando a integração das orientações dos programas de*

âmbito nacional e regional nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, sem prejuízo da possibilidade de ratificação, pelo Governo, a pedido dos municípios ou associações de municípios, de planos territoriais que impliquem a alteração de programas sectoriais ou regionais preexistentes...”

É, designadamente, objetivo do Governo, com a apresentação da presente proposta de lei consagrar “...o dever de os municípios integrarem nos planos territoriais as normas com impacte no uso do solo decorrentes de programas de âmbito nacional ou regional, bem como de restrições de utilidade pública ou de servidões administrativas...”

Por fim, segundo o proponente esta iniciativa visa consagrar “*de forma inovadora, mecanismos de regularização de operações urbanísticas, permitindo desbloquear situações de impasse cuja manutenção se revelava negativa para o interesse público urbanístico e ambiental e desproporcionadamente gravosa para os particulares.*”

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 3 de outubro de 2013.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que “*as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*”. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê no seu artigo 6.º, n.º 1, que “*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas*” e no n.º 2 do mesmo artigo que, “*No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”.

Em conformidade com o estabelecido no n.º 1 do *supra* citado artigo 6.º, o Governo informa, na exposição de motivos, que “*foram ouvidos, a título obrigatório, os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses. Foram ouvidas, a título facultativo, a União Geral de Trabalhadores, a Confederação Empresarial de Portugal, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, a Confederação dos Agricultores de Portugal, a Confederação do Turismo Português, a Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza, a Associação dos Urbanistas Portugueses, a Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses, a Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas e a Ordem dos Arquitetos*”.

Não foram, no entanto, facultados à Assembleia da República quaisquer pareceres ou documentação relativos às referidas audições.

A iniciativa legislativa em apreço, tendo dado entrada em 23/10/2013, foi admitida em 24/10/2013 e anunciada na sessão plenária dessa mesma data. A proposta de lei baixou, na generalidade, à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.^a), com indicação de conexão com a Comissão de

Agricultura e Mar (7.^a) e foi promovida a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República e no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e a que, como tal, importa fazer referência.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa aprovar a lei de bases gerais da política pública de solos, ordenamento do território e de urbanismos.

É, no entanto, de salientar que a presente iniciativa legislativa, no artigo 83.º, revoga a [Lei n.º 48/98, de 11 de agosto](#)¹, alterada pela [Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto](#), o [Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro](#)², alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [313/80, de 19 de agosto](#), [400/84, de 31 de dezembro](#), e [307/2009, de 23 de outubro](#), e o [Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio](#)³, alterado pelo [Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de maio](#).

Deste modo, considerando que o título deve traduzir, de forma sintética, o objeto e o conteúdo do ato publicado^{4 5} e que, tendo presente o caráter informativo do título, por motivos de segurança jurídica se deve entender que “as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato”⁶, atendendo a que a presente iniciativa legislativa prevê a revogação dos diplomas *supra* identificados, propõe-se que, caso a mesma seja aprovada na generalidade, seja ponderada a alteração do seu título, em sede de discussão e votação na especialidade ou na fixação da redação final, de modo a passar a constar a referência expressa às revogações. Considerando ainda que o título se deve iniciar por um substantivo⁷, sugere-se a sua alteração para a seguinte redação: “Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo – Revoga a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e os Decretos-Leis n.ºs 794/76, de 5 de novembro, e 152/82, de 3 de maio”.

No que concerne à vigência, o artigo 84.º da proposta de lei determina que a lei entra em vigor “*na data da entrada em vigor dos diplomas que reveem o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e o regime jurídico da urbanização e edificação*”. Assim, chama-se a atenção para o facto de esta norma, não deixando de observar o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual “*os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”, não estabelecer uma data determinada de entrada em vigor, ficando esta condicionada à data de entrada em vigor de dois regime jurídicos ainda a aprovar por ato legislativo e cujo início de vigência se desconhece.

É ainda de referir que o artigo 81.º da proposta de lei estabelece um regime transitório e que os artigos 77.º e 76.º determinam, respetivamente, que “*O programa nacional da política de ordenamento do território, aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro*⁸, *mantém-se em vigor até à sua alteração ou revisão*” e que “*os planos regionais de ordenamento do território aprovados nos termos do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro*⁹, *continuam em vigor até à sua alteração ou revisão*”.

¹ A Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.

² O Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, Aprova a política de solos.

³ O Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio, permite a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária.

⁴ Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto (“lei formulário”).

⁵ Cfr. “Legística - Perspetivas sobre a Conceção e Redação de Atos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 200.

⁶ Cfr. “Legística - Perspetivas sobre a Conceção e Redação de Atos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 203.

⁷ Cfr. “Legística - Perspetivas sobre a Conceção e Redação de Atos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 200.

⁸ A Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

⁹ O Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

Constituição da República Portuguesa - Artigos [9.º alínea e\)](#), [65.º, n.º 2](#), [66.º n.º 2, alínea b\)](#), [80.º](#) e [90.º](#) a [93.º](#).

A CRP engloba nas suas “Tarefas essenciais do Estado” (artigo 9.º) a proteção do património, defesa da natureza e ambiente e a organização do território, consubstanciando este último na elaboração de “planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização” [alínea a) do n.º 2 do artigo 65.º], bem assim como na definição de “regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística” (n.º 4 do artigo 65.º). Esta tarefa surge indissociável com a proteção do ambiente e qualidade de vida (artigo 66.º, 80.º e 81.º) e a racionalização da estrutura fundiária (artigo 93.º).

Como referem os Srs. Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, “A ocupação, o uso e a transformação dos solos urbanos, representam um complexo de atividades cujas regras se encontram definidas, sobretudo, na legislação respeitante ao ordenamento do território e nos instrumentos de planeamento territorial”, tratando-se “simultaneamente, de governo do território, de gestão urbanística e de execução de planos.¹⁰ Também os Srs. Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros referem que a “concretização dos objetivos enunciados no n.º 1 do artigo 93.º postulam a adoção de uma política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país”.¹¹

Também no [Programa do XIX Governo Constitucional](#) se encontram referências à necessidade de promover um “território inteligente, atualizando as políticas de urbanismo e ordenamento do território”¹², diminuindo “entidades sectoriais com intervenção no âmbito dos processos de gestão territorial e de gestão urbanística, acabar com as situações de duplas autorizações e pareceres vinculativos, suprimindo situações de sobreposição de proteção dos recursos naturais, conferida por diferentes regimes e, finalmente, concentrar competências em matéria de ordenamento do território e gestão urbanística”¹³

Esta iniciativa está ainda prevista nas Grandes Opções do Plano para 2012-2015, aprovadas pela [Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro](#), as quais destacam, no seu ponto 5.5, a necessidade de “ser promovida a simplificação do modelo institucional de ordenamento, diminuindo as entidades sectoriais intervenientes nos processos, concentrando competências em matéria de ordenamento do território e gestão urbanística e optando por um modelo que permita a existência de um único interlocutor para os municípios e munícipes”.

Enquadramento legal nacional:

1 - Lei dos Solos

Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, com as alterações introduzidas por:

- [Rectificação de 28.01.1977 \(DR 23/77, I Série\)](#)
- [Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de agosto](#) – Dá nova redação ao artigo 5.º do [Decreto-Lei n.º 794/76](#), de 5 de novembro (Lei dos Solos);
- [Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro](#) – Estabelece o novo regime jurídico das operações de loteamento urbano e revoga o [Decreto-Lei n.º 289/73](#), de 6 de Junho (no uso da autorização legislativa conferida ao Governo pela [Lei n.º 25/84](#), de 13 de julho);
- [Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro](#) – Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;

¹⁰ In: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume II. Coimbra Editora, 2007, págs.838.

¹¹ In: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada – Tomo II. Coimbra Editora, 2006, pág. 157.

¹² Pág. 54.

¹³ Pág. 60.

- [Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro](#) – No uso da autorização concedida pela [Lei n.º 95-A/2009](#), de 2 de Setembro, aprova o regime jurídico da reabilitação urbana.

2 – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

[Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto](#), que estabeleceu a **Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território** e de Urbanismo, e enuncia o dever de ordenar o território tendo por base princípios gerais como a sustentabilidade, a coordenação de políticas, a subsidiariedade, a equidade, a participação e a responsabilidade, entre outros, e com a finalidade de reforçar a coesão nacional, valorizar, proteger e assegurar o aproveitamento dos recursos naturais, promovendo a qualidade de vida. Esta lei foi alterada pela [Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto](#) – Primeira alteração à Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo

3 – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

[Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro](#) – Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. Desenvolve as bases da política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, com as alterações introduzidas por:

- [Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de abril](#) – Altera o artigo 157.º do [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;
- [Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro](#) – Altera pela segunda vez o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 22 de Setembro;
- [Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro](#) – Aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º [2000/60/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas;
- [Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto](#) – Quarta alteração ao [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 53/2000, de 7 de abril, e 310/2003, de 10 de dezembro, e pela [Lei n.º 58/2005](#), de 29 de dezembro, impondo a transcrição digital georreferenciada dos planos municipais de ordenamento do território;
- [Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro](#) – Procede à quinta alteração ao [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;
- [Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto](#) – Primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 316/2007](#), de 19 de Setembro, que procedeu à quinta alteração ao [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;
- [Declaração de Retificação n.º 104/2007, de 6 de junho](#) – Retifica o Decreto-Lei n.º 316/2007, de 7 de Agosto, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, que procede à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 181, de 19 de Setembro de 2007;
- [Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro](#) – Procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial;
- [Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro](#) – O artigo 8.º introduz alterações aos artigos 148.º e 151.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial

4 – Comissão de Coordenação dos instrumentos de gestão territorial

[Portaria n.º 290/2003, de 5 de abril](#) – Define a composição, competências e funcionamento de uma comissão mista de coordenação, nos termos do [Decreto-Lei n.º 380/99](#), de 27 de setembro, que estabelece o regime dos instrumentos de gestão territorial

Alterada por:

[Portaria n.º 137/2005, de 2 de fevereiro](#) – Fixa os demais elementos que devem acompanhar os planos especiais de ordenamento do território;

[Portaria n.º 138/2005, de 2 de fevereiro](#) – Fixa os demais elementos que devem acompanhar os planos municipais de ordenamento do território;

[Portaria n.º 1474/2007, de 16 de novembro](#) – Regula a constituição, a composição e o funcionamento da comissão de acompanhamento da elaboração e da revisão do plano diretor municipal. Revoga a Portaria n.º 290/2003, de 5 de abril.

5 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de abril](#) – Determina a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e indica os princípios orientadores da sua elaboração, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro

Alterado por:

[Declaração de Retificação n.º 23-G/2002, de 29 de junho](#) – De ter sido retificada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, que determina a elaboração do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território e indica os princípios orientadores da sua elaboração, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 85, de 11 de abril de 2002.

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2004, de 11 de novembro](#) – Altera a Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de abril, que determinou a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

[Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro](#) – Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, com as alterações introduzidas por:

[Declaração de retificação n.º 80-A/2007, de 7 de setembro](#) – Retifica a Lei n.º 58/2007 (aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território), publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 170, de 4 de Setembro de 2007;

[Declaração de Retificação n.º 103-A/2007, de 2 de novembro](#) – Retificação à Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, «Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território»

6 – Planos regionais de ordenamento do território

Região Autónoma dos Açores

[Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A, de 16 de agosto](#) – Define o regime de coordenação dos âmbitos do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, acompanhamento, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

Região Autónoma da Madeira

[Decreto Legislativo Regional n.º 8-A/2001/M, de 20 de abril](#) – Adapta à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial);

[Decreto Legislativo Regional n.º 43/2008/M, de 23 de dezembro](#) – Define o sistema regional de gestão territorial.

7 – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

[Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro](#) – Estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação, com as alterações introduzidas por:

- [Declaração n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro](#) – De ter sido retificado o [Decreto-Lei n.º 555/99](#), do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, que estabelece o regime

jurídico da urbanização e edificação, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 291, de 16 de dezembro de 1999;

- [Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho](#) – Altera o [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação;
- [Declaração n.º 13-T/2001, de 30 de junho](#) – De ter sido retificado o [Decreto-Lei n.º 177/2001](#), do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, que altera o [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 129, de 4 de junho de 2001;
- [Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro](#) – Aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (revoga o [Decreto-Lei n.º 267/85](#), de 16 de julho) e procede à quarta alteração do [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de dezembro, alterado pelas Leis n.ºs 13/2000, de 20 de julho, e 30-A/2000, de 20 de dezembro, e pelo [Decreto-Lei n.º 177/2001](#), de 4 de julho;
- [Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro](#) – Primeira alteração à [Lei n.º 13/2002](#), de 19 de fevereiro, que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, primeira alteração à [Lei n.º 15/2002](#), de 22 de fevereiro, que aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, e primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 134/98](#), de 15 de Maio, que aprova o regime jurídico do recurso contencioso dos atos administrativos relativos à formação dos contratos de empreitada de obras públicas, de prestação de serviços e de fornecimento de bens;
- [Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto](#) – Aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados;
- [Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro](#) – Procede à sexta alteração ao [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação;
- [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#) – Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo;
- [Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho](#) – Adota medidas de simplificação, desmaterialização e eliminação de atos e procedimentos no âmbito do registo predial e atos conexos;
- [Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março](#) – Procede à décima alteração ao [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação, e procede à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 107/2009](#), de 15 de maio;
- [Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro](#) – Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao [Decreto-Lei n.º 26/2010](#), de 30 de março, que procede à décima alteração ao [Decreto-Lei n.º 555/99](#), de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação, e procede à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 107/2009](#), de 15 de maio.

8 – Desenvolvimento e Reabilitação Urbana

[Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio](#) – Permite a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária, com as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de maio](#) - Altera o [Decreto-Lei n.º 152/82](#), de 3 de maio, que permitiu a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária

[Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro](#) – Estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana e introduz especificidades em matéria de elaboração e conteúdo material desta modalidade de Plano de Pormenor, prevista no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 32/2012, de 14.08](#) – Procede à primeira alteração e à republicação do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana, e à 54.ª alteração ao Código Civil, aprovando medidas destinadas a agilizar e a dinamizar a reabilitação urbana.

8.1 - Áreas Urbanas de Génese Ilegal – AUGI

[Lei n.º 91/95, de 2 de setembro](#) – Processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal, com as alterações introduzidas por

- [Lei n.º 165/99, de 14 de setembro](#) – Primeira alteração à [Lei n.º 91/95](#), de 2 de setembro, sobre as áreas urbanas de génese ilegal;
- [Lei n.º 64/2003, de 23 de agosto](#) – Segunda alteração à [Lei n.º 91/95](#), de 2 de setembro, sobre as áreas urbanas de génese ilegal;
- [Lei n.º 10/2008, de 20 de fevereiro](#) – Terceira alteração à [Lei n.º 91/95](#), de 2 de setembro, sobre as áreas urbanas de génese ilegal.

Neste aspeto, cumpre chamar a atenção para o [Decreto da Assembleia da República n.º 183/XII – Quarta alteração à Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, sobre o processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal](#).

9 – Direito de Preferência

[Decreto n.º 862/76, de 22 de dezembro](#) – Regulamenta o direito de preferência da Administração nas alienações, a título oneroso, de terrenos ou edifícios previsto na lei, com as alterações introduzidas pela [Retificação de 18.03.1977 \(DR 65/77, Série I\)](#)

Com a aprovação deste diploma são revogados:

- a) A Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto;
- b) O Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 313/80, de 19 de agosto, 400/84, de 31 de dezembro, e 307/2009, de 23 de outubro;
- c) O Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de maio.

Enquadramento doutrinário/bibliográfico

Bibliografia específica

CORREIA, Fernando Alves - O Direito do Ordenamento do Território e o Direito do Urbanismo em Portugal: os grandes desafios do futuro. **Scientia iuridica: revista de direito comparado português e brasileiro**. Braga. ISSN 0870-8185. T. 56, n.º 309 (Jan./Mar. 2007), p. 49-76. Cota: RP-92

Resumo: O autor pretende indicar os grandes desafios do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo do nosso País para os próximos anos. Desta forma, aborda questões tais como: a promoção de um desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do país; a coerência e harmonia do sistema de planeamento territorial; a avaliação dos impactos ambientais dos instrumentos de planeamento; a aposta num novo paradigma de urbanismo: o urbanismo qualitativo; a perequação compensatória dos benefícios e encargos resultantes dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva e a codificação do direito do urbanismo.

CORREIA, Fernando Alves - A evolução do direito do urbanismo em Portugal de 2006 a 2011. **Direito regional e local**. Braga. ISSN 1646-8392. N.º 17 (Jan.-Mar. 2012), p. 3-17. Cota: RP-816.

Resumo: Nos últimos anos, o direito do urbanismo português sofreu transformações significativas, as quais atingiram os quatro seguintes grandes setores: o da legislação (e regulamentação), o do planeamento territorial, o da jurisprudência e o da produção doutrinária. São as linhas essenciais da evolução do direito do urbanismo português que o autor se propõe expor, em termos sintéticos, neste documento.

OS DEZ ANOS DA LEI DE BASES DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO: génese e evolução do sistema de gestão territorial 1998-2008: actas do encontro anual da AD URBEM. Coord. Fernando Gonçalves, João Pereira Bento, Zélia Gil Pinheiro. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, 2009. 510 p. ISBN 978-972-8569-47-1. Cota: 28.46 - 436/2010

Resumo: O objetivo deste Encontro foi o de fazer não apenas o balanço da lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, mas também do conjunto de diplomas a que ela deu origem, em particular ao regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. “A lei de bases veio definir, antes de mais, o quadro e a natureza da estratégia de ordenamento do território e a relação dos múltiplos setores, desde a dinâmica de criação de uma relação diferente entre emprego, lazer, vida familiar, à questão da mobilidade e à questão complexa, ainda hoje por resolver e que devemos encarar como um desafio para os próximos dez anos: ajudar a dinâmica ambiental a sair do gueto e a interligar-se com as estratégias de desenvolvimento territorial. Ou seja, veio dar uma visão ampla e integrada às políticas territoriais. Em segundo lugar veio definir qual o quadro de ação dos vários níveis de intervenção, a natureza de instrumentos de âmbito nacional, qual a vocação de intervenção regional, qual é o papel dos vários instrumentos de natureza municipal e qual a forma de atuação dos mesmos.”

ENCARNAÇÃO, Rita - Disfunções do sistema de planeamento territorial português e a recente evolução normativa : o caminho para a mudança? **Sociedade e território: revista de estudos urbanos e regionais**. Porto. ISSN 0873-6308. N.º 43 (Set. 2011), p. 55-65. Cota: RP-32

Resumo: Segundo a autora, “a atual dinâmica contemporânea dos instrumentos de gestão territorial tem-se vindo a assumir incapaz de solucionar os problemas vivenciados no seio da gestão do território. Os ciclos de mudança e as respetivas dinâmicas de desenvolvimento territorial geram inevitavelmente problemas sócio urbanísticos que apelam à conversão dos instrumentos de planeamento atuais, rígidos e normativistas, em instrumentos com carácter de flexibilidade e maleabilidade relativamente à realidade territorial que visam regular. O sistema de gestão territorial português possuindo cariz eminentemente normativo, reativo e regulador, ao invés de pró-ativo e interventivo, revela-se desadequado às exigências de um ordenamento do território em constante evolução, originando efeitos nefastos e criando bloqueios e estagnações de desenvolvimento.”

FADIGAS, Leonel - **Fundamentos ambientais do ordenamento do território e da paisagem**. Lisboa: Sílabo, 2007. 201 p. ISBN 978-972-618-456-0. Cota: 52 481/2007

Resumo: Esta obra pretende ser uma compilação de matérias que ilustram o papel do ambiente no ordenamento do território e na criação das condições de sustentabilidade dos processos de desenvolvimento.

Segundo o autor: “O ordenamento do território, como processo, inclui o planeamento urbano e de sistemas de transportes e comunicações; o ordenamento e desenvolvimento integrado do espaço rural e a reestruturação ou reconversão da base produtiva das áreas rurais; a gestão racional dos recursos naturais, patrimoniais e históricos; a proteção e valorização de áreas protegidas e ecologicamente sensíveis; o planeamento estratégico do território, o urbanismo e os projetos urbanos e a regeneração urbana e ambiental. Nele confluindo os instrumentos e as ações de transformação dos territórios e das paisagens que afetam a vida das pessoas. A possibilidade de manter o equilíbrio dos sistemas naturais é uma questão essencial, pois sem ele não existe desenvolvimento económico sustentável nem a gestão critérios de recursos que o tornam possível”.

LOPES, Dulce – Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial: evoluções recentes e desafios futuros. In **Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados**. Lisboa: Quid Juris, 2010. ISBN 978-972-724-531-4. p. 205 – 237. Cota: 28.46 – 460/2010

Resumo: A autora debruça-se sobre o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, designadamente no que diz respeito à sua tipicidade, classificação, coordenação, caracterização geral, procedimentos de elaboração, dinâmica e, por fim, medidas cautelares dos planos.

MEILÁN GIL, José Luis – La nueva regulación legal del suelo en Espana. **CEDOUA: revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente**. Coimbra. ISSN 0874-1093. A. 10, n.º 20 (2007), p. 9-26. Cota: RP-375

Resumo: “A nova regulamentação legal do solo em Espanha é a primeira lei na qual se aborda o urbanismo espanhol como “um conjunto orgânico”, e com uma visão de conjunto de todo o território do Estado. Uma inovação fundamental da nova lei é a recusa da classificação do solo que se mantinha nas sucessivas leis do

solo, contudo a classificação do solo que, por abandono da lei, ficou da exclusiva competência das comunidades autónomas não deixará de levantar problemas, no que diz respeito à recondução a situações básicas do solo”.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Execução programada de planos municipais: as unidades de execução como instrumento de programação urbanística e o reparcelamento urbano como figura pluriforme**. Coimbra : Almedina, 2013. 181 p. ISBN 978-972-40-5087-4. Cota: 28.46 - 131/2013

Resumo: A autora aborda questões que se prendem diretamente com a temática da presente Proposta de Lei, nomeadamente: qualificação dos solos e programação e gestão urbanística, planos municipais, estatuto jurídico da propriedade do solo, classificação e qualificação dos solos, modalidades de reparcelamento, etc.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Novas tendências do direito do urbanismo: de um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão social: lições**. Coimbra : Almedina, 2011. 131 p. ISBN 978-972-40-4652-5. Cota: 28.46 – 607/2011.

Resumo: A autora parte de uma “caracterização genérica das principais matérias objeto do direito do urbanismo (concretamente do planeamento urbanístico, do direito e política dos solos e do direito público de construção), dando particular atenção às tendências mais atuais das políticas públicas nesta área, as quais tornam necessários novos enquadramentos e novos instrumentos jurídicos de intervenção da Administração Pública. Refere-se às políticas de contenção e de reabilitação urbanas - que propendem a contrariar as de sentido oposto, de expansão urbana, que tiveram o seu palco privilegiado nos últimos anos, curiosamente promovidas pelos instrumentos de planeamento territorial – e às que visam tornar o direito do urbanismo em geral e o planeamento do território em particular em instrumentos privilegiados de coesão social.”

OLIVEIRA, Fernanda Paula; LOPES, Dulce – **Execução programada de planos municipais: as unidades de execução como instrumento de programação urbanística e o reparcelamento urbano como figura pluriforme**. Coimbra: Almedina, 2013. 181 p. Cota: 28.46 -131/2013

Resumo: As autoras debruçam-se sobre a qualificação e a classificação dos solos e a programação e gestão urbanística em Portugal, reparcelamento e perequação, sistemas de execução e execução programada.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Portugal: território e ordenamento**. Coimbra: Almedina, 2009. 175 p. ISBN 978-972-40-3768-4. Cota: 28.46 – 110/2009

Resumo: “A entrada em vigor em 2008 do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território é o pretexto para a presente publicação. Os problemas que se colocam na ocupação do território, os instrumentos disponíveis para lhes fazer face e a identificação dos mais relevantes princípios jurídicos que devem ser mobilizados neste domínio são o seu tema central, a qual pretende servir como uma ferramenta de trabalho útil para todos aqueles cuja atividade profissional incida, de forma direta ou indireta, sobre o ordenamento do território.”[Nota do ed.]

RIBEIRO, Ana Margarida Cunha – Os novos planos regionais de ordenamento do território. **CEDOUA: revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente**. Lisboa. ISSN 0874-1093. A. 24, n.º 27 (2011), p. 43-59. Cota: RP-375

Resumo: A autora pretende refletir sobre alguns aspetos do procedimento de elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), abordando aspetos positivos e negativos, na tentativa de identificação de algumas necessidades normativas, de desenvolvimento metodológico, de formação e capacitação dos agentes territoriais, bem como de revisão ou alteração do quadro legal do ordenamento do território e urbanismo vigente, por forma a contribuir para as correspondentes medidas de aperfeiçoamento.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

O Tratado da União Europeia consagra no artigo 3.º o empenhamento da União Europeia no desenvolvimento sustentável da Europa, assente no crescimento económico, na coesão social e num elevado

nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. Tendo em conta este objetivo, o artigo 11.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) determina que as exigências em matéria de proteção do ambiente “*devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável*”.

No quadro do Título XX¹⁴ do TFUE dedicado ao ambiente (artigos 191.º a 193.º), domínio no qual a União Europeia dispõe de competência partilhada com os Estados-membros (artigo 4.º do TFUE), o artigo 191.º estabelece os objetivos, os princípios fundamentais e os pressupostos norteadores da política da União no domínio do ambiente, estabelecendo nomeadamente quanto aos primeiros, que a política da União neste domínio contribuirá para “*a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, a proteção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais e a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.*”

No n.º 2 deste artigo consagram-se como princípios base os *princípios da precaução*¹⁵ e da *ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador*¹⁶ e, no n.º 3, são estabelecidos os fatores a ter em consideração para efeitos da elaboração da política da União neste domínio, que se referem nomeadamente aos *dados científicos e técnicos disponíveis, às condições do ambiente nas diversas regiões da União, às vantagens e aos encargos que podem resultar da atuação ou da ausência de atuação e ao desenvolvimento económico e social da União no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões.*

No n.º 2 do artigo 192.º, artigo que contém essencialmente disposições de natureza processual, prevê-se, que o Conselho, deliberando por unanimidade, e após consulta ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões adotará, designadamente, medidas que afetem o ordenamento do território e a afetação dos solos.

O Tratado prevê igualmente uma cláusula de salvaguarda que autoriza os Estados-membros a tomar, por razões ambientais não económicas, medidas provisórias (artigo 191.º), bem como a possibilidade de manterem ou introduzirem medidas de proteção reforçadas (artigo 193.º).

Relativamente ao direito europeu do ambiente e, em especial, ao enquadramento das matérias relacionadas com a política de solos, ordenamento do território e urbanismos, cumpre referir os seguintes aspetos:

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PT:PDF> (JOC 115/131)

¹⁵ O princípio da precaução foi abordado na [Comunicação da Comissão, de 2 de Fevereiro de 2000](#), que estabeleceu diretrizes claras comuns relativas à sua aplicação. Segundo a Comissão, o princípio pode ser evocado quando um fenómeno, um produto ou um processo pode ter efeitos potencialmente perigosos identificados por uma avaliação científica e objetiva, se esta avaliação não permitir determinar o risco com certeza suficiente. O recurso ao princípio inscreve-se pois no quadro geral de análise do risco (que inclui, para além da avaliação do risco, a gestão do risco e a comunicação do risco), e mais especificamente no âmbito da gestão do risco que corresponde à fase da tomada de decisão. A Comissão sublinha que o princípio de precaução só pode ser invocado na hipótese de um risco potencial, não podendo nunca justificar uma tomada de decisão arbitrária. O recurso ao princípio da precaução só se justifica se estiverem preenchidas três condições prévias: a identificação dos efeitos potencialmente negativos; a avaliação dos dados científicos disponíveis; a extensão da incerteza científica.

O recurso ao princípio da precaução deve ser guiado pelos seguintes três princípios específicos: uma avaliação científica tão completa quanto possível e a determinação, na medida do possível, do grau de incerteza científica; uma avaliação do risco e das potenciais consequências da não ação; a participação de todas as partes interessadas no estudo de medidas de precaução, logo que os resultados da avaliação científica e/ou da avaliação do risco estiverem disponíveis. Além disso, aplicam-se os princípios gerais da gestão dos riscos sempre que o princípio da precaução for invocado: a proporcionalidade entre as medidas tomadas e o nível de proteção procurado; a não-discriminação na aplicação das medidas; a coerência das medidas com as já tomadas em situações similares ou que utilizem abordagens similares; o exame das vantagens e desvantagens resultantes da ação ou da não ação; e o reexame das medidas à luz da evolução científica.

¹⁶ A [Diretiva 2004/35/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, tem por objetivo estabelecer um quadro de responsabilidade ambiental baseado no princípio do “poluidor-pagador”, para prevenir e reparar danos ambientais, consignando nas condições nela previstas, a responsabilidade financeira das explorações pelas medidas necessária à prevenção e reparação dos danos causados nomeadamente aos animais, plantas, habitats naturais e recursos hídricos, bem como aos solos.

Em termos gerais refira-se que esta diretiva define os regimes de responsabilidade dos operadores pelos danos ambientais causados por determinadas atividades perigosas ou potencialmente perigosas ou por outras atividades profissionais, em que haja dano ou ameaça iminente de dano às espécies e habitats naturais protegidos pela legislação comunitária, sempre que o operador agir com culpa ou negligência, e prevê um conjunto de disposições a aplicar pelos EM relativamente às ações a empreender pelo operador em termos de prevenção, de reparação e respetivos custos (“poluidor-pagador”).

- **Solos**

A Comissão Europeia começou a analisar a temática dos solos no início do século XX, de forma autónoma, tendo concluído tratar-se de um sistema dinâmico que preenche muitas funções e desempenha um papel crucial para a atividade humana e a sobrevivência dos ecossistemas, mas cujos processos que permitem a sua formação e regeneração são extremamente lentos, o que faz dele um recurso não renovável. Assim, identificou que, no âmbito da União Europeia, a erosão, a diminuição do teor em matéria orgânica, a contaminação, a salinização, a compactação, o empobrecimento da biodiversidade, a impermeabilização e as inundações e desabamentos de terra são os principais processos de degradação a que o solo está exposto. Considerando, designadamente, o fenómeno das alterações climáticas, mas também as atividades humanas, como por exemplo práticas agrícolas e florestais inadequadas, atividades industriais, turismo, expansão urbana e industrial e ordenamento do território, a Comissão Europeia considerou que a degradação do solo representava um grave problema na Europa.

Assim, em 16 de abril de 2002, a Comissão Europeia apresenta a Comunicação: [Para uma estratégia temática de proteção do solo](#)¹⁷, que tem como objetivo estabelecer um plano com vista ao desenvolvimento de uma estratégia comunitária de proteção do solo contra a erosão e a poluição.

De acordo com esta comunicação, as principais ameaças a que estão expostos os solos europeus são a erosão, diminuição do teor em matéria orgânica, contaminação, impermeabilização (causada pela construção de habitações, estradas e outras infraestruturas), compactação (causada por uma pressão mecânica devida a máquinas pesadas, sobre pastoreio, atividades desportivas), diminuição da biodiversidade, salinização (acumulação excessiva de sais solúveis de sódio, magnésio e cálcio), assim como cheias e desabamentos de terras. Todos estes processos têm origem ou agravamento com a atividade humana, e alguns agudizaram-se ao longo das últimas décadas. São enormes as consequências económicas e os custos de reparação associados às ameaças que pesam sobre os solos.

A Comunicação conclui pela necessidade de uma estratégia europeia temática para os solos, que deverá ter em atenção os princípios da precaução e da antecipação, mas também uma lógica de responsabilidade ambiental. A estratégia a implementar deve centrar-se em iniciativas existentes no âmbito das políticas ambientais, uma melhor integração da proteção do solo noutras políticas, a vigilância dos solos e novas ações baseadas nos resultados dessa vigilância.

Em 2006, a Comissão Europeia concluiu que os solos não tinham sido, até então, objeto de medidas de proteção específicas ao nível europeu e que a proteção do solo encontrava-se dispersa por várias disposições, quer ligadas à defesa do ambiente quer a outros domínios políticos como a agricultura ou o desenvolvimento rural. Todavia, estas disposições não permitiam salvaguardar uma eficaz proteção do solo, devido à diversidade dos objetivos e aos respetivos campos de aplicação. Assim, nesse ano, aprovou a “[Estratégia temática de proteção do solo](#)”¹⁸, na qual propôs um quadro e objetivos comuns para prevenir a degradação do solo, preservar as respetivas funções e reabilitar os solos degradados, designadamente, promovendo a integração das preocupações relativas ao solo nas políticas sectoriais com possível incidência significativa no solo, em especial a agricultura, o desenvolvimento regional, os transportes e a investigação.

De igual modo, apresentou a [Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para a proteção do solo e que altera a Diretiva 2004/35/CE](#)¹⁹, que complementa a Estratégia e prevê, designadamente, a identificação das zonas de risco e dos locais contaminados, bem como a reabilitação dos solos degradados²⁰.

A proposta de diretiva foi considerada um elemento importante da Estratégia, pois iria permitir aos Estados-membros a adoção de medidas adaptadas às realidades locais e previa medidas de identificação dos problemas, prevenção da degradação do solo e de reabilitação dos solos contaminados ou degradados. Entre as medidas previstas pela proposta de diretiva, cumpre referir a atribuição aos Estados-membros da responsabilidade pelo recenseamento das zonas com risco de erosão, de diminuição do teor em matéria

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0179:FIN:PT:PDF>

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0231:FIN:PT:PDF>

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0232:FIN:PT:PDF>

²⁰ O processo legislativo desta Proposta de Diretiva pode ser consultado em: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2006/0086\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2006/0086(COD))

orgânica, compactação, salinização e desabamentos de terra, ou ainda aquelas onde se tenha registado um destes processos de degradação. Seguidamente, deveriam ser fixados objetivos e adotar programas de medidas adequados para reduzir os riscos referidos e lutar contra as respetivas consequências. Deveriam igualmente ser previstas medidas que permitissem limitar a impermeabilização do solo, designadamente através da reabilitação de instalações industriais abandonadas, ou, nos casos em que a impermeabilização seja necessária, a atenuação dos seus efeitos.

A proposta de diretiva previa ainda que os Estados-membros adotassem as medidas adequadas para evitar a contaminação do solo por substâncias perigosas. De igual modo, os Estados-membros deveriam elaborar um inventário dos locais contaminados por este tipo de substâncias quando a respetiva concentração represente um risco grave para a saúde humana ou para o ambiente, bem como dos locais com história de certas atividades (lixeiros, aeroportos, portos, instalações militares, entre outros). No ato de venda destes locais, o proprietário ou potencial comprador deveriam fornecer à autoridade nacional competente e ao outro outorgante um relatório sobre o estado do solo, elaborado por um organismo reconhecido ou por pessoa autorizada pelo Estado-membro, sendo que pendia sobre os Estados-membros o ónus da reabilitação dos locais contaminados, de acordo com uma estratégia nacional de prioridades.

Por último, importa aludir à previsão na proposta de diretiva em apreço de ações dos Estados-membros no sentido de sensibilizarem o público para a importância da proteção do solo e salvaguardarem a sua participação na elaboração, modificação e apreciação dos programas de medidas relativas às zonas de risco, bem como para a importância das estratégias nacionais de reabilitação.

• Urbanismo e Ordenamento do Território

Em matéria de legislação europeia sobre estas matérias, cumpre referir a [Diretiva 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente](#)²¹ (codificação da [Diretiva 85/337/CEE, do Conselho de 27 de junho de 1985](#)²²) e a [Resolução do Conselho 2001/C73/04, de 12 de Fevereiro de 2001, relativa à qualidade arquitetónica no meio urbano e rural](#)²³.

No que diz respeito à Diretiva 2011/92/UE, esta obriga à realização de uma avaliação de impacto ambiental (AIA) para os projetos públicos ou privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, antes da sua autorização. Em posteriores relatórios, a Comissão Europeia considerou que o principal objetivo da diretiva foi alcançado e que os princípios da avaliação ambiental foram harmonizados em toda a União através da introdução de requisitos mínimos no que respeita ao tipo de projetos sujeitos a avaliação, às principais obrigações do promotor, ao conteúdo da avaliação e à participação das autoridades competentes e do público.

Relativamente à Resolução, esta insta os Estados-membros a intensificarem esforços para um melhor conhecimento e promoção da arquitetura e da conceção urbanística, bem como para uma maior sensibilização e formação das entidades comitentes e dos cidadãos para a cultura arquitetónica, urbana e paisagística; a difusão das boas práticas; a atenderem à especificidade do serviço de arquitetura nas decisões e ações que o exijam; a promoverem a qualidade arquitetónica através de políticas exemplares de construções públicas; e a favorecerem o intercâmbio de informações e de experiências em matéria de arquitetura. Por outro lado, a Resolução induz a Comissão Europeia a assegurar que a qualidade arquitetónica e a especificidade do serviço de arquitetura sejam tomadas em conta no conjunto das suas políticas, ações e programas; a procurar, em concertação com os Estados-membros e de acordo com os regulamentos dos fundos estruturais, melhor atender à qualidade arquitetónica e à preservação do património na execução destes fundos; e a incentivar ações de promoção, difusão e sensibilização relativamente às culturas arquitetónicas e urbanas, no quadro dos programas existentes, dentro do respeito pela diversidade cultural.

Em 1997, a Comissão adotou a comunicação "Para uma Agenda Urbana da União Europeia", na qual manifestou a sua intenção de examinar as políticas da UE do ponto de vista do seu impacto urbano e melhorar a integração das políticas a nível urbano. As instituições da União, os ministros da Política Regional e do

²¹ Transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro.

²² Disponível em

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1985L0337:20090625:PT:PDF>

²³ Versão consolidada disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:073:0006:0007:PT:PDF>

Ordenamento Territorial nos seus encontros informais e as organizações externas pronunciaram-se positivamente sobre este documento, tendo exortado a Comissão a prosseguir a sua ação.

Em 1998, a Comissão Europeia aprovou a Comunicação “[Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de ação](#)”, na qual a Comissão deu um passo no sentido de aumentar a eficácia das políticas da UE previstas no Tratado, procurando torná-las mais "sensíveis" às necessidades das zonas urbanas e assegurar que essas políticas contribuam para um desenvolvimento urbano integrado. O Quadro de Ação da União para o desenvolvimento urbano sustentável visava uma melhor coordenação e orientação das ações comunitárias dirigidas a problemas urbanos e foi estruturado segundo quatro objetivos políticos interdependentes:

1. Reforço da prosperidade económica e emprego nas cidades
2. Promoção da igualdade, inclusão social e regeneração nas zonas urbanas
3. Proteção e melhoria do ambiente urbano: rumo à sustentabilidade local e global
4. Contribuir para a boa administração urbana e a responsabilização local

De igual modo, cumpre assinalar o relatório elaborado pela Comissão Europeia, em 2009, intitulado: “[Preservar o nosso património, melhorar o nosso ambiente – 20 anos de pesquisa da UE sobre património cultural](#)”, que aborda as diferentes dimensões da proteção do património e sua componente ambiental²⁴.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, França e Reino Unido.

ESPANHA

O [Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio](#), por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, através do qual se aprova o texto compilado da política dos solos, do ordenamento do território e do urbanismo, abrange uma visão integrada da gestão do território. Vejam-se os artigos 1 a 3 relativos às [Disposiciones generales](#).

Este diploma regula as condições básicas que garantem a igualdade de direitos e o cumprimento dos deveres constitucionais relacionados com o solo em todo o território estatal.

Com a entrada em vigor deste diploma são revogadas todas as disposições de menor valor jurídico que se oponham a este, em particular as seguintes:

- A [Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo](#) e
- O [Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana](#).

FRANÇA

A visão integrada da gestão do território cabe ao *Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement* através da política de solos, do ordenamento do território e do urbanismo conforme o [Décret n.º 2012-770, du 24 mai, relatif aux attributions du ministre de l'égalité des territoires et du logement](#).

Para o assunto em discussão nesta proposta de lei são de realçar os seguintes artigos e alíneas, no **Article 1**:

O Ministro «*de l'égalité des territoires et du logement*» executa a política do Governo para o desenvolvimento equilibrado do território. Assegura a coesão económica e social das regiões e de outros territórios, que contribuem para grandes infraestruturas e serviços públicos. [...]

I. O Ministro «*de l'égalité des territoires et du logement*» prepara e executa a política do Governo em matéria de ordenamento e desenvolvimento do território. É responsável pela avaliação dessa política.

²⁴ Toda a informação sobre este relatório pode ser consultada em http://ec.europa.eu/research/environment/index_en.cfm?pg=cultural

Com esse intuito, o Ministro assegura a implementação de instrumentos que permitem assegurar o desenvolvimento económico e social do conjunto do território nacional no espaço europeu. Participa na definição de políticas que acompanham as alterações económicas e da política de implantação de administrações e de serviços públicos na perspetiva de um ordenamento equilibrado do território.

Define e ordena a execução da política que favorece o desenvolvimento rural, em ligação com o Ministro da agricultura e da agroalimentar no que concerne o mundo agrícola.

Pode presidir, por delegação do Primeiro-Ministro, o comité interministerial de ordenamento e de desenvolvimento do território. [...]

III. O Ministro «*de l'égalité des territoires et du logement*» prepara as orientações estratégicas do Governo para o desenvolvimento de cada região e implementa os projetos de investimento de interesse nacional que aí tem lugar. Exerce a tutela dos estabelecimentos públicos criados para esse efeito, de acordo com os diplomas que os regem.

IV. O Ministro «*de l'égalité des territoires et du logement*» prepara e executa a política do Governo na área da habitação e da luta contra a precariedade e exclusão, da construção, do urbanismo e da gestão dos solos.

1.º - Em "prol" do urbanismo, exerce as funções seguintes:

a) Elabora regras relativas à planificação urbana, à ocupação dos solos e ao urbanismo operacional e assegura a sua implementação;

c) Participa na elaboração da legislação fiscal e financeira em matéria de urbanismo e de ordenamento e acompanha a sua execução.

E no **Article 2:**

I. O Ministro «*de l'égalité des territoires et du logement*» tem autoridade sobre o Secretário-geral do comité interministerial para as cidades.

No exercício dos seus poderes, tem autoridade, em conjunto com o Ministro da ecologia, de desenvolvimento sustentável e da energia, sobre a Direção-geral do ordenamento, habitação e da natureza e da Secretaria-geral (mencionados no [Décret du 9 juillet 2008](#)), assim como sobre o centro de estudos das redes, dos transportes, do urbanismo e das construções públicas.

A [DATAR](#) (*Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*), delegação interministerial colocada sob a autoridade do Primeiro-Ministro, encontra-se à disposição do Ministro «*de l'égalité des territoires et du logement*», preparando, impulsionando e coordenando as políticas de ordenamento do território levadas pelo Estado. O [Décret n° 2009-1549, du 14 décembre, créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale](#) veio regulamentar a sua mais recente missão. A DATAR coordena as políticas de ordenamento do território implementadas por prefeitos das regiões, assistidos pelas Secretarias-gerais dos Assuntos Regional (SGAR). Para além disso, ela prepara os [Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire \(CIADT\)](#) nos quais as principais decisões em matéria de ordenamento são tomadas.

REINO UNIDO

Cada país do Reino Unido possui a sua regulamentação e autoridades próprias em matéria de ordenamento do território.

A gestão integrada do ordenamento do território na Inglaterra é feita pelo [Governo central](#), através dos seus:

- [Department for Communities and Local Government](#);
- [Department for Business, Innovation and Skills](#), no que respeita a políticas regionais e industriais e;
- [Greater London Authority](#), para a área da grande Londres

O Reino Unido iniciou a sistematização do seu sistema de ordenamento do território através da aprovação do [Town and Country Planning Act](#) de 1947, que atualizou para a Inglaterra e País de Gales com a entrada em vigor do diploma [Town and Country Planning Act 1990](#) (TCPA 1990).

O Governo central tem desenvolvido o regime jurídico do ordenamento do território, através dos *Planning Policy Guidance Notes* (PPG), que estabelecem as bases do planeamento geral, em complemento com as *Regional Policy Guidance Notes* (RPG), que acompanham o desenvolvimento das nove regiões inglesas.

As administrações locais foram formulando vários planos de desenvolvimento e têm sido autorizando projetos de desenvolvimento individuais. De acordo com o [Town and Country Planning Act of 1990](#), há planos de ordenamento municipais, bem como planos locais de organismos autónomos, sendo os dois últimos integrados nos planos de desenvolvimento unitários em municípios e distritos.

Em 2004, foram introduzidas alterações significativas a este regime através da aprovação do [Planning and Compulsory Purchase Act 2004](#), tendo o Governo substituídos os PPGs (*Planning Policy Guidance Notes*) por PPSs (*Planning Policy Statements*). Como resultado, nove Órgãos Regionais de Planeamento compostos pelos municípios, representantes da administração central e outros atores locais desenvolveram as RSSs (*Regional Spatial Strategies*), que servem como um plano de ordenamento espacial abrangente, abrangendo ainda questões que vão além do uso da terra. Em dezembro de 2009, foi aprovado o [Local Democracy, Economic Development and Construction Act](#), que consolidou as RSS existentes e as *Regional Economic Strategy* em Estratégias Regionais (*Regional Strategy*).

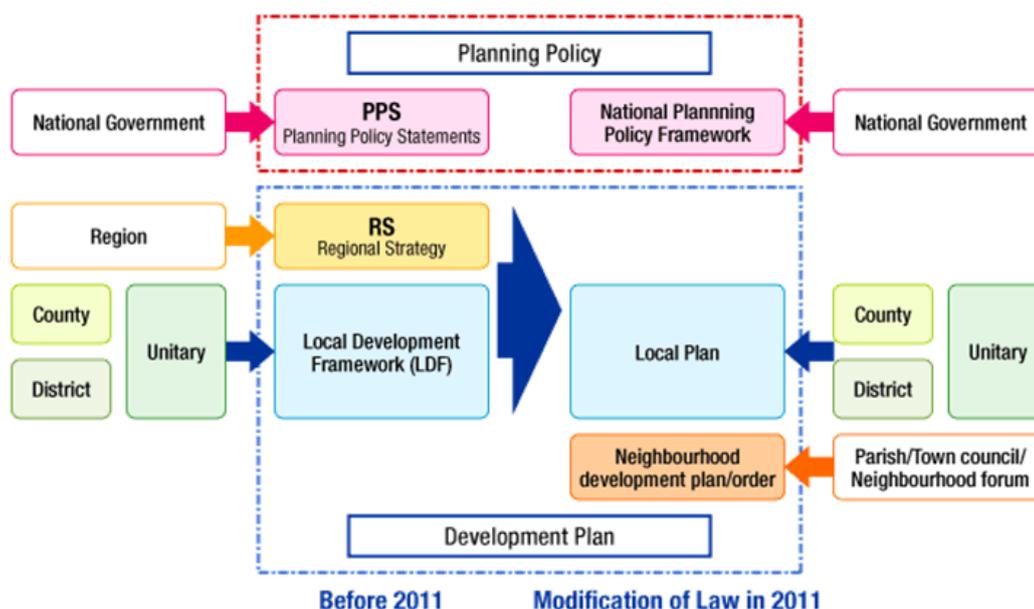
Em 2011, o novo governo de coligação entre Conservadores e Democratas Liberais, defensor do municipalismo e crítico da abordagem burocrática e *top-down* das estratégias regionais (RSSs), considerou que as mesmas não poderiam ter eficácia na gestão e defesa do ordenamento do território, pelo que reformulou o sistema de planeamento e ordenamento do território com a aprovação do [Localism Act](#).

As principais alterações desta reforma são as seguintes:

- Abolição da Estratégia Regional;
- Abolição dos PPSs (*Planning Policy Statements*), e aprovação parlamentar de um único Quadro Nacional de Política de Ordenamento, entretanto [publicado em março de 2012](#));
- Capacitar as Estruturas Locais (Câmaras, Freguesias ou mesmo fóruns de bairros) para o estabelecimento autónomo de Planos de Desenvolvimento de Vizinhaça (*Neighbourhood Development Plan e Neighbourhood Development Order*);
- Abolição da Comissão de Planeamento de Infra-estruturas e das Agências de Desenvolvimento Regional (RDAs), substituindo-as por parcerias empresariais locais (*Local Enterprise Partnerships LEPs*).

Para melhor compreensão das alterações estruturais destas medidas, apresenta-se o seguinte quadro:

Local Governments and Spatial Planning System



Nos restantes países do Reino Unido foram adotadas as seguintes normas:

Escócia

Legislação: [Town and Country Planning \(Scotland\) Act, 1997](#), com as alterações introduzidas pelo [Planning, etc \(Scotland\) Act 2006](#)

Plano: [National Planning Framework for Scotland](#). O primeiro Plano foi publicado em 2004 e substituído em 2009. A preparação do terceiro Plano nacional iniciou-se em 2012, prevendo-se a sua publicação no verão de 2014. A Administração Local encontra-se a prepara Planos de Desenvolvimento Locais como forma de regime jurídico do ordenamento do seu território , para as áreas metropolitanas das quatro maiores cidades (Aberdeen, Dundee, Edinburgh e Glasgow) Planos de Desenvolvimento Estratégico .

Irlanda do Norte

Legislação: [Planning \(Northern Ireland\) Order of 1991](#), na sua versão consolidada em 2010.

Aprovação do Plano: "[Shaping Our Future - Adjustments to the Regional Development Strategy \(RDS\) - 2025](#)", na sua versão consolidada em 2008.

País de Gales

Legislação: [The Planning and Compulsory Purchase Act of 2004](#).

Aprovação do plano: [People, Places, Future, The Wales Spatial Plan 2004](#), com as alterações introduzidas em 2008.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontra pendente qualquer iniciativa sobre esta matéria.

• Petições

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que se encontra pendente [a Petição n.º 299/XII \(3.ª\) de iniciativa de Fernando Luís Roxo Carqueta Gonçalves e outros](#) sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

• Consultas obrigatórias e facultativas

Nos termos do [n.ºs 1, alínea a\), e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de agosto](#) "Associações representativas dos municípios e das freguesias" e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP).

Igualmente deverá ser solicitada a apreciação dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento.²⁵

• Pareceres / contributos enviados pelo Governo

Segundo a exposição de motivos da presente iniciativa foram ouvidas, a título facultativo, a União Geral de Trabalhadores, a Confederação Empresarial de Portugal, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, a Confederação dos Agricultores de Portugal, a Confederação do Turismo Português, a Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza, a Associação dos Urbanistas Portugueses, a Associação

²⁵ Artigo 142.º

Audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas

Tratando-se de iniciativa que verse matéria respeitante às regiões autónomas, o Presidente da Assembleia promove a sua apreciação pelos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Profissional dos Urbanistas Portugueses, a Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas e a Ordem dos Arquitetos.

Não foram, no entanto, ainda facultados à Assembleia da República quaisquer pareceres ou documentação relativos às referidas audições.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar as consequências da aprovação da presente iniciativa legislativa e eventuais os eventuais encargos resultantes da sua aplicação.

Anexo

Parecer da Comissão de Agricultura e Mar

índice

- I DOS CONSIDERANDOS
- II DA OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR
- III DAS CONCLUSÕES
- IV DOS ANEXOS

I – DOS CONSIDERANDOS

Nos termos do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo tomou a iniciativa de apresentar, à Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 183/XII (3.ª), sob a designação *Aprova a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo*.

Reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, a Proposta de Lei foi admitida a 24 de outubro de 2013, tendo, nessa data, e por determinação de S. Ex.ª a Presidente da Assembleia da República, baixado à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, para efeitos de elaboração e aprovação do respetivo Parecer, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 129.º do Regimento da Assembleia da República, e à Comissão de Agricultura e Mar, atenta a conexão com as suas atribuições e competências, tendo sido distribuída em 13 de novembro de 2013, data em que foi o signatário do presente Parecer nomeado Relator.

Nos termos do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, foi elaborada a Nota Técnica sobre a aludida Proposta de Lei, iniciativa que observa os requisitos formais respeitantes às iniciativas legislativas em geral e às propostas de lei em particular, contendo uma Exposição de Motivos e obedecendo ao formulário de uma proposta de lei, cumprindo, igualmente e por essa via, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário.

Na Exposição de Motivos da iniciativa em apreço, o Governo refere que «(...) foram ouvidos, a título obrigatório, os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses» e, «(...) a título facultativo, a União Geral de Trabalhadores, a Confederação Empresarial de Portugal, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, a Confederação dos Agricultores de Portugal, a Confederação do Turismo Português, a Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza, a Associação dos Urbanistas Portugueses, a Associação Profissional dos Urbanistas Portugueses, a Associação Portuguesa dos Arquitetos Paisagistas e a Ordem dos Arquitetos», não tendo, no entanto, sido facultados à Assembleia da República quaisquer pareceres ou documentos emitidos por aquelas entidades, contrariando o disposto no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República (o qual, recorde-se, refere que as

propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado) e o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, o qual é claro ao prever que, no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo.

Em cumprimento do disposto no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, foi promovida, por Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, a consulta aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, não tendo sido ainda recebidos quaisquer contributos.

A Proposta de Lei em apreço visa estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, em consonância com o previsto quer no Programa do XIX Governo Constitucional, quer nas Grandes Opções do Plano para 2012 – 2015, aprovadas pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro.

Com o entendimento de que o solo é um «(...) *recurso de base ao ordenamento do território*», e com a necessidade de «(...) *integrar as políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo*», o Governo aborda conjuntamente as matérias desenvolvidas na Lei de Solos (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro) com aquelas a que se refere a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto (alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto), isto é, as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, acolhendo, por essa via, e segundo o Governo, «(...) *uma visão integrada da gestão do território*».

Um dos fundamentos para a apresentação da presente Proposta de Lei é o de que «(...) *é imperioso definir instrumentos que permitam disciplinar, reconduzir e induzir a correta distribuição do solo rústico e urbano e a execução eficiente dos planos territoriais, evitando o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos, assegurando a salvaguarda dos valores naturais, e promovendo a exploração dos recursos florestais e agrícolas bem como o melhor aproveitamento dos recursos do solo urbano, centrado na reabilitação dos fogos existentes, em detrimento de nova construção e na regeneração de áreas do território*», factos que, de resto, motivam a intervenção da Comissão de Agricultura e Mar.

Ainda no que tange às matérias competência da Comissão, importa referir que a iniciativa legislativa em apreço visa reforçar «(...) *a classificação do solo em duas classes: solo urbano e solo rústico, em função da sua situação e da finalidade estabelecida no plano territorial*», podendo ser classificados como rústicos os solos «(...) *destinados ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos*».

Por outro lado, a presente proposta de lei «(...) *adota o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e o regime jurídico da urbanização e edificação como diplomas de desenvolvimento legislativo, determinando a sua revisão*», prevendo-se «(...) *a elaboração de um novo regime jurídico aplicável ao registo cadastral, com o objetivo de harmonizar o sistema de registo da propriedade e de promover a conclusão do levantamento cadastral do território nacional, condição essencial para o desenvolvimento*», matérias que têm merecido especial e atento escrutínio por parte da Comissão de Agricultura e Mar.

A proposta de lei sistematiza-se em oitenta e quatro artigos, definindo-se, no artigo 2.º, que constituem fins da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo salvaguardar e valorizar as potencialidades do solo, o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário e imobiliário [alínea a)], regular o mercado do solo, tendo em vista a prevenção da especulação fundiária, evitando práticas lesivas do interesse geral [alínea b)] ou dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris [alínea k)].

Por seu lado, no artigo 36.º (arrendamento forçado e disponibilização de prédios na bolsa de terras), dispõe-se que os edifícios e as frações autónomas objeto de ação de reabilitação podem ser sujeitos a arrendamento forçado, nos casos e nos termos previstos na lei (n.º 1) e que os prédios rústicos e os prédios mistos sem dono conhecido e que não estejam a ser utilizados para fins agrícolas, florestais, silvo-pastoris ou de conservação da natureza, podem ser disponibilizados na bolsa nacional de terras, nos termos da lei (n.º 2).

Por último, menção ao artigo 83.º, respeitante à norma revogatória, onde se refere a revogação da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto (alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto), do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de

novembro (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 313/80, de 19 de agosto, 400/84, de 31 de dezembro, e 307/2009, de 23 de outubro) e do Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de maio (alterado pelo Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de maio).

II – DA OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Sem prejuízo de a opinião do Relator ser de elaboração facultativa, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, e de, nessa medida, o Deputado Relator poder eximir-se de emitir quaisquer considerações políticas sobre a Proposta de Lei em apreço, reservando, assim, a sua posição para a discussão na generalidade da iniciativa legislativa em Sessão Plenária (o que sucederá já no próximo dia 29 de novembro de 2013), o Deputado Relator considera pertinente expor algumas reflexões sobre tão importante temática.

No estudo *Enquadramento Jurídico – Constitucional da Lei dos Solos*, de Novembro de 2007 (Sérvulo Correia & Associados – Sociedade de Advogados), refere-se que o solo tem uma «(...) *capacidade intrínseca para produzir bens agrícolas, sendo, nessa perspetiva um meio de produção essencial para o Direito Agrícola e para a Constituição da Economia*», motivo pelo qual se alerta o legislador para a necessidade de «(...) *o Direito dos Solos e a nova legislação que o regular (...) [deverem] atender a esta multiplicidade de dimensões que o bem jurídico solo engloba, sendo que cada uma delas é abrangida por um enquadramento constitucional específico*».

Com efeito, não pode o legislador ser alheio a esta interdisciplinaridade entre a regulação jurídica do estatuto dos solos e a regulação setorial de diversas outras matérias específicas, nem tão pouco pode abstrair-se das profundas modificações que se processaram ao longo das últimas décadas no quadro legal e regulamentar que rege, quer a política de solos, quer as políticas de ordenamento do território e de urbanismo, e, bem assim, as dinâmicas económicas, sociais e ambientais.

Neste enquadramento, não será despidendo lembrar que o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território identifica alguns problemas que afetam o ordenamento do nosso território, prejudicando quer a salvaguarda e a valorização dos recursos territoriais, quer o desenvolvimento económico, social e ambiental do país, muito especialmente nos domínios dos recursos naturais (a degradação dos solos e os riscos de desertificação), do desenvolvimento urbano e rural (a expansão desordenada, fragmentando os espaços e afetando o potencial ecológico, paisagístico e produtivo do território) ou, mesmo, da gestão territorial (a insuficiência das bases técnicas necessárias à boa gestão territorial, nomeadamente de informação cadastral e de informação georreferenciada sobre os recursos territoriais e a complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social).

À luz da evolução de valores e de conceitos, e dos constrangimentos já identificados, urge renovar a política de solos em torno de dois aspetos fundamentais: salvaguardar o solo vivo como recurso ambiental e produtivo escasso e não renovável e, também, assegurar uma oferta programada de solo para as diferentes utilizações, na quantidade necessária e com as localizações adequadas à satisfação das procuras resultantes da evolução demográfica e do desenvolvimento económico e social, contribuindo assim para o bom ordenamento do território e para o funcionamento eficiente do mercado fundiário.

É neste âmbito que deve ser encarada a Proposta de Lei que o Governo apresenta à Assembleia da República, enquanto contributo para a agregação das bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Porque, pela natureza do seu objeto e da sua missão, a política de solos insere-se nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, com a particularidade das inúmeras interfaces e áreas de intervenção conexas (muito especialmente, a política fiscal).

Nos domínios de intervenção da Comissão de Agricultura e Mar cabe, naturalmente, o escrutínio de todas as políticas respeitantes aos solos rurais rústicos, sejam aqueles com aptidão agrícola, florestal ou silvo-pastoril, mas, também, o solo ao qual é atribuído um papel de proteção e equilíbrio ecológico. Como tal, deve esta Comissão dar especial atenção às funções ambiental, económica (de produção primária – de produtos alimentares ou de matérias-primas relevantes – e de suporte) e social do solo, e a toda a regulação que venha a existir, a qual não pode descurar nenhuma destas funções.

No particular da função produtiva primária do solo, ela assume especial relevância nos dias de hoje, não só porque assistimos ao acesso condicionado aos bens alimentares e matérias-primas essenciais e ao acréscimo dos custos da energia, mas, também, porque ganham peso crescente os serviços dos ecossistemas naturais e as funções complementares em benefício do sistema urbano.

Por tal, a preservação e defesa de solos com potencialidade de aproveitamento com atividades agrícolas, pecuárias ou florestais, de conservação da natureza, de turismo e lazer, de produção de energias renováveis ou de exploração de recursos geológicos (por forma a que a afetação daqueles solos a outros usos se restrinja às situações em que seja efetivamente necessária e em que a idoneidade do solo rústico para acolher tais usos se encontre devidamente comprovada), deve ser uma prioridade, e estar-se-á, por esta via, a dar um enorme contributo no combate ao desequilíbrio da organização económica e social de Portugal.

Como se refere no Relatório de Preparação da Nova Lei do Solo (DGOTDU, 2011), urge «(...) reconhecer as funções intrínsecas do solo rural (incluindo as de reserva estratégica de bens e matérias-primas essenciais) e estabelecer critérios adequados à remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas naturais, repondo margens de atuação para novas políticas de povoamento do território e de conservação da natureza e da biodiversidade».

É, assim, fundamental que a nova legislação dê especial atenção aos processos de formação do valor do solo e de apropriação da renda fundiária através da explicitação e regulação das funções do solo e dos seus diferentes estatutos (com os deveres e direitos que são inerentes a cada um), bem como as condições mediante as quais se opera a alteração de estatuto jurídico do solo.

Neste particular, não é despidendo recordar que, nos seus *Apontamentos para uma Lei dos Solos* (2009), Sidónio Pardoal vem referir que é necessário, para maximizar o desenvolvimento económico nacional, estabelecer uma base concetual lógica para a taxonomia dos usos do solo, distinguindo, claramente, meio urbano e meio rústico, correspondendo o meio rústico ao negativo dos perímetros urbanos, e compondo-se de prédios rústicos, prédios urbanos e espaços que são do domínio público, fazendo o autor evidência do seu carácter homogéneo, com clara referência às diferenças dos usos agrícola, florestal ou das áreas classificadas.

A este propósito, refere-se, na Exposição de Motivos da presente proposta de lei, que «(...) ao nível do estatuto jurídico do solo, reforça-se a classificação do solo em duas classes: solo urbano e solo rústico, em função da sua situação e da finalidade estabelecida no plano territorial, podendo ser classificados como solo urbano os terrenos considerados indispensáveis para a urbanização e edificação, constituídos por espaços total ou parcialmente edificados, infraestruturados e dotados de equipamentos coletivos».

Ora, tendo presente que a aquisição das faculdades urbanísticas que integram o conteúdo do aproveitamento do solo urbano é efetuada de forma sucessiva e gradual, e está sujeita ao cumprimento dos ónus e deveres urbanísticos, considera o Deputado Relator que o regime jurídico só pode ser o de solo rústico, e que o solo urbanizável (ou reserva de solo urbano) será uma abstração do planeamento urbanístico até à programação completa e da contratualização da gestão jurídico-económica.

Já no que se refere ao solo rústico, uma vez que o nível de proteção e o tipo de gestão não podem ser idênticos, quer este solo se destine a atividades agrícolas, pecuárias, florestais, produção de energias renováveis ou de exploração de recursos geológicos, quer se destine à conservação da natureza, o legislador deverá procurar atender a estes dois regimes de uso de solo, em função das diferentes utilizações que poderão ser admitidas face ao grau de proteção pretendido.

Neste particular, dever-se-á dar alguma relevância às diferenças concetuais entre o uso no solo e o uso do solo, atenta a distinção jurídica e o carácter de reversibilidade associado ao primeiro conceito – se atendermos ao solo rústico, por exemplo, o mesmo deverá ser preservado nos processos de produção de solo urbanizado e o desenvolvimento rural ser objeto de políticas setoriais específicas, que não concorram para nenhum tipo de processo especulativo.

Atentas estas múltiplas dimensões, é entendimento do Deputado Relator que a renovada política de solos deve ter dois objetivos distintos: os objetivos físicos e os objetivos financeiros. Em termos físicos, o objetivo deve consistir em orientar e organizar o desenvolvimento urbano de forma coerente e racional, objetivo que não é alcançável apenas pelo mercado, assumindo o Estado um papel de regulação. Em termos financeiros, o objetivo da política fundiária deve ser o de evitar as consequências perversas geradas pelo funcionamento espontâneo do mercado, nomeadamente o enriquecimento sem justa causa do proprietário fundiário, que se

limita a esperar pela valorização do seu terreno em consequência dos investimentos da comunidade em equipamentos e infraestruturas, ou pelo planeamento urbanístico.

No *Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo- A Lei do Solo: Vertente Financeira e Fiscal* (Carlos Lobo, 2011), refere-se que a nova lei do solo «(..) deverá assentar numa lógica económica, reguladora do mercado, tendo em vista a composição eficiente dos interesses em presença, e num segundo nível, deverá conter uma lógica programática potenciadora do desenvolvimento e da utilização eficiente dos recursos disponíveis». Afigura-se, assim, essencial a intervenção reguladora do Estado, mormente pelo exercício de instrumentos financeiros, porque não existe política sem instrumentos.

Por último, uma referência à propriedade do solo. É entendimento do Deputado Relator que, quando está em causa a propriedade no setor produtivo, assume maior relevância a dimensão social do direito de propriedade, porquanto a utilização racional dos elementos produtivos, como o é a terra (elemento escasso, não reproduzível), tem efeitos que, de algum modo, ultrapassam a esfera de interesses do seu proprietário. Urge, assim, adequar o objeto e a estrutura deste direito às necessidades inerentes à função social do solo, nomeadamente – e como bem nos lembra a Comissão Jurídica constituída para a elaboração da Nova Lei do Solo (2011) – através da «(...) valorização de novas formas de propriedade, que promovam a sua desmaterialização e assegurem uma melhor relação entre a forma do território e a sua estrutura fundiária».

Prevendo a Constituição a possibilidade de existência de um regime jurídico aplicável aos meios de produção em abandono, onde se incluem, naturalmente, os solos, abrindo-se a porta a um regime específico para a expropriação desses bens, a imposição de arrendamento e a sua exploração compulsiva encontram resposta na presente proposta de lei, através do arrendamento forçado e da disponibilização de prédios na bolsa de terras.

III – DAS CONCLUSÕES

Nos termos do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo tomou a iniciativa de apresentar, à Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 183/XII (3.ª), sob a designação *Aprova a lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo*.

A Proposta de Lei n.º 183/XII (3.ª) reúne os requisitos formais, constitucionais e regimentais para ser discutida em Plenário, por observar os requisitos formais respeitantes às iniciativas legislativas em geral e às propostas de lei, em particular (contendo uma Exposição de Motivos e obedecendo ao formulário de uma Proposta de Lei, cumprindo, igualmente e por essa via, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário).

A Proposta de Lei n.º 183/XII (3.ª) visa estabelecer as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

Nos termos do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, foi elaborada a Nota Técnica sobre a aludida proposta de lei.

Em cumprimento do disposto no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, foi promovida a consulta aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, e do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, deve ser promovida a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.

A Comissão de Agricultura e Mar deve solicitar ao Governo que faculte, à Assembleia da República, os pareceres e documentos emitidos pelas entidades consultadas e mencionadas na Exposição de Motivos da Proposta de Lei em apreço, e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo, nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República e do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro.

Atenta a conexão das temáticas, a Comissão de Agricultura e Mar deve envidar esforços no sentido de promover, conjuntamente com a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (enquanto comissão competente), um leque de audições com entidades e personalidades de reconhecido mérito e

experiência, permitindo que as temáticas da valorização e estruturação fundiária, do mercado do solo (e, mesmo, da terra), ou mesmo as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris, possam ser abordadas numa perspetiva mais abrangente.

A Comissão de Agricultura e Mar considera que a proposta de lei em apreço se encontra em condições de subir a Plenário, e emite o presente Parecer, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 136.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 27 de novembro de 2013

O Deputado Relator, Miguel Freitas — O Presidente da Comissão, Vasco Cunha.

IV ANEXOS

Anexa-se, ao presente Parecer, a Nota Técnica da Proposta de Lei n.º 183/XII (3.ª) (GOV), elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

PROPOSTA DE LEI N.º 185/XII (3.ª)

(PROCEDE À PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI N.º 36/2003, DE 23 DE AGOSTO, EM CUMPRIMENTO DA DECISÃO N.º 2009/426/JAI DO CONSELHO, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2008, RELATIVA AO REFORÇO DA EUROJUST E QUE ALTERA A DECISÃO N.º 2002/187/JAI RELATIVA À CRIAÇÃO DA EUROJUST A FIM DE REFORÇAR A LUTA CONTRA AS FORMAS GRAVES DE CRIMINALIDADE)

Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Parte I – Considerandos

1.1 Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 185/XII (3.ª) que consubstancia a primeira alteração à Lei n.º 36/2003, de 23 de agosto, em cumprimento da Decisão n.º 2009/426/JAI do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa ao reforço da Eurojust e que altera a Decisão n.º 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade.

A iniciativa em apreço deu entrada em 31 de outubro de 2013, tendo sido admitida em 1 de novembro de 2013 e baixado nessa mesma data à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), tendo o Governo apresentado esta proposta de lei, acompanhada de pedido de prioridade e urgência.

A Proposta de lei n.º 185/XII (3.ª) pretende reforçar os poderes e a operacionalidade da Eurojust, através do alargamento das competências do membro deste órgão da União Europeia (UE), e da criação e aperfeiçoamento de mecanismos de transmissão de informação visando tornar mais célere e efetiva a cooperação judiciária internacional em matéria penal.

1.2 – Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Antecedentes e enquadramento da proposta de lei

O Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999, criou a Eurojust, com o intuito de reforçar a cooperação no âmbito da luta contra a criminalidade. Surgem, neste contexto, em 2000, um

conjunto de documentos sobre o tema, dos quais se destaca uma Comunicação da Comissão¹, destinada a clarificar a posição da Comissão em relação à criação da Eurojust. É, assim, que é instituída, em 2002, a Eurojust², organização com competências em matéria de investigação e ações penais relativamente às formas graves de criminalidade que envolvam, pelo menos, dois Estados-membros e cujo objetivo seria incentivar e melhorar a coordenação das investigações e procedimentos penais nos Estados-membros, melhorar a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-membros e prestar apoio a estas últimas. A sua missão está vertida no artigo 31.º do Tratado da União Europeia, na sequência da Conferência Intergovernamental de Nice.

A Decisão do Conselho 2002/187/JAI de 28 de fevereiro de 2002 sofre duas alterações, a primeira em 2003, que não introduz nenhuma alteração substancial, e uma segunda, em 2008, tendo por base a avaliação da experiência adquirida pela Eurojust, procedeu-se a uma ampla reforma através da Decisão n.º 2009/426/JAI do Conselho, de 16 de dezembro, no sentido de reforçar a sua eficácia operacional. É esta decisão que está na base da proposta de lei apresentada pelo Governo e em apreciação nesta sede.

Importa recordar, nesta sede, que no ordenamento jurídico nacional, a Lei n.º 36/2003, de 23 de agosto, veio estabelecer as normas de execução da Decisão do Conselho da União Europeia que cria a Unidade Europeia de Cooperação Judiciária, ou Eurojust, para reforçar a luta contra todas as formas graves de criminalidade procedendo, ainda, à regulação do estatuto e competências do membro nacional. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 29/2004, de 6 de fevereiro. Este diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 127/2010, de 30 de novembro, que, por sua vez, sofreu as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 91/2011, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 118/2012, de 15 de junho, que o republica. O n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2010, de 30 de novembro, reproduz o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 26/2003, de 23 de agosto, mencionando a forma de provimento deste cargo. A última alteração ocorreu há pouco mais de um ano.

Conteúdo da iniciativa

A presente iniciativa pretende alterar a Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto, alterando os artigos 1.º a 12.º e 15.º, aditando os artigos 4.º-A (*Representação na coordenação de permanência*), 9.º-A (*Intercâmbio de informações*), 9.º-B (*Informação prestada pelo membro nacional às autoridades nacionais competentes*) e 12.º-A (*Sistema nacional de coordenação da Eurojust*) e revogando o n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto.

De acordo com a proposta de lei, visa-se tornar a cooperação judiciária internacional em matéria penal, através do Eurojust, mais célere e efetiva. Ao mesmo tempo, é proposto o alargamento do quadro das competências judiciárias comunitárias em território nacional, pelo que, no entendimento do Governo, se torna indispensável proceder à adaptação do direito interno.

Assim, são revistos o estatuto e as competências do membro nacional da Eurojust, podendo este ser coadjuvado por um ou mais adjuntos e por um ou mais assistentes, de acordo com as necessidades de serviço (n.º 3 do artigo 2.º), impondo as características judiciárias e os poderes de investigação criminal que aqueles, no exercício das suas funções, atuem sob a direta dependência do Procurador-Geral da República (n.º 1 do artigo 4.º).

São criadas ainda duas novas figuras: a da coordenação permanente, criada no âmbito da nova decisão; e a do sistema nacional de coordenação da Eurojust, o qual visa coordenar o trabalho levado a cabo pelos correspondentes nacionais e pontos de contacto, com vista a facilitar o exercício, em território nacional, das funções da Eurojust.

Neste contexto, e tendo em consideração os elementos enunciados, a presente iniciativa visa dar um novo enquadramento operacional à Eurojust, eliminando, no entendimento do Governo, obstáculos à eficácia do seu funcionamento.

Quanto à nomeação de membro nacional da Eurojust, propõe-se que aquela passe a operar *por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros e da justiça, de entre três*

¹ COM(2000) 746.

² Decisão do Conselho 2002/187/JAI, de 28 de fevereiro de 2002.

magistrados do Ministério Público propostos pelo Procurador-Geral da República, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 3.º.

Deste modo, ao invés do estabelecido no regime em vigor – a Lei n.º 36/2003 – o Conselho Superior do Ministério Público deixará de se pronunciar sobre uma proposta do Procurador-Geral da República, passando a estar-lhe reservado apenas o poder de *recusar a autorização para os cargos de membro nacional da Eurojust, de adjunto e de assistente quando se verificar impedimento legal para o exercício dos respetivos cargos (n.º 4 do artigo 3.º da proposta de lei).*

Assim, compulsado o normativo proposto, decorre que o Conselho Superior do Ministério Público é afastado da posição que presentemente ocupa no processo decisório de nomeação.

Chegados a este ponto, importa não perder de vista que o CSMP – e o seu papel na arquitetura do sistema – tem consagração constitucional que, como tal, não pode ser derogado pelo legislador ordinário.

O Tribunal Constitucional tem-se, aliás, pronunciado (designadamente através do Acórdão n.º 305/2011) sobre a proteção constitucional devida à autonomia do Ministério Público, a qual se concretiza, além do mais, através da exclusão da hetero-determinação, mediante subordinação a outras entidades públicas, incluindo a exclusão de qualquer dependência do poder político.

A proposta de lei em causa consagra, objetivamente, um aumento dos poderes do Governo feito à custa da correlativa diminuição do Conselho Superior do Ministério Público, afastando-o do processo decisório, atribuindo-lhe, apenas, funções de verificação de impedimentos legais. A alteração proposta quanto ao âmbito de intervenção do Conselho Superior do Ministério Público no procedimento de designação do membro Nacional da Eurojust, suscita algumas reservas e é, aliás, objeto de análise no Pareceres do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e da Ordem dos Advogados.

Ora, mexer com o papel do Conselho Superior do Ministério Público na nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público, para mais considerando a natureza judiciária do cargo em causa, pode atentar contra o disposto no artigo 219.º da Constituição, o que importa sobremaneira evitar.

Pareceres e audições de outras entidades

A Comissão solicitou, em 6 de novembro de 2013, por ofício, pareceres às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados. Foi também solicitada, em 12 de novembro de 2013, a pronúncia do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Foram, entretanto, recebidos pareceres da Ordem dos Advogados, datado de 21 de novembro de 2013, e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, datado de 7 de novembro de 2013.

Quanto ao parecer do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, este é taxativo ao afirmar-se contrário à proposta de lei *sub judice*, no que concerne à “parte em que altera o modo e a natureza da intervenção do Conselho Superior do Ministério Público na indigitação prévia à nomeação do membro nacional da Eurojust, adjunto e assistentes”, propondo, ao invés, que o “modo e a natureza dessa intervenção deverão continuar nos exatos termos em que a Lei n.º 36/2003 a consagra.”

O parecer emitido pela Ordem dos Advogados, nas suas conclusões, aponta para algumas alterações ao articulado proposto, e manifesta a sua oposição à restrição e limitação das competências do Conselho Superior do Ministério Público.

Pareceres/contributos enviados ao Governo

Foram promovidas audições, de acordo com a exposição de motivos da proposta de lei em apreço, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, à Ordem dos Advogados, à Câmara dos Solicitadores, ao Conselho dos Oficiais de Justiça, à Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ao Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, ao Sindicato dos Funcionários Judiciais, ao Sindicato dos Oficiais de Justiça e à Associação dos Oficiais de Justiça.

Parte II – Opinião da Relatora

Atento exposto sobre o risco constitucional da proposta de lei, considera-se avisado que a audição do Conselho Superior do Ministério Público deva ocorrer antes da votação na generalidade, na exata medida em que se antecipa a relevância que o seu contributo pode oferecer sobre a ressonância constitucional da Proposta, deste modo evita-se que o legislador coloque, inadvertidamente, em crise o texto constitucional.

Considera-se, assim, essencial a audição do Conselho Superior do Ministério Público, para que se possa superar – o que neste momento, manifestamente, não sucede – a convicção de que, ao retirar do Ministério Público a seleção e escolha do magistrado (que é posteriormente nomeado pelo Governo), para passar este a ser escolhido pelo Governo, de entre um conjunto mais alargado, esta proposta de lei atenta contra o disposto no artigo 219.º, 5, e 220.º, 2, da CRP.

Parte III – Conclusões

1. Em 31 de outubro de 2013, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 185/XII (3.ª) que consubstancia a primeira alteração à Lei n.º 36/2003, de 23 de agosto, em cumprimento da Decisão n.º 2009/426/JAI do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa ao reforço da Eurojust e que altera a Decisão n.º 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade.

2. A presente iniciativa visa fundamentalmente alterar os artigos 1.º a 12.º e 15.º, aditar os artigos 4.º-A (*Representação na coordenação de permanência*), 9.º-A (*Intercâmbio de informações*), 9.º-B (*Informação prestada pelo membro nacional às autoridades nacionais competentes*) e 12.º-A (*Sistema nacional de coordenação da Eurojust*), e revogar o n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto.

3. É proposto o alargamento do quadro das competências judiciárias comunitárias em território nacional;

4. São revistos o estatuto e as competências do membro nacional da Eurojust, podendo este ser coadjuvado por um ou mais adjuntos e por um ou mais assistentes, de acordo com as necessidades de serviço (n.º 3 do artigo 2.º), impondo as características judiciárias e os poderes de investigação criminal que aqueles, no exercício das suas funções, atuem sob a direta dependência do Procurador-Geral da República (n.º 1 do artigo 4.º);

5. Propõe-se que a nomeação do membro nacional da Eurojust passe a operar *por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros e da justiça, de entre três magistrados do Ministério Público propostos pelo Procurador-Geral da República*, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 3.º.

6. Deste modo, ao invés do estabelecido no regime em vigor - a Lei n.º 36/2003 - o Conselho Superior do Ministério Público deixará de se pronunciar sobre uma proposta do Procurador-Geral da República, passando a estar-lhe reservado apenas o poder de *recusar a autorização para os cargos de membro nacional da Eurojust, de adjunto e de assistente quando se verificar impedimento legal para o exercício dos respetivos cargos (n.º 4 do artigo 3.º da proposta de lei)*.

7. Foram solicitados pareceres às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados. Foi também solicitada a pronúncia do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Foram, entretanto, recebidos pareceres da Ordem dos Advogados e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 185/XII (3.ª) reúne as condições constitucionais e regimentais para vir a ser discutida e votada em Plenário.

Parte IV – Anexos

Segue, em anexo ao presente parecer, a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República nos termos do artigo 131.º do Regimento.

Palácio de S. Bento, 27 novembro de 2013.

A Deputada Relatora, Ana Catarina Mendes — O Presidente da Comissão, Fernando Negrão.

Nota: O parecer foi aprovado.



Nota Técnica

Proposta de lei n.º 185/XII (3.ª) (GOV)

Procede à primeira alteração à Lei n.º 36/2003, de 23 de agosto, em cumprimento da Decisão n.º 2009/426/JAI do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa ao reforço da Eurojust e que altera a Decisão n.º 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade

Data de admissão: 1 de novembro de 2013

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Dalila Maulide e Maria Ribeiro Leitão (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN), Luís Filipe Silva (BIB), Maria João Costa e Margarida Ascensão (DAC).

Data: 15 de novembro de 2013

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

Com o objetivo de dar cumprimento à [Decisão 2009/426/JAI](#) do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa ao reforço da Eurojust e que altera a Decisão 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust, o Governo apresentou a iniciativa *sub judice*, alterando deste modo a [Lei n.º 36/2003, de 23 de agosto](#).

De acordo com a exposição de motivos, as alterações traduzem-se, essencialmente, no reforço dos poderes e da operacionalidade da Eurojust, nomeadamente através do alargamento das competências do membro nacional deste órgão da União Europeia e da criação e aperfeiçoamento de mecanismos de transmissão de informação visando tornar mais célere e efetiva a cooperação judiciária internacional em matéria penal.

Nesta perspetiva, o estatuto e as competências do membro nacional da Eurojust são revistos, podendo este ser coadjuvado por um ou mais adjuntos e por um ou mais assistentes, de acordo com as necessidades

de serviço (n.º 3 do artigo 2.º), impondo as características judiciárias e os poderes de investigação criminal que aqueles, no exercício das suas funções, atuem sob a direta dependência do Procurador-Geral da República (n.º 1 do artigo 4.º).

A nomeação de membro nacional da Eurojust é feita *por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros e da justiça, de entre três magistrados do Ministério Público propostos pelo Procurador-Geral da República*, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 3.º. Ao contrário do previsto no regime vigente — a Lei n.º 36/2003 —, o Conselho Superior do Ministério Público deixa de ser ouvido nesse processo, sendo-lhe apenas reservado o poder de *recusar a autorização para os cargos de membro nacional da Eurojust, de adjunto e de assistente quando se verificar impedimento legal para o exercício dos respetivos cargos (n.º 4 do artigo 3.º da proposta de lei)*.

Por outro lado, procede-se à previsão de duas novas figuras: a coordenação permanente, criada no âmbito da nova Decisão e para a qual importa assegurar a atuação 24 horas por dia, sete dias por semana; e o sistema nacional de coordenação da Eurojust, o qual visa coordenar o trabalho levado a cabo pelos correspondentes nacionais e pontos de contacto, com vista a facilitar o exercício, em território nacional, das funções da Eurojust.

Em suma, a presente iniciativa visa alterar os artigos 1.º a 12.º e 15.º, aditar os artigos 4.º-A (*Representação na coordenação de permanência*), 9.º-A (*Intercâmbio de informações*), 9.º-B (*Informação prestada pelo membro nacional às autoridades nacionais competentes*) e 12.º-A (*Sistema nacional de coordenação da Eurojust*), e revogar o n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa toma a forma de proposta de lei, conforme previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros de 30 de outubro de 2013, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que *“as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”*. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê no seu artigo 6.º, n.º 1, que *“Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas”*, e no n.º 2 do mesmo artigo que *“No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”*.

Em conformidade com o estabelecido no n.º 1 do *supra* citado artigo 6.º, o Governo informa, na exposição de motivos, que *“foram promovidas audições do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, da Câmara dos Solicitadores, do Conselho dos Oficiais de Justiça, da Associação Sindical dos Juizes*

Portugueses, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, do Sindicato dos Funcionários Judiciais, do Sindicato dos Oficiais de Justiça e da Associação dos Oficiais de Justiça”. Porém, com exceção do parecer do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, tais contributos não acompanham a iniciativa.

A presente iniciativa deu entrada em 31 de outubro de 2013, foi admitida e anunciada em 1 de novembro de 2013 e baixou nessa mesma data, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a). É de referir que o Governo apresentou a proposta de lei com pedido de prioridade e urgência.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), designada por “lei formulário”, estabelece regras sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e a que, como tal, importa fazer referência.

Assim, importa mencionar que a proposta de lei inclui uma exposição de motivos e, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário” (disposição idêntica à constante da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento), tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa proceder à primeira alteração [Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto](#), dando cumprimento à Decisão do Conselho relativa ao reforço da Eurojust, que altera a Decisão n.º 2002/1871JAI relativa à criação da Eurojust, a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade.

Em caso de aprovação da presente iniciativa, prevê-se, no artigo 6.º, que a entrada em vigor da mesma ocorra «*no dia seguinte ao da sua publicação*», em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da «lei formulário», nos termos do qual os atos legislativos «*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*».

Será publicada na 1.^a série do *Diário da República*, revestindo a forma de lei [alínea *c*] do n.º 2 do artigo 3.º da “lei formulário”].

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Cumprе mencionar que os objetivos das alterações introduzidas pela [Decisão 2009/426/JAI](#) do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa ao reforço da Eurojust e que altera a Decisão 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust, de acordo com os considerandos 2 e 3, têm como base a avaliação da experiência adquirida pela Eurojust e a necessidade de reforçar mais a sua eficácia operacional tendo em conta essa experiência, sendo, pois, oportuno melhorar a capacidade operacional da Eurojust e aproximar o estatuto dos membros nacionais.

No ordenamento jurídico nacional, a [Lei n.º 36/2003, de 23 de agosto](#), veio estabelecer as normas de execução da Decisão do Conselho da União Europeia que cria a Unidade Europeia de Cooperação Judiciária, ou [Eurojust](#), a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade, procedendo, ainda, à regulação do estatuto e das competências do respetivo membro nacional.

Este diploma teve origem na [proposta de lei n.º 48/IX](#), apresentada pelo Governo, que, em votação final global, foi aprovada com votos a favor do PSD, do PS e do CDS-PP e votos contra do PCP, do BE e de Os Verdes.

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º da Lei n.º 36/2003, de 23 de agosto, o cargo de membro nacional da Eurojust é exercido, em comissão de serviço, por um procurador-geral-adjunto, sendo nomeado por despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Justiça, sob proposta do Procurador-Geral da República, ouvido o Conselho Superior do Ministério Público. Acrescentam os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º que o membro nacional da Eurojust depende diretamente do Procurador-Geral da República regendo-se, no exercício das suas funções, por critérios de legalidade e objetividade, observando, para além do disposto na lei penal e processual penal, as normas legais e convencionais em vigor relativas à cooperação judiciária internacional em matéria penal.

A Lei n.º 36/2003, de 23 de agosto, foi regulamentada pelo [Decreto-Lei n.º 29/2004, de 6 de fevereiro](#). Este diploma foi revogado pelo [Decreto-Lei n.º 127/2010, de 30 de novembro](#) que, por sua vez, sofreu as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 91/2011, de 26 de julho](#) e pelo [Decreto-Lei n.º 118/2012, de 15 de junho](#), que o republica.

O n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2010, de 30 de novembro, reproduz o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 36/2003, de 23 de agosto, mencionando a forma de provimento deste cargo.

Sobre a relação entre o Ministério Público e a Eurojust pode ser consultada diversa informação no [site](#) da Procuradoria-Geral da República.

Para uma mais eficaz e completa compreensão da presente iniciativa menciona-se, ainda, a seguinte legislação:

- [Decreto-Lei n.º 127/2010, de 30 de novembro](#) - *Aprova o regime jurídico aplicável ao pessoal especializado do Ministério dos Negócios Estrangeiros e revoga os Decretos-Leis n.ºs 133/85, de 2 de maio, 142/87, de 23 de março, 146/89, de 6 de maio, 146/2001, de 2 de maio, e 29/2004, de 6 de fevereiro*, alterado pelo [Decreto-Lei n.º 91/2011, de 26 de julho](#), e [Decreto-Lei n.º 118/2012, de 15 de junho](#), que o republica;
- [Regulamento \(CE\) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de maio](#), relativo aos inquéritos efetuados pela Organização Europeia de Luta Antifraude (OLAF);
- [Regulamento \(Euratom\) n.º 1074/1999 do Conselho de 25 de maio](#), relativo aos inquéritos efetuados pela Organização Europeia de Luta Antifraude (OLAF);
- [Decisão n.º 2002/494/JAI, do Conselho de 13 de junho](#), que cria uma Rede Europeia de pontos de contacto relativa a pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra;
- [Decisão n.º 2008/852/JAI, do Conselho de 24 de outubro de 2008](#), relativa à criação de uma rede de pontos de contacto anticorrupção.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica sobre a proposta de lei n.º 185/XII

JENEY, Petra – *The future of Eurojust. Area of Freedom, Security and Justice* [em linha]. PE 462.451 (Apr. 2012). [Consult. 18 Dez. 2012].

WWW:<[URL:http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=73791](http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=73791)>.

Resumo: Nesta obra o autor analisa as questões fundamentais relacionadas com o futuro da Eurojust à luz do novo quadro estabelecido pelo Tratado de Lisboa. O estudo avalia a estrutura e funções atuais da Eurojust e, partindo dessa base, descreve as três principais vias que a Eurojust pode seguir no futuro: (1) desenvolvimento gradual a partir do atual quadro legislativo; (2) invocação da nova base do tratado; e (3) coexistência com o Gabinete do Procurador Público Europeu.

SUOMINEN, Annika – *The past, present and the future of Eurojust*. **Maastricht journal of European and comparative law**. Maastricht. ISSN 1023-263X. V. 15, n.º 2 (2008), p. 217-234. Cota: RE-226.

Resumo: Neste artigo o autor faz um balanço da Eurojust, analisando os acontecimentos passados e presentes bem como perspectivas de futuro. Com este artigo pretende trazer alguma luz sobre o estado atual da cooperação em assuntos criminais ao nível da EU, especialmente no que diz respeito à Eurojust. Segundo o autor, o Tratado de Lisboa vem trazer alterações na área da liberdade, segurança e justiça, implicando, consequentemente, também alterações ao nível da cooperação em assuntos criminais. O artigo analisa ainda a possibilidade de criação de um Gabinete do Procurador Público Europeu e a sua relação com a Eurojust, sendo ainda avaliado o futuro deste ao nível da cooperação em assuntos criminais.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento. Departamento Temático Direitos do Cidadão e Assuntos Constitucionais – Strengthening Eurojust. Civil liberties, Justice and Home Affairs [em linha]: briefing paper. (May 2008). [Consult. 11 Nov. 2013].

WWW:<[URL:http://www.europarl.europa.eu/delegations/pt/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=21253](http://www.europarl.europa.eu/delegations/pt/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=21253)>.

Resumo: No presente artigo o autor analisa a questão do reforço de poderes da Eurojust para permitir o seu fortalecimento. Em janeiro de 2008, 14 Estados-membros apresentaram uma proposta com vista à elaboração de uma Decisão do Conselho Europeu para o fortalecimento da Eurojust. O objetivo desta proposta não é o de substituir a Decisão de fevereiro de 2002, mas apenas corrigi-la, de forma a melhorar substancialmente o funcionamento da Eurojust e reforçar a luta contra crimes mais graves. A Eurojust tem uma posição única ao nível da cooperação judicial no que diz respeito a assuntos criminais. Também tem recursos financeiros suficientes para cumprir a sua função. Contudo, faltam-lhe alguns poderes, devido ao facto de nem todos os sistemas legais dos membros que a compõem terem poderes equivalentes.

• Enquadramento do tema no plano da União Europeia

Com vista a intensificar a cooperação no âmbito da luta contra a criminalidade, o Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999, decidiu, no ponto 46 das suas conclusões, criar a Eurojust, com a missão de facilitar a coordenação adequada entre as autoridades nacionais responsáveis pelos procedimentos penais e dar apoio às investigações criminais em processos de crime organizado, designadamente com base nas análises da Europol, bem como cooperar de forma estreita com a Rede Judiciária Europeia, em especial a fim de simplificar a execução das cartas rogatórias.

A este respeito, foram apresentados vários documentos em 2000, nomeadamente:

- Uma [iniciativa](#) da República Portuguesa, da República Francesa, do Reino da Suécia e do Reino da Bélgica.
- Uma [comunicação](#) da Comissão destinada a clarificar a posição da Comissão em relação à criação da Eurojust.

De seguida, durante a Conferência Intergovernamental, que se realizou em Nice em dezembro de 2000, os Chefes de Estado e de Governo decidiram alterar o artigo 31.º do Tratado da União Europeia (TUE) introduzindo a menção e a descrição das missões da Eurojust. No Conselho Europeu de Laeken, em dezembro de 2001, os Estados-membros decidiram (no ponto 57. das conclusões do Conselho) que, durante a espera de uma decisão sobre a localização da sede de certas agências, a Eurojust terá a sua sede provisória em Haia. No Conselho Europeu de dezembro de 2003, os Estados-membros decidiram que a sede definitiva da Eurojust se situaria em Haia. Na época, esta matéria encontrava-se regulada no artigo 85.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Assim, em 2002, a União aprova a [Decisão do Conselho 2002/187/JAI](#) de 28 de fevereiro de 2002, relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade¹. Esta decisão institui a Eurojust enquanto órgão da União dotado de personalidade jurídica e determina que cada Estado-membro deve nomear um membro nacional para a sede da Eurojust: um procurador, juiz ou oficial de polícia (este último deve ter competências equivalentes às de juiz ou de procurador)². Estes membros nacionais serão assistidos por delegados e assistentes. Todos estão sujeitos ao direito nacional do Estado-membro que os nomeou, a quem cabe ainda determinar a natureza das competências judiciais conferidas ao seu representante nacional. No entanto, os membros nacionais devem usufruir de, pelo menos, poderes ordinários, bem como de outros poderes a exercer de acordo com a autoridade nacional competente ou, em casos urgentes, estabelecidos na decisão. A duração do mandato dos membros sociais é de um mínimo de quatro anos, podendo o Estado-membro determinar a renovação do mandato.

A Decisão 2002/187/JAI sofreu duas alterações: a primeira através da [Decisão 2003/659/JAI](#) do Conselho, de 18 de junho de 2003, que altera a Decisão 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade, que não introduz nenhuma alteração substancial; a segunda através [Decisão 2009/426/JAI](#) do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa ao reforço da Eurojust e que

¹ Esta Decisão foi transposta para o ordenamento jurídico interno através da Lei n.º 36/2003, de 23 de agosto.

² De acordo com o artigo 7.º-A aditado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, à Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, a Assembleia da República procede à audição prévia das personalidades que o Governo pretenda indicar, designadamente, para membro nacional da Eurojust.

altera a Decisão 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade³.

A Eurojust é competente no que diz respeito às investigações e aos procedimentos penais (que envolvam pelo menos dois Estados-membros) relativos à criminalidade grave para:

- Promover a coordenação entre as autoridades competentes dos vários Estados-membros;
- Facilitar a execução de pedidos e decisões relacionados com cooperação judicial.

A competência da Eurojust cobre designadamente os tipos de criminalidade e as infrações relativamente aos quais a Europol tem sempre competência, ao abrigo do artigo 2.º da Convenção Europol, de 26 de julho de 1995. Para além dessa esfera de competência, a Eurojust é ainda competente para os seguintes tipos de criminalidade: criminalidade informática; fraude e corrupção, bem como quaisquer infrações penais que lesem os interesses financeiros da Comunidade Europeia; branqueamento dos produtos do crime; crimes contra o ambiente; participação numa organização criminosa na aceção da Ação Comum 98/733/JAI do Conselho, de 21 de dezembro de 1998, relativa à incriminação da participação numa organização criminosa nos Estados-membros da União Europeia;

É estabelecida uma Coordenação de Permanência com um representante de cada Estado-membro e com um ponto de contacto na Eurojust. Pretende-se um funcionamento 24 horas por dia/sete dias por semana, para que a Eurojust possa sempre cumprir as suas funções. A Eurojust pode desempenhar as suas funções tanto por intermédio de um ou vários membros nacionais como colegialmente. A Eurojust pode solicitar, designadamente, às autoridades dos Estados-membros em causa que:

- Deem início a uma investigação ou instaurem um procedimento penal;
- Criem uma equipa de investigação conjunta;
- Tomem medidas especiais ou outras medidas de investigação.

As autoridades nacionais devem responder a estes pedidos sem demora. A Academia emite opiniões não vinculativas nos casos em que dois ou mais membros nacionais não forem capazes de resolver conflitos de jurisdição, bem como nos casos em que as autoridades competentes reportarem recusas recorrentes, ou colocação de outras dificuldades, relacionadas com a cooperação judicial.

Para a realização dos seus objetivos, a Eurojust deve poder trocar qualquer informação pertinente com as autoridades competentes. A este respeito, deve ser garantida a aplicação dos princípios da Convenção do Conselho da Europa de 1981 para a Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal. A Eurojust pode apenas tratar os dados relativos às pessoas que são suspeitas de, ou que foram condenadas por, terem cometido uma infração que seja da competência da Eurojust, bem como às vítimas e às testemunhas. Os tipos de dados que podem ser utilizados dizem respeito, nomeadamente, à identidade da pessoa (nome completo, data e local de nascimento, nacionalidade, informações de contacto, profissão, número da segurança social, documentos de identificação, Perfis de ADN, fotografias, impressões digitais, etc.) e à natureza dos factos que lhe são imputáveis (qualificação penal, data e local em que foram cometidos, tipo de investigação, etc.). Os dados são conservados apenas durante o período estritamente necessário à conclusão da atividade da Eurojust. Em qualquer caso, está prevista uma verificação periódica de três em três anos. A fim de assegurar que os dados de carácter pessoal são tratados em conformidade com a decisão, é criada a Instância Comum de Controlo, com carácter independente, que reúne, pelo menos, uma vez por semestre, podendo o seu presidente convocá-la sempre que, no mínimo, dois Estados-membros o solicitem.

Por último, cumpre referir a adoção pela Comissão Europeia, em 2013, de duas iniciativas legislativas que promovem direta e indiretamente alterações no enquadramento normativo da Eurojust: por um lado, a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência Europeia para a

³ Esta última Diretiva tinha como prazo limite para a adequação do direito nacional, 4 de junho de 2011.

Cooperação Judiciária Penal (Eurojust)⁴ e, por outro lado, a Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia⁵.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Áustria e França.

ÁUSTRIA

De acordo com o artigo 64.º da Lei Federal sobre a Cooperação Judicial em Assuntos Criminais com os Estados-membros da União Europeia - [*Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union - EU-JZG*](#) (em inglês, embora sem a última atualização), o Ministro Federal da Justiça austríaco nomeia um membro nacional (e, em caso de necessidade, um suplente) da Eurojust, que é um juiz de carreira ou um magistrado do Ministério Público. A designação ocorre por um período mínimo de quatro anos.

O membro nacional da Eurojust tem o direito a obter, por meio de contactos diretos com as autoridades austríacas, em particular com os tribunais e com o Ministério Público, bem como com as autoridades de segurança, as informações que possam contribuir para o desempenho das missões do Eurojust, bem como a trocar essas mesmas informações com as instituições da União Europeia, com as organizações internacionais e as autoridades exercendo funções de Ministério Público nos Estados-membros.

Para além do membro nacional da Eurojust, nos termos do artigo 65.º, o Ministro Federal da Justiça designa também um elemento, da magistratura judicial, para o organismo de supervisão conjunta (órgão que supervisiona as atividades da Eurojust, quando envolvem o tratamento de dados pessoais).

Finalmente, o novo artigo 68.º da Lei Federal descreve a composição e o funcionamento do sistema nacional de coordenação da Eurojust. Efetivamente, desta estrutura fazem parte:

- O membro nacional da Eurojust;
- Os pontos de contacto nacionais da Rede Judiciária Europeia;
- O correspondente nacional da Eurojust para as questões relativas ao terrorismo;
- O ponto de contacto do Ministério da Justiça da rede de equipas de investigação conjuntas;
- Os pontos de contacto das redes estabelecidas no âmbito da Diretiva 2002/494/JAI, do Conselho, de 13 de junho de 2002, que cria uma Rede Europeia de pontos de contacto relativa a pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra;
- Os pontos de contacto nacionais designados no âmbito da Decisão 2007/845/JAI do Conselho, de 6 de dezembro de 2007, relativa à cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens dos Estados-membros no domínio da deteção e identificação de produtos ou outros bens relacionados com o crime;
- Os pontos de contacto da rede anticorrupção criada pela Decisão 2008/852/JAI, do Conselho, de 24 de outubro de 2008.

O membro nacional dirige o sistema de coordenação do Eurojust. Este sistema é responsável por facilitar o exercício das funções do Eurojust em território austríaco, em especial a transmissão de informações.

⁴ COM(2013)535 - Esta iniciativa foi escrutinada pela Assembleia da República, designadamente, pelas Comissões de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e de Assuntos Europeus. O processo de escrutínio encontra-se disponível em: <http://www.parlamento.pt/europa/Paginas/DetailIniciativaEuropeia.aspx?BID=5278>

⁵ COM(2013)534 - Esta iniciativa foi escrutinada pela Assembleia da República, designadamente, pelas Comissões de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e de Assuntos Europeus. O processo de escrutínio encontra-se disponível em: <http://www.parlamento.pt/europa/Paginas/DetailIniciativaEuropeia.aspx?BID=5279> Refira-se que relativamente a esta iniciativa, [mais de um terço das Câmaras Parlamentares](#) consideraram existir violação do princípio da subsidiariedade, aguardando-se a reação da Comissão Europeia.

FRANÇA

Em França, a matéria relativa à cooperação judiciária internacional em matéria penal através da Eurojust encontra-se consagrada no [Code de procédure pénale](#). Recentemente, a [Loi n.º 2013-711, du 5 août 2013](#), introduziu diversas disposições *d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France*, com o objetivo de aplicar a Decisão 2009/426/JAI do Conselho, de 16 de dezembro de 2008. Desta lei podem ser consultados os respetivos [trabalhos preparatórios](#).

De acordo com o [comunicado](#) do Conselho de Ministros de 20 de fevereiro de 2013, a [Loi n.º 2013-711 du 5 août 2013](#) visou, entre outros objetivos, alargar o âmbito de ação da Eurojust através da implementação do princípio do reconhecimento mútuo (novo artigo 695-7), em substituição dos mandados de detenção europeus; da atribuição de novos poderes ao membro nacional da Eurojust para solicitar o cumprimento de medidas adicionais, de pedidos de assistência mútua, de transmissão de mandados de detenção europeus, ou de qualquer outra decisão de reconhecimento mútuo (artigo 695-8-5) e da possibilidade de acesso pela Eurojust às informações constantes dos ficheiros judiciais em condições idênticas às das autoridades judiciais nacionais (article 695 8-1).

De referir, que nos termos do artigo 695-8 do *Code de procédure pénale*, o membro nacional da Eurojust é um magistrado nomeado pelo Ministro da Justiça por um período de quatro anos.

Esta matéria encontra-se prevista na [Section 3: De l'unité Eurojust](#), e na [Section 4: Du membre national d'Eurojust](#) do *Code de procédure pénale*.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer iniciativa versando sobre idêntica matéria.

- **Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer petição versando sobre idêntica matéria.

V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo**

A exposição de motivos da presente proposta de lei dá conta de que foram promovidas as audições do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, da Câmara dos Solicitadores, do Conselho dos Oficiais de Justiça, da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (cujo [parecer](#) se encontra disponível na página da iniciativa no sitio da AR na *Internet*), do Sindicato dos Funcionários Judiciais, do Sindicato dos Oficiais de Justiça e, ainda, da Associação dos Oficiais de Justiça.

- **Consultas obrigatórias**

A Comissão solicitou, em 6 de novembro de 2013, por ofício, pareceres às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados. Foi também solicitada, em 12 de novembro, a pronúncia do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

- **Consultas facultativas**

A Comissão poderá deliberar, ainda, a audição de outras entidades, designadamente o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, que já solicitou a realização de uma audição sobre este assunto nesta sede.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicitados na [página da iniciativa](#) no sítio da AR a *Internet*.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, quer do articulado da proposta de lei quer da exposição de motivos, não é possível avaliar os eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa legislativa e da sua consequente aplicação.

Refira-se, no entanto, que a proposta de lei prevê que o membro nacional da Eurojust seja coadjuvado por um ou mais adjuntos e por um ou mais assistentes (sendo atualmente coadjuvado por um adjunto e um ou mais assistentes, em conformidade com o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto), o que previsivelmente poderá comportar um aumento dos encargos relativos à remuneração destes cargos.

Por sua vez, os encargos financeiros com estes membros são suportados pela Procuradoria-Geral da República, ou seja, são assegurados pelo orçamento do Ministério da Justiça, pelo que haverá certamente um reflexo para o Orçamento do Estado (n.º 6 do artigo 4.º).

—

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 862/XII (3.ª) RECOMENDA AO GOVERNO QUE PROCEDA À ABERTURA DO PROCESSO DE CLASSIFICAÇÃO DO CINEMA ODÉON

O Cinema Odéon, sito na Rua dos Condes, n.º 2-20, Freguesia de São José, data de 21 de setembro de 1927, é hoje o cinema com mais história de Lisboa, tendo passado pela sua tela clássicos do mudo e do sonoro (Stroheim, Lang, Tod Browning, Eisenstein, Cukor, Capra, etc.), e, já a partir da segunda metade do séc. XX grandes êxitos do cinema português e espanhol, bem como teatro radiofónico, protagonizado por Laura Alves, Madalena Iglésias, António Calvário, entre muitos outros.

A estrutura arquitetónica do Cinema Odéon constitui um verdadeiro património cultural da cidade de Lisboa. Apesar das intervenções e ações de vandalismo a que o Odéon foi sujeito, o conjunto da sala com 84 anos forma um exemplar assinalável, mais ainda por ser o último do género existente em Portugal.

Neste momento, não existe nenhuma classificação municipal do Cinema ou outro tipo de proteção da sua qualidade arquitetónica e cultural ímpar, este apenas se mantém inserido no perímetro de classificação do conjunto da Avenida da Liberdade como de Interesse Público, cujo processo de classificação, da responsabilidade do Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico (IGESPAR), caducou em 31 de dezembro de 2011, indo contra a Recomendação n.º 21/2010, aprovada pela Assembleia Municipal de Lisboa em setembro de 2010 que obrigava a tutela a garantir a devida proteção e classificação do Odéon.

Recentemente foi veiculada a possibilidade de o cinema Odéon vir a ser convertido num centro comercial e num estacionamento subterrâneo para automóveis, o que se afigura como uma opção profundamente errada, tanto no que respeita à memória e património cultural quanto às necessidades da população.

A degradação progressiva do Cinema Odéon é uma perda irreparável para a cidade, à semelhança do que já aconteceu a outras salas igualmente icónicas de Lisboa.

O seu futuro e preservação coerente e responsável não se compadecem com o aleatório de "manter a cobertura e a fachada" – que uma obra em profundidade, como a que se anuncia (dois pisos subterrâneos) destruirá inevitavelmente – nem é suficiente essa preservação "da pele", sem o poderoso miolo. O que se pode/deve fazer – seguindo o exemplo do vizinho Condes mas em melhor; ou o de El Ateneo Grand Splendid, de Buenos Aires, que se transformou numa extraordinária livraria – é aproveitar o vazio da sala (se não for possível a sua permanência enquanto cinema e/ou teatro), mantendo a sua estrutura e elementos, para uma cuidada e inventiva reutilização em novas funções à altura dos valores reais num reuso que não destrua a "galinha dos ovos de ouro" que salta à vista (a sala, o lustre, o palco e a sua teia, etc.) – antes tire partido dela se a sua recuperação for conseguida, garantindo a reversibilidade da eventual transformação.

Ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda propõe que a Assembleia da República recomende ao Governo que, através da Direção Geral do Património Cultural, proceda à reabertura do processo de classificação do Cinema Odéon como Imóvel de Interesse Público.

Assembleia da República, 27 de novembro de 2013.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, Catarina Martins — Pedro Filipe Soares — Mariana Mortágua — Cecília Honório — Luís Fazenda — Helena Pinto — João Semedo — Mariana Aiveca.

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO N.º 69/XII (3.ª)

APROVA O RECESSO, POR PARTE DA REPÚBLICA PORTUGUESA, AO ATO CONSTITUTIVO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ONUDI), ADOTADO, EM VIENA, EM 8 DE ABRIL DE 1979 E EM VIGOR DESDE 10 DE JUNHO DE 1985

A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI) é uma Agência Especializada das Nações Unidas que tem como objetivo principal a promoção e aceleração do desenvolvimento industrial nos países em desenvolvimento, tendo em vista contribuir para uma nova ordem económica internacional e para a redução da pobreza, bem como promover o desenvolvimento e a cooperação industriais a nível mundial, regional e nacional, assim como a nível setorial.

A República Portuguesa é Parte na ONUDI desde a entrada em vigor do Ato Constitutivo da Organização, em 10 de junho de 1985.

Uma vez que as despesas previstas no orçamento ordinário bienal da ONUDI são repartidas entre os seus Estados-membros, atendendo ao crescimento exponencial do pagamento de contribuições e quotizações a múltiplas organizações internacionais verificado nos últimos anos, e tendo em conta as atuais restrições orçamentais, torna-se indispensável adotar medidas que visem a necessária redução do valor global das contribuições e quotizações para organizações internacionais.

Assim, após cuidadoso e detalhado estudo sobre a permanência de Portugal em algumas organizações internacionais, concluiu-se que a República Portuguesa se deve retirar da ONUDI, de forma a contribuir para a redução da despesa geral do Estado.

Assim:

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de resolução, com pedido de prioridade e urgência:

Aprovar o recesso, por parte da República Portuguesa, ao Ato Constitutivo da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial, adotado, em Viena, em 8 de abril de 1979, pela Segunda Sessão

Plenária da Conferência das Nações Unidas para o Estabelecimento da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial como Agência Especializada, e entrado em vigor em 1985.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 21 de novembro de 2013.

O Primeiro-Ministro, Pedro Manuel Mamede Passos Coelho — O Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, Rui Manuel Parente Chancerelle de Machete — O Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, Luís Maria de Barros Serra Marques Guedes.

A DIVISÃO DE REDAÇÃO E APOIO AUDIOVISUAL.