Quinta-feira, 25 de fevereiro de 2021 II Série-A — Número 84

DIÁRIO da Assembleia da República

XIV LEGISLATURA 2.ª SESSÃO LEGISLATIVA (2020-2021)

S U M Á R I O

Projetos de Lei (n.os 9/XIV/1.ª e 630, 648, 659 e 703/XIV/2.ª):

N.º 9/XIV/1.ª (Estabelece o regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos):
— Parecer da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 630/XIV/2.ª (Reforça a proteção das crianças e jovens que vivam em contexto de violência doméstica ou que o testemunhem):
— Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 648/XIV/2.ª (Altera o Código Penal, incluindo a violência económica ou patrimonial no crime de violência doméstica, em respeito pela Convenção de Istambul):
— *Vide* parecer do Projeto de Lei n.º 630/XIV/2.ª e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 659/XIV/2.ª (Contabilização do tempo de trabalho, para efeitos de segurança social, dos docentes contratados a termo com horário incompleto):
— Parecer da Comissão de Educação e Ciência, Juventude e Desporto e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 703/XIV/2.ª (BE) — Proíbe a prática de tiro a animais criados em cativeiro e libertados para servirem de alvo em campos de treino de caça e eventos de tiro (Nona alteração ao Decreto-Lei n.º 202/2004, de 18 de agosto, e quarta alteração à Lei n.º 92/95, de 12 de setembro).

Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (Habilita o acesso a dados por parte de entidades públicas para a confirmação de requisitos de acesso ao «Programa Apoiar»:

— Parecer da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

Projetos de Resolução (n.os 840, 972, 1014 e 1015/XIV/2.ª):

N.º 840/XIV/2.ª (Recomenda ao Governo que estabeleça o programa nacional de apoio ao uso da bicicleta no ensino pré-escolar):
— Informação da Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território relativa à discussão do diploma ao abrigo do artigo 128.º do Regimento da Assembleia da República.

N.º 972/XIV/2.ª (Recomenda ao Governo a calendarização, orçamentação e execução de medidas que promovem a mobilidade ativa pedonal e ciclável):
— *Vide* Projeto de Resolução n.º 840/XIV/2.ª.

N.º 1014/XIV/2.ª (PSD) — Recomenda a criação de uma linha telefónica de apoio à vacinação contra a COVID-19.

N.º 1015/XIV/2.ª (PSD) — Recomenda ao Governo a prorrogação do prazo para os trabalhos de gestão de combustível em 2021.

PROJETOS DE LEI N.º 9/XIV/1.ª
(ESTABELECE O REGIME DE FINANCIAMENTO PERMANENTE DO PROGRAMA DE APOIO À REDUÇÃO TARIFÁRIA NOS TRANSPORTES PÚBLICOS)

Parecer da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer

ÍNDICE

PARTE I – Considerandos
PARTE II – Opinião do Deputado autor do parecer
PARTE III – Conclusões
PARTE IV – Anexos

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 9/XIV/1.ª, que visa estabelecer o regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos.

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tem competência para apresentar esta iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, e, ainda, do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (doravante RAR).

A forma de projeto de lei está de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites impostos pelo artigo 120.º do RAR e cumpre os requisitos formais previstos no artigo 124.º do RAR.

A presente iniciativa deu entrada a 25 de outubro de 2019, foi admitida e baixou à Comissão Parlamentar de Economia, Inovação e Obras Públicas no dia 6 de novembro.

A Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação é competente para a elaboração do respetivo parecer.

2. Objeto e motivação da iniciativa legislativa

A presente iniciativa visa estabelecer o regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos.

Da leitura da exposição de motivos podemos concluir que os proponentes fundamentam a sua iniciativa na necessidade de criar uma Contribuição de Serviço Público de Transportes Públicos (CSPTP), sendo esta receita consignada ao financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária, previsto no artigo 234.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro. Além disso, estabelece uma comparticipação das autoridades de transportes que decorra da verba que for transferida pelo Estado na proporção mínima de 5%, em 2020, e de 10%, em 2021 e anos seguintes.

Os proponentes propõem a redução em 1/3 do valor da contribuição de serviço rodoviário passando a proporção dessa verba a ser afeta à CSPTP. A CSPTP é devida pelos sujeitos passivos do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, sendo a sua receita integrada no Fundo Ambiental e distribuída pelo conjunto das Autoridades de Transportes. A referida receita, a ser distribuída pelas autoridades de transportes, deve ter em conta a aplicação de critérios relacionados com a complexidade do sistema de transportes, o volume de

utilizadores de transporte público, o tempo médio de transporte e a necessidade de reforço do serviço público de transporte público. O projeto de lei define que os ditos critérios devem ser estabelecidos por Portaria.

Segundo os proponentes, a aplicação do PART trouxe muitos benefícios para as populações, mas sentem a preocupação com a sustentabilidade do programa, nomeadamente quanto à garantia de financiamento dos custos operacionais e de investimento de modo a assegurar, futuramente, a manutenção da redução tarifária e a melhoria dos transportes públicos. Além disso, referem o impacto do acréscimo de utilização dos transportes públicos, decorrente da aplicação do PART, o que vem exigir um reforço na sua disponibilidade, qualidade e regularidade. Também é considerado a necessidade de acautelar os problemas existentes nas ligações entre regiões no âmbito dos transportes públicos, assim como a não discriminação entre tarifas.

Sobre o teor da iniciativa:

O artigo 2.º do projeto de lei cria a Contribuição de Serviço Público de Transportes Públicos (CSPTP), estipulando o seu financiamento, e o artigo 3.º refere-se à incidência e valor da CSPTP.

O artigo 4.º relaciona-se com a liquidação e cobrança da CSPTP e o artigo 5.º com a titularidade da receita.

O artigo 6.º altera o valor da contribuição do serviço rodoviário, alterando para o efeito o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 55/2007 de 31 de agosto, que regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP — Estradas de Portugal, EPE.

Por fim, o artigo 7.º prevê a entrada em vigor com a aprovação da Lei do Orçamento do Estado seguinte à sua publicação.

3. Enquadramento jurídico nacional

A nota técnica da iniciativa contém uma exposição bastante exaustiva do enquadramento legal nacional desta matéria, motivo pelo qual se remete a análise deste item para o referido documento.

4. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar, verificou-se que, sobre esta matéria, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas ou petições.

No entanto na anterior Legislatura (XIII) foi apresentado, pelo mesmo proponente, o Projeto de Lei n.º 1244/XIII/4.ª (PCP) – «Estabelece o regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos» – de idêntico teor. A referida iniciativa caducou em 24-10-2019.

5. Apreciação dos requisitos formais

A iniciativa ora em apreciação preenche os requisitos formais.

Não obstante, importa salientar uma sugestão que consta da nota técnica da iniciativa:

- O título da iniciativa pode ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, para «Regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (oitava alteração à Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto)», uma vez que a Lei Formulário, estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores. Ora, o artigo 6.º do presente projeto de lei procede à alteração do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto – que regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, EPE -, que já foi objeto de sete alterações, pelo que em caso de aprovação esta seria a oitava alteração.

6. Análise de direito comparado

A nota técnica da iniciativa inclui uma análise à legislação comparada com os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e Suécia.

7. Consultas e contributos

O Presidente da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação promoveu a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Até ao momento, recebemos o parecer da ANMP que em conclusão refere: «não obstante se entender a necessidade de medidas adicionais, a ANMP vê como positiva a presente iniciativa, que merece ser aprofundada.»

O Presidente da Assembleia da República promoveu também a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer.

Recebemos parecer do Governo da Região Autónoma da Madeira, que reivindica «(...) a aplicação da medida relativa ao Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), à Região Autónoma da Madeira através do financiamento do Programa de Redução Tarifária da Região Autónoma da Madeira (PART-RAM) pelo Orçamento do Estado, independentemente da fonte desse financiamento, uma vez que as regiões autónomas são equiparadas às Comunidades Intermunicipais.»

Quanto ao parecer da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, deliberou «dar parecer favorável ao presente projeto de lei».

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O relator do presente parecer reserva a sua opinião para o debate em plenário da iniciativa, a qual é, de resto, de elaboração facultativa conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação aprova o seguinte parecer:

O Projeto de Lei n.º 9/XIV/1.ª, que pretende estabelecer o regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciado e votado em Plenário da Assembleia da República, reservando os Grupos Parlamentares as suas posições para o debate.

Palácio de S. Bento, 28 de fevereiro de 2020.

O Deputado autor do parecer, André Pinotes Batista — O Vice-Presidente da Comissão, Pedro Coimbra.

Nota: As partes I e III do parecer foram aprovadas, por unanimidade, na reunião da Comissão de 17 de fevereiro de 2021.

PARTE IV – ANEXOS

Em conformidade com o cumprimento no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 9 /XIV/1.ª (PCP)

Estabelece o regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos

Data de admissão: 6 de novembro de 2019

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa
II. Enquadramento parlamentar
III. Apreciação dos requisitos formais
IV. Análise de direito comparado
V. Consultas e contributos
VI. Avaliação prévia de impacto
VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborada por: Luís Marques (DAC), Isabel Pereira (DAPLEN), João Oliveira (BIB), Belchior Lourenço (DILP).

Data: 7 de janeiro de 2020.

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa tem por finalidade estabelecer um regime de financiamento sustentável ao programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos (PART). Assim, propõe-se a criação da Contribuição de Serviço Público de Transportes Públicos (CSPTP), sendo esta receita consignada ao financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária, previsto no artigo 234.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro. Além disso, estabelece uma comparticipação das autoridades de transportes que decorra da verba que for transferida pelo Estado na proporção mínima de 5%, em 2020, e de 10%, em 2021 e anos seguintes.

O presente projeto de lei estipula a redução em 1/3 do valor da contribuição de serviço rodoviário passando a proporção dessa verba a ser afeta à CSPTP. A CSPTP é devida pelos sujeitos passivos do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, sendo a sua receita integrada no Fundo Ambiental e distribuída pelo conjunto das Autoridades de Transportes. A referida receita, a ser distribuída pelas autoridades de transportes, deve ter em conta a aplicação de critérios relacionados com a complexidade do sistema de transportes, o volume de utilizadores de transporte público, o tempo médio de transporte e a necessidade de reforço do serviço público de transporte público. O projeto de lei define que os ditos critérios devem ser estabelecidos por Portaria.

Na exposição de motivos desta iniciativa legislativa aborda-se a aplicação do PART, bem como os impactos e benefícios conseguidos para as populações através da sua concretização. Contudo, constata-se a preocupação com a sustentabilidade do Programa, nomeadamente a garantia de financiamento dos custos operacionais e de investimento de modo a assegurar, futuramente, a manutenção da redução tarifária e a melhoria dos transportes públicos. Além disso, refere-se o impacto do acréscimo de utilização dos transportes públicos, decorrente da aplicação do PART, o que vem exigir um reforço na sua disponibilidade, qualidade e regularidade. Também é considerado a necessidade de acautelar os problemas existentes nas ligações entre

regiões no âmbito dos transportes públicos, assim como a não discriminação entre tarifas.

Finalmente, o projeto de lei institui que a revisão ou atualização da CSPTP ocorra por Portaria, não devendo contribuir para o aumento do preço dos combustíveis.

- **Enquadramento jurídico nacional**

De acordo com Lídia Gomes e Manuel Malaguerra[1], «(…) pensar as cidades sustentáveis implica estarmos conscientes das suas carências (de serviços de transportes acessíveis, de recursos energéticos…) e dos seus excessos (de motorização rodoviária, de poluição sonora e atmosférica…), ambos os processos contribuindo para o aumento de um amplo conjunto de externalidades que estão na origem da degradação da qualidade de vida da urbe. Neste contexto, (…) são não somente necessárias medidas políticas coordenadas e integradas de incentivo para implementar meios de transportes acessíveis, socialmente aceitáveis, economicamente viáveis e ambientalmente saudáveis como também o planeamento integrado de políticas públicas deve ser assumido como um pré-requisito primordial para que a mobilidade e o transporte urbanos contribuam conjuntamente para a real concretização das cidades sustentáveis».

O serviço público de transporte de passageiros, enquanto elemento potenciador de sinergias e de externalidades positivas ao nível económico, social e ambiental, é definido nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, como «o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas»[2].

A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, aprova o «Regime Jurídico do Serviço Público[3] e revoga a Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro[4], e o Regulamento de Transportes em Automóveis (Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948[5])[6]», estabelecendo o «(…) regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação»[7].

Neste âmbito, a aplicação do PART, estatuído pelo Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro, tem por «objetivo combater as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente o congestionamento, a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social».

As linhas enquadradoras da estrutura tarifária prevista no RJSPTP, para efeitos da promoção de uma solução de mobilidade através da ligação de diferentes sistemas e diferentes regiões, verificam os seguintes pressupostos de repartição de dotações financeiras[8]:

- É competência das Áreas Metropolitanas (AM) e das Comunidades Intermunicipais (CIM), a repartição das dotações pelas autoridades de transporte existentes no seu espaço territorial, tendo em consideração a oferta em lugares.km produzidos pelos serviços por estas geridos;
- Em situações em que o sistema tarifário seja integrado entre diferentes autoridades de transporte, a repartição das verbas é ajustada em conformidade com o modelo de integração tarifária;
- Nos casos de contiguidade territorial, as autoridades poderão articular-se no sentido da possibilidade de extensão de apoios a serviços que abranjam os respetivos territórios.

---

[1] Gomes, Lídia C.S. e Malagueraa, Manuel J.N. «Cidades que se Movem: Pulsares, Mobilidades e Transportes»; Página 28; Revista do Centro de Estudos de Direito do ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente; N.º 30; (2012).
[2] Alínea *n*) do artigo n.º 3 do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado em Anexo à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
[3] Adiante RJSPTP.
[4] Estabelece o regime jurídico das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto.
[5] Promulga o Regulamento de Transportes em Automóveis.
[6] Acresce, nos termos do artigo 16.º do diploma, a revogação do Decreto-Lei n.º 399-E/84, de 28 de dezembro, o Decreto-Lei n.º 399-F/84, de 28 de dezembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 190/90, de 8 de junho), o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 208/92, de 2 de outubro e o Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro.
[7] Artigo 1.º (Objeto) do RJSPTP.
[8] N.os 5, 6 e 7 do Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro.

Ao nível do financiamento necessário para as referidas dotações financeiras, e conforme referenciado no Despacho, «o PART visa atrair passageiros para o transporte público, apoiando as Autoridades de Transporte (AT)[9] com uma verba anual, que lhes permita operar um criterioso ajustamento tarifário e da oferta, no quadro das competências que lhes são atribuídas pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho», pelo que o mecanismo «(…) pretende ser uma ferramenta de coesão territorial, procurando um modelo de financiamento que garanta a equidade entre as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e o restante território nacional».

Em função do disposto, a estrutura de financiamento[10] do Serviço Público de Transporte de Passageiros resulta da afetação do produto das seguintes receitas:

1. Receitas tarifárias geradas pelo serviço público de transporte de passageiros, quando constituam receitas próprias das autoridades de transportes;
2. Receitas próprias provenientes da venda de cartões de suporte, nos termos definidos pela respetiva autoridade de transportes;
3. Receitas de outras atividades, designadamente de estacionamento;
4. Receitas decorrentes de taxas cobradas como contrapartida do exercício das funções de organização, supervisão, fiscalização e prestação de serviços relativos ao sistema de transportes públicos de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e inter-regional, bem como destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transportes públicos de passageiros;
5. Afetação de parte das receitas de contribuições já existentes, nos termos da legislação aplicável;
6. Receitas provenientes de comparticipação nas mais-valias e externalidades positivas atribuíveis ao sistema de transportes e que beneficiem outros setores;
7. Receitas de exploração comercial e publicidade nos serviços públicos de transporte de passageiros;
8. Receitas de contrapartidas financeiras pelo direito de exploração de serviços públicos de transporte de passageiros;
9. Outras receitas decorrentes da eventual operação de serviços intermediários, designadamente de canais de venda ou serviços conexos.

Para efeitos de uma quantificação mais precisa, relativamente à estrutura do financiamento do programa, designadamente no âmbito da organização do transporte escolar, importa também considerar o disposto nos seguintes n.os 1, 3 e 4 do artigo 37.º[11] da Lei 52/2015, uma vez que:

1. N.º 1 do artigo 37.º: «(…) cabe aos municípios, no âmbito das suas competências e da legislação aplicável a esta matéria, a organização e o financiamento do serviço público de transporte escolar…» com as ressalvas constantes no n.º 1;
2. N.º 3 do artigo 37.º: «O serviço público de transporte escolar é assegurado com recurso a meios próprios do município ou da autoridade de transportes competente (…)»;
3. N.º 4 do artigo 37.º: «O disposto no número anterior não prejudica a aplicação das disposições legais vigentes relativas a transferências financeiras do Orçamento do Estado consignadas ao financiamento de despesas com transportes escolares».

No contexto da estrutura de financiamento do Serviço Público de Transporte de Passageiros, o n.º 3 do artigo 41.º[12] da Lei 52/2015 refere também que «quando a autoridade de transportes competente for o Estado, ou estejam em causa verbas do Orçamento do Estado, a definição de critérios para a repartição de receitas pela utilização de títulos intermodais é estabelecida por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes».

[9] Definição nos termos da alínea *b*) do n.º 3 do RJSPTP «qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências, sendo que, no contexto do presente RJSPTP, esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades».
[10] Conforme definido nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do RJSPTP.
[11] Organização do transporte escolar.
[12] Regras de utilização, repartição de receitas e fixação e atualização tarifária de títulos de transporte intermodais.

O financiamento do programa encontra-se definido em sede do artigo 234.º[13] a Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro[14], que aprova o Orçamento do Estado para 2019, onde consta que o financiamento do PART tem origem na consignação do Fundo Ambiental[15] relativo às emissões de dióxido de carbono (CO_2) previsto no artigo 92.º-A do Código dos Impostos Especiais de Consumo (Código dos IEC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho[16], na sua redação atual.

Os processos de liquidação, cobrança e pagamento, decorrem do disposto no Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo, na Lei Geral Tributária e no Código de Procedimento e Processo Tributário. Neste contexto, é possível consultar os resultados do Programa, através do sumário do Fundo Ambiental.

Conjugando os termos constantes no Orçamento do Estado com o enquadramento definido no n.º 4 do Despacho n.º 1234-A/2019, verifica-se que o «(…) acesso ao financiamento do PART está sujeito a uma comparticipação mínima dos municípios que integram as AM e CIM, a qual, em 2019 conforme previsto na LOE 2019, é de 2,5 % da verba que lhes for transferida pelo Estado». Importa referir também que já o artigo 12.º do RJSPTP, anexo à Lei n.º 52/2015, na sua redação atual, previa «…a criação de um Fundo para o Serviço Público de Transportes, por forma a auxiliar o financiamento das autoridades de transportes»[17], o que resultou na Portaria n.º 359-A/2017, de 20 de novembro, que «procede à criação e regulamentação do Fundo para o Serviço Público de Transportes, que se destina a auxiliar o financiamento das autoridades de transportes».

Ainda no contexto da estrutura de financiamento do PART cuja presente iniciativa legislativa em apreço incide, importa também mencionar a Contribuição para o Rodoviário, cujo apuramento decorre da Lei 55/2007, de 31 de agosto, que «regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, EPE», diploma este que verifica as alterações decorrentes das Leis n.ºs 67-A/2007, de 31 de dezembro[18], 64-A/2008, de 31 de dezembro[19], 64-B/2011, de 30 de dezembro[20], 66-B/2012, de 31 de dezembro[21], 83-C/2013, de 31 de dezembro[22], 82-B/2014, de 31 de dezembro[23] e 7-A/2016, de 30 de março[24].

De acordo com o disposto n.º 1 do artigo 3.º do diploma, «a contribuição de serviço público rodoviário constitui uma contrapartida pela utilização da rede rodoviária nacional, tal como esta é verificada pelo consumo de combustíveis», sendo que os termos da sua incidência e valor constam do artigo 4.º, respetivamente:

«1 – A contribuição de serviço rodoviário incide sobre a gasolina, o gasóleo rodoviário e o GPL auto, sujeitos ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e deles não isentos.[25]

2 – O valor da contribuição de serviço rodoviário é de (euro) 87/1000 l para a gasolina e de (euro) 111/1000 l para o gasóleo rodoviário e de 123/1000 kg para o GPL auto[26].

3 – A revisão ou atualização do valor da contribuição de serviço rodoviário é precedida de parecer do InIR – Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, IP, a emitir nos termos da respetiva lei orgânica.»

---

[13] Programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos
[14] Texto consolidado em dre.pt.
[15] Conforme consta do artigo 12.º (Fundo para o Serviço Público de Transportes), onde consta «Por forma a auxiliar o financiamento das autoridades de transporte, o Governo deverá criar o Fundo para o Serviço Público de Transportes, sujeito à tutela conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, dos transportes e do ambiente, devendo ser regulamentado até 30 de junho de 2016».
[16] Alterado pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 82-D/2014, de 31 de dezembro, 7-A/2016, de 30 de março, 24/2016, de 22 de agosto, 42/2016, de 28 de dezembro, 114/2017, de 29 de dezembro, e 71/2018, de 31 de dezembro.
[17] Acresce a esta necessidade, a previsão de um mecanismo transitório de financiamento para efeitos de capacitação organizativa e técnica, estudos de planeamento ou desenvolvimento de sistemas de transportes flexíveis ou a pedido, nos termos da do artigo 132.º (Regime transitório de financiamento previsto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho) da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2017.
[18] Orçamento do Estado para 2008.
[19] Orçamento do Estado para 2009.
[20] Orçamento do Estado para 2012.
[21] Orçamento do Estado para 2013.
[22] Orçamento do Estado para 2014.
[23] Orçamento do Estado para 2015.
[24] Orçamento do Estado para 2016. Referência para o facto deste diploma também ter procedido à alteração do artigo 4.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, onde se procedeu à alocação de verbas por via do orçamento do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (IMT, IP), durante o ano de 2016, sendo que a as regras e procedimentos aplicáveis ao acesso ao mecanismo de financiamento, bem como a distribuição por cada uma das entidades aí identificadas foram fixadas por Portaria.
[25] Alterado pelo artigo 197.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, face à sua redação inicial, onde constava: «A contribuição de serviço rodoviário incide sobre a gasolina e o gasóleo rodoviário sujeitos ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e dele não isentos».
[26] Alterado pelo artigo 136.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pelo artigo 211.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo artigo 197.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e pelo artigo 169.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, face à sua redação inicial, onde constava «O valor da contribuição de serviço rodoviário é de (euro) 64/1000 l para a gasolina e de (euro) 86/1000 l para o gasóleo rodoviário».

Decorrente desta temática, importa também referir o disposto no artigo 7.º, que refere que «as taxas do ISP são estabelecidas por portaria conjunta nos termos do Código dos Impostos Especiais de Consumo, por forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação da contribuição de serviço rodoviário».

Para efeitos dos padrões de financiamento, é também necessário considerar os pressupostos definidos nos pontos 3 e 4 do artigo 14.º da Lei n.º 55/2007, relativo aos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros, respetivamente:

«3 – Até 3 de dezembro de 2019 deve ser aferido o grau de implementação dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros a nível nacional e avaliada a sua adequabilidade à satisfação das necessidades de mobilidade das populações e ao volume de recursos públicos necessários e disponíveis para o seu financiamento.

4 – Os níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros podem ser atualizados por decreto-lei.»

Relativamente a legislação diretamente relacionada com as temáticas em apreço, é possível referir, em sequência cronológica, os seguintes diplomas:

- Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio[27] (versão consolidada), que «aprova os estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, na sequência da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, publico e cooperativo, e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia»;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 61-A/2015, de 20 de agosto, que «aprova a versão final revista do Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas — PETI3+, para o horizonte 2014-2020»;
- Decreto Legislativo Regional n.º 37/2016/M, de 17 de agosto, que «adapta à Região Autónoma da Madeira a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)»;
- Portaria n.º 246-A/2016, de 8 de setembro, que «estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível e regulamenta o artigo 34.º e seguintes do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho»;
- Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que «estabelece regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte aplicáveis aos serviços de transporte público coletivo de passageiros, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como à fixação das respetivas tarifas»;
- Declaração de Retificação n.º 39/2018, de 12 de dezembro, que «retifica a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, das Finanças, Planeamento e Infraestruturas e Ambiente e Transição Energética, que estabelece regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte aplicáveis aos serviços de transporte público coletivo de passageiros, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como à fixação das respetivas tarifas, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 222, de 19 de novembro de 2018»;
- Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro de 2018, que altera o regime jurídico aplicável ao contrato de transporte ferroviário de passageiros, o regime jurídico aplicável à CP – Comboios de Portugal, EPE, e o regime de gestão e utilização da infraestrutura ferroviária nacional, transpondo a Diretiva (EU) 2016/2370;
- Portaria n.º 41/2019, de 30 de janeiro, que publica a primeira alteração ao Regulamento do Fundo para o Serviço Público de Transportes, aprovado pela Portaria n.º 359-A/2017, de 20 de novembro;
- Resolução da Assembleia da República n.º 28/2019, e 19 de fevereiro, que recomenda a adoção de medidas que garantam o acesso de todos os utilizadores de transporte público ao programa de apoio à redução tarifária, nos movimentos pendulares;
- Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, que concretiza o quadro de transferências de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores;

[27] Alterado pela Declaração de Retificação n.º 33/2014, de 3 de julho e pelos Decretos-Lei n.ºs 18/2015, de 2 de fevereiro, 40/2015, de 16 de março e 31/2019, de 1 de março.

- Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, que inclui no elenco dos serviços públicos essenciais o serviço de transporte de passageiros, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 23/96, de 26 de julho;
- Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto, que estabelece o regime das empresas locais de natureza metropolitana de mobilidade e transportes nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Para consultas adicionais sobre a matéria em apreço, sugere-se a consulta dos sítios da Área Metropolitana de Lisboa (AML), da Área Metropolitana do Porto (AMP), assim como os seguintes estudos:

- AML – Relatório Final – Caracterização da mobilidade em transporte coletivo público na AML e revisão do modelo de repartição de receitas pelos operadores;
- AML – Estudo de fontes alternativas de financiamento de transportes públicos (2012).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar sobre iniciativas e petições, não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição pendente sobre matéria idêntica ou conexa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIII Legislatura, identificou-se o Projeto de Lei n.º 1244/XIII/4.ª (PCP) – «Estabelece o regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos». Não se verificou a existência de petições sobre a matéria da iniciativa em apreço.

III. Apreciação dos requisitos formais

Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais

A presente iniciativa é subscrita por 10 Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b)* do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 4.º do RAR.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigido sob a forma de artigos, é precedido de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Relativamente à compensação de uma redução de receita com a afetação de uma contribuição, o que poderia colocar a questão do incumprimento da lei-travão, salienta-se que tal não se verifica, pois, os seus autores fazem depender a entrada em vigor da iniciativa da aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

Deu entrada a 25 de outubro de 2019, tendo sido admitida em 6 de novembro, baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento e Finanças com conexão à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, tendo sido anunciada nessa mesma data. Posteriormente, em 15 de novembro, foi, por Despacho de S. Ex.ª o PAR, a solicitação do Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças, redistribuída à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, como comissão competente.

De acordo com solicitação dos proponentes da iniciativa, em 18 de dezembro, o texto inicial foi substituído.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como Lei Formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

No artigo 6.º da iniciativa procede-se à alteração do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, que regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, EPE, alterada pelas Leis n.os 67-A/2007, de 31 de dezembro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, 83-C/2013, de 31 de dezembro, 82-B/2014, de 31 de dezembro e 7-A/2016, de 30 março. Verifica-se, pois, que esta lei sofreu sete alterações, pelo que em caso de aprovação esta seria a oitava alteração.

No n.º 1 do artigo 6.º da citada Lei Formulário, é estabelecido o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores. Assim, sugere-se a seguinte alteração ao título:

«**Regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (oitava alteração à Lei n.º 55/2007 de 31 de agosto)»**

Caso venha a ser aprovada em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea *c)* do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*, entrando em vigor com a aprovação da Lei do Orçamento do Estado seguinte à sua publicação, nos termos previstos no artigo 7.º do articulado e do n.º 1 do artigo 2.º da citada *lei formulário*, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação.»

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa não prevê a necessidade de regulamentação posterior das suas normas, nem condiciona a sua aplicação ao cumprimento de qualquer obrigação legal. Todavia, o n.º 3 do artigo 3.º do projeto de lei define que a revisão ou atualização da CSTP ocorre por Portaria, bem como o n.º 2 do artigo 5.º da iniciativa estabelece a necessidade de Portaria no âmbito da definição dos critérios de distribuição da receita da CSTP pelo conjunto das Autoridades de Transporte.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e Suécia.

ESPANHA

Esta questão é regulada a nível das Comunidades Autónomas, com objetivos que decorrem da *Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad*, sendo possível apresentar o caso da Comunidade de Barcelona, como um bom

exemplo de instrumento de mobilidade, nomeadamente, o seu *Plan de Movilidad Urbana (2013-2018)*, que deu continuidade ao processo iniciado pelo *Pla de Mobilitat urbana 2002-2012*.

O contexto normativo decorre do *Decret 326/2006, de 3 d'octubre, pel qual s'aproven les Directrius Nacionals de Mobilitat*. A nível regional importa mencionar o *Pla Director de Mobilitat de la Regió Metropolitana de Barcelona (PDMRMB)* a nível metropolitano, os *Plans de Mobilitat Urbana (PMU)* e a nível municipal, o *Pla Metropolità de de Mobilitat Urbana (PMMU)*[28].

Relativamente ao financiamento ao nível de infraestruturas e da determinação das necessidades de serviço, os *instrumentos de programación* são definidos nos termos do *artículo 10* da *Ley 9/2003*, sendo posteriormente comunicados ao *Consejo Catalán de la Movilidad* e outras administrações competentes nos termos do *n.º 5 do artículo 11*. Referência adicional para o n.º 5 do *artículo 18*[29] , onde consta que «*En el estudio de la movilidad generada debe tomarse en consideración la posibilidad de que los promotores de la actividad de que se trate participen en la financiación del incremento de los servicios de transporte público que resulten pertinentes, de acuerdo con lo que se establezca por reglamento*». Finalmente, na *Disposición adicional octava*, menção para a necessidade do Governo apresentar legislação sobre o financiamento do transporte públicos, da mobilidade sustentável e da promoção de fontes alternativas de combustível.

A *Ley 21/2015, de 29 de julio, de financiación del sistema de transporte público de Cataluña*[30] define assim os termos das fontes de financiamento do transporte público, de acordo com o disposto no seu *Capítulo II*[31], sendo de salientar os termos constantes da *Sección Tercera*, relativa a tributação específica para o financiamento do sistema de transporte público.

SUÉCIA

A legislação atinente à matéria em apreço decorre da *Lag (2010:065) om kollektivtrafik*[1], onde consta do *1 kap*, as disposições e responsabilidades aplicáveis ao transporte rodoviário, ferroviário e fluvial, nomeadamente ao nível do transporte público regional, a organização das autoridades de transportes competentes e as obrigações para as companhias de transporte (quer ao nível das empresas de transporte público, quer ao nível do serviço público de transporte).

A responsabilidade ao nível financeiro relativamente ao serviço de transporte público encontra-se definida nas *sections n.os 2 e 3* do *2 kap*, onde se prevê a responsabilidade financeira local para efeitos do cumprimento das necessidades de serviço com os níveis de qualidade e de custo mais adequados, devendo estas ser detalhadas em sede dos programas regionais de acordo com o disposto na *section n.º 10* do presente capítulo.

Importa ainda relevar a *section 6* do presente artigo, onde consta que a cobertura de eventuais défices que decorrem das garantias da prestação do serviço, serão cobertas pela autoridade local competente, tendo como base o nível de custos do serviço verificado durante o ano anterior.

A atribuição de concessões de transporte público, relativa às tipologias de transporte público identificadas no *4 a kap*, seguem os critérios orçamentais previstos nos termos da *Lag (2016:1212) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter* (*on budget and financial administration for parliamentary authorities*), assim como os limites impostos pelo ponto 7 do presente artigo.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação promoveu, nos termos regimentais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

---

[28] Referência adicional para o *Estudis d'avaluació de la mobilitat generada (EAMG)*.
[29] *Estudio de evaluación de la movilidad generada*.
[30] Texto consolidado.
[31] *Fuentes de financiación del transporte público*.
[1] Lei sobre transporte público. O contexto legal para efeitos da temática em apreço (uma vez que o diploma refere adicionalmente a consideração do contexto legal decorrente da *Lagen (1997:736) om färdtjänst* (*Travel Service Act*), deve também considerar o disposto na lei aplicável ao serviço de transporte público, respetivamente, a *Lagen (1997:735) om riksfärdtjänst* (*Public Transport Service Act*).

A ANMP no seu parecer menciona que «(...) reconhece o PART como uma medida positiva, quer em termos sociais quer ambientais, minorando externalidades negativas associadas à mobilidade e podendo atrair mais passageiros para o sistema público de transporte de passageiros; contudo, no ano em curso detetaram-se constrangimentos que importa ultrapassar. Entende a ANMP que é necessário:

– Assegurar o desenvolvimento de um Plano Nacional de Transportes, integrando as infraestruturas ferroviárias, rodoviárias, aeroportuárias, portuárias e logísticas.
– Concretizar um programa de investimento que priorize o transporte coletivo e público com o aumento da oferta em quantidade e qualidade, promovendo o desenvolvimento económico e social e a coesão territorial.
– Fixar no âmbito nacional as novas condições de mobilidade e redução tarifária com âmbito de aplicação a todos os modos de transporte.
– Reforçar os montantes afetos ao Programa de Redução Tarifária (PART), de forma a assegurar a capacidade de financiamento das Autoridades de Transportes em todo o país.»

Em conclusão, é referido, «não obstante se entender a necessidade de medidas adicionais, a ANMP vê como positiva a presente iniciativa, que merece ser aprofundada.»

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 6 de novembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.
O Governo da Região Autónoma da Madeira, no seu parecer, reivindicou «(...) a aplicação da medida relativa ao Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), à Região Autónoma da Madeira através do financiamento do Programa de Redução Tarifária da Região Autónoma da Madeira (PART-RAM) pelo Orçamento Estado, independentemente da fonte desse financiamento, uma vez que as regiões autónomas são equiparadas às Comunidades Intermunicipais.»
A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no seu parecer, deliberou «dar parecer favorável ao presente projeto de lei».

Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar os pareceres escritos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), da Área Metropolitana de Lisboa (AML), da Área Metropolitana do Porto (AMP) e das Comunidades Intermunicipais (CIM).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de Avaliação Prévia de Impacto de Género (AIG), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

- **Impacto orçamental**

A aprovação desta iniciativa pode envolver o aumento das despesas previstas no Orçamento do Estado,

podendo contender com o disposto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e n.º 3 do artigo 167.º da Constituição, conhecido como «Lei-travão». Todavia, os seus autores acautelaram esta questão fazendo coincidir a sua entrada em vigor com a aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

VII. Enquadramento bibliográfico

AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES – **Estudo de suporte à definição de regras e princípios gerais de tarifários no âmbito do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros** [Em linha]. [S.l.: s.n.], 2019. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR: <URL:http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129110&img=14580&save=true>

Resumo: Estudo da responsabilidade da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), publicado em janeiro de 2019, debruça-se sobre a regulação tarifária do serviço público de transporte de passageiros no âmbito da Lei 52/2015, de 9 de junho, transposição do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro. No documento, destaque-se o capítulo 4 (Benchmarking nacional e internacional), a p. 28, que analisa modelos europeus (e também do Brasil e Austrália) de regulação tarifária, e o capítulo 5 (Os desafios da regulação económica do serviço público de transporte de passageiros), a p. 44, que contém uma nota geral sobre os desafios de financiamento do sistema.

AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES – **Relatório compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros regular** [Em linha]. [S.l.: s.n.], 2019. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR:

<URL:http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129112&img=14583&save=true>.

Resumo: Publicado em fevereiro de 2019, este relatório, que trata informação de natureza estatística, decorre da competência da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) de «proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados». O período considerado abrange os anos de 2009 a 2017, e o relatório agrega informação obtida da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Secretaria-Geral do Ministério da Economia, Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e da Transição Energética, e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, para além de dados recolhidos junto dos municípios e de cada um dos operadores de transporte rodoviário registado no Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras. O relatório permite avaliar a evolução do volume das indemnizações compensatórias e das compensações tarifárias aos operadores, e da despesa anual com o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular.

CASEIRO, André Ricardo Afonso – **Estudo comparativo de sistemas tarifários em transportes públicos** [Em linha]. [S.l.: s.n.], 2017. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR: <URL:http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129119&img=14591&save=true>

Resumo: Nesta dissertação de mestrado, defendida em 2017 no Instituto Superior Técnico, o autor analisa diferentes soluções tarifárias enquanto fonte de financiamento dos sistemas de transportes. Compara e analisa criticamente os modelos de Tallin, Liverpool, Estocolmo, Barcelona, Madrid, Paris, Berlim, Bruxelas, Amsterdão e Milão, e adota como estudo de caso da Área Metropolitana de Lisboa.

DYDKOWSKI, Grzegorz; GNAP, Jozef – Premises and limitations of free public transport implementation [Em linha]. **Communications: scientific letters of the University of Zilina**. Zilina. ISSN 2585-7878. Vol. 21, n.º 4 (2019), p. 13-18. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR:

<URL:http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129123&img=14592&save=true>.

Resumo: Neste artigo, os autores problematizam a questão da gratuitidade dos transportes públicos à luz dos objetivos de proteção do ambiente, redução de automóveis particulares e melhoria da acessibilidade e mobilidade urbana. Salientam que, segundo inquéritos realizados, as ligações diretas, pontualidade, frequência e acessibilidade são fatores mais decisivos na adoção dos transportes públicos nas deslocações nas grandes

cidades do que o custo das viagens.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine – **Implementation and outcomes of fare-free transit systems** [Em linha]. Washington, D.C.: The National Academies Press, 2012. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR:

<URL:http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129126&img=14593&save=true>. ISBN 978-0-309-22361-4

Resumo: Este documento, de 2012, colige um conjunto de experiências de implementação de serviços de transporte público gratuitos em várias comunidades dos Estados Unidos. O princípio subjacente a estas experiências é o de considerar que fornecer os meios básicos de mobilidade a toda a comunidade é um serviço público equiparável às escolas, bibliotecas ou jardins, todos eles pautados pela gratuitidade. O estudo revela que, em 2012, 39 agências públicas de transporte norte americanas forneciam serviços totalmente gratuitos, e muitas mais eram gratuitas para certos segmentos da população ou em zonas específicas da sua área geográfica de atuação. A análise dos resultados de implementação é feita ao nível do impacto económico, dos níveis de utilização e capacidade de resposta do serviço, e da satisfação do cliente. O documento detém-se ainda nas razões para aplicação do sistema de transporte público gratuito em áreas rurais, pequenas áreas urbanas e áreas universitárias.

RAMOS, Sara [et.al] – Perceptions of the Public Transport Service as a Barrier to the Adoption of Public Transport [Em linha]: a qualitative study. **Social Sciences**. [S.l.]. ISSN 2076-0760. Vol. 8, n.º 5 (2019), p. 1-16. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR:

<URL:http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129127&img=14598&save=true>.

Resumo: Este artigo, publicado em 2019, apresenta os resultados de um estudo qualitativo, baseado em entrevistas e *focus groups*, envolvendo utilizadores dos transportes públicos da área metropolitana de Lisboa. As dimensões analisadas são a disponibilidade, a conveniência e o custo. A perceção geral dos transportes públicos foi apurada em função do modo de transporte: rodoviário, fluvial, ferroviário e metropolitano.

PROJETO DE LEI N.º 630/XIV/2.ª
(REFORÇA A PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E JOVENS QUE VIVAM EM CONTEXTO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA OU QUE O TESTEMUNHEM)

PROJETO DE LEI N.º 648/XIV/2.ª
(ALTERA O CÓDIGO PENAL, INCLUINDO A VIOLÊNCIA ECONÓMICA OU PATRIMONIAL NO CRIME DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, EM RESPEITO PELA CONVENÇÃO DE ISTAMBUL)

Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e notas técnicas elaboradas pelos serviços de apoio

Parecer

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

A Deputada não inscrita Cristina Rodrigues tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 630/XIV/2.ª** – «Reforça a proteção das crianças e jovens que vivam em contexto de violência

doméstica ou que o testemunhem (alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, alteração à Lei n.º 48/95, de 15 de março e revogação da Lei n.º 107/99, de 3 de agosto e do Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de dezembro)», tendo esta iniciativa dado entrada a 8 de janeiro de 2021. Foi admitida e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias a 12 de janeiro, por despacho do Presidente da Assembleia da República tendo sido anunciada em sessão plenária do dia 13 de janeiro.

Deu igualmente entrada, em 19 de janeiro de 2021, o **Projeto de Lei n.º 648/XIV/2.ª** – «Altera o Código Penal, incluindo a violência económica ou patrimonial no crime de violência doméstica, em respeito pela Convenção de Istambul (alteração ao Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, revogação da Lei n.º 107/99, de 3 de agosto e do Decreto-Lei n.º 323/200, de 19 de dezembro)» também da autoria da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues. Esta iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 20 de janeiro por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da república, tendo sido anunciada em sessão plenária no mesmo dia.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, designou a Deputada signatária do presente relatório como relatora do parecer conjunto relativo às duas iniciativas que, tendo em conta a coincidência de âmbito, se elabora conjuntamente.

Ambas as iniciativas deram entrada ao abrigo do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CPR) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

As iniciativas reúnem os requisitos formais previstos no n.º 2 do artigo 119.º e no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

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

- **Projeto de Lei n.º 630/XIV/2.ª**

O projeto de lei apresentado pela Deputada não inscrita Cristina Rodrigues vem propor a alteração do regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e assistência das suas vítimas, aprovado pela Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro garantindo maior proteção às crianças vítimas do crime de violência doméstica, nomeadamente através de alteração na alínea *b*) do artigo n.º 2 (Definições) atribuindo o estatuto de vítima especialmente vulnerável às crianças «que vivam em contexto de violência doméstica ou o testemunhem», bem como alterar, em diversos aspetos, o artigo 152.º do Código Penal, designadamente, por via:

– De redação alternativa ao agravamento do crime de violência doméstica, isto é, que a pena de prisão seja agravada quando o crime de violência doméstica seja cometido «contra filho ou adotado menor» ou «contra menor que coabite com o agente do crime»;

– Da consagração, através do aditamento de um novo n.º 3, do crime de exposição de menor a situação de violência doméstica;

– Da autonomização, através de um novo n.º 4, do agravamento da moldura penal em função da difusão, através da *Internet* ou de outros meios, de dados pessoais, imagem ou som da intimidade da vida privada da vítima sem o seu consentimento;

– Da introdução da tentativa ou suicídio da vítima no elenco de resultados que agravam a moldura penal aplicável;

– Da introdução de programas de reforço da parentalidade na lista de penas acessórias atualmente previstas no regime em vigor;

– Da substituição da expressão poder paternal pela de «responsabilidades parentais» no n.º 6 do artigo 152.º e da remissão para o regime de extinção da aplicação de medidas não privativas de liberdade consagrado no artigo 103.º do Código Penal, propondo a sua aplicação à inibição do exercício das responsabilidades parentais que resulte de condenação por crime de violência doméstica.

A nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República resume, em termos substantivos, os fundamentos invocados pela proponente para a necessidade de uma maior proteção das

crianças e jovens que vivenciam situações de violência doméstica, designadamente, o aumento significativo das situações de perigo comunicadas às Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, nas quais se incluem as situações de crianças e jovens que vivenciaram situações de violência doméstica assim como os impactos negativos para o desenvolvimento das crianças e jovens, o risco de desenvolverem perturbações de vária ordem e de prosseguirem «o ciclo intergeracional da violência, seja como vítimas ou agressores».

Defende a proponente que cabe ao Estado português adotar medidas que protejam as crianças e jovens que se encontrem nas circunstâncias já referidas e que cumpram o estatuído no artigo 26.º da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul).

Invoca ainda o parecer do Conselho Superior do Ministério Público relativo à Proposta de Lei n.º 28/XIV/1.ª (GOV) – «Altera o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas» para salientar que «nos termos em que o crime de violência doméstica está atualmente contruído, o conteúdo da alínea *a*) do n.º 2 (do artigo 152.º) é passível de ser entendido como não comportando o reconhecimento e consagração da criança como vítima autónoma, diferenciada, titular de direitos pessoais próprios e merecedores de idêntica tutela jurídica-penal» e a petição n.º 111/XIV/1.ª – «Aprovação do estatuto de vítima para as crianças inseridas em contexto de violência doméstica».

Do ponto de vista sistemático, o projeto de lei em apreço compõe-se de quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; os segundo e terceiro prevendo respetivamente a alteração do artigo 2.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, e do artigo 152.º do Código Penal; o quarto determinando que o início de vigência das normas a aprovar ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação.

- **Projeto de Lei n.º 648/XIV/2.ª**

A iniciativa em apreço, também da autoria da Deputada não inscrita, Cristina Rodrigues, vem propor o reforço da proteção das vítimas de violência doméstica, por via da inclusão da violência económica ou patrimonial no crime de violência doméstica, prevendo ainda medidas de coação específicas para estes casos.

Para tal, o projeto de lei prevê a alteração do artigo 152.º do Código Penal, incluindo no atual n.º 1, os danos económicos ou patrimoniais e introduzindo um novo n.º 7, que define a violência económica ou patrimonial como «qualquer conduta que configure retenção, subtração ou destruição parcial ou total de objetos, instrumentos de trabalho ou documentos pessoais».

É ainda proposta a alteração da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, designadamente no seu artigo 31.º, através da introdução de um novo n.º 3, que visa a proteção dos bens comuns ou dos bens próprios da vítima, por via da aplicação, após a constituição de arguido pela prática do crime de violência doméstica, de várias medidas, a saber:

a) Restituição dos bens indevidamente subtraídos pelo arguido à vítima;
b) Proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade comum, salvo expressa autorização judicial;
c) Suspensão das procurações conferidas pela vítima ao arguido;
d) Prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica contra a vítima.

A proponente justifica estas alterações com os dados constantes do Relatório Anual de Segurança Interna de 2019, da UMAR – União Mulheres Alternativa e Resposta e da APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, que sustentam o aumento de ocorrências de violência doméstica e com a necessidade de cumprimento da Convenção de Istambul por parte do Estado Português, através da inclusão da violência económica ou patrimonial no conceito de violência doméstica.

A Convenção de Istambul, estabelece na alínea *b*) do seu artigo 3.º que «a violência doméstica abrange todos os atos de violência física, sexual, psicológica ou económica que ocorrem na família ou na unidade doméstica, ou entre cônjuges ou ex-cônjuges, ou entre companheiros ou ex-companheiros, quer o agressor coabite ou tenha coabitado, ou não, com a vítima».

São ainda feitas referências ao resumo executivo da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género

(CIG) quanto ao relatório do GREVIO para o Estado Português, que identifica claramente, entre os domínios prioritários nos quais as autoridades portuguesas devem tomar medidas complementares, a necessidade de adotar uma definição de violência doméstica que englobe a violência económica e patrimonial e ao parecer do Conselho Superior do Ministério Público sobre a Proposta de Lei n.º 28/XIV/1.ª (GOV) – «Altera o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas», onde se refere que «o legislador deveria aproveitar a oportunidade para avaliar e refletir sobre a necessidade ou não de corporizar uma outra modificação que é há muito recomendada pelo GREVIO quanto à devida implementação da Convenção de Istambul, no que diz respeito à modalidade de atuação que se dirija à denominada agressão económica ou patrimonial.»

Na exposição de motivos, a proponente evidencia que são frequentes as situações de violência doméstica «em que o agressor, com o objetivo de causar dor ou intimidar a vítima, subtrai ou destrói objetos que lhe pertencem» e que estas situações podem acarretar, para além de sofrimento psicológico, outras consequências, nomeadamente a nível profissional.

Salienta ainda que a inclusão da violência económica no conceito de violência doméstica já está prevista noutros ordenamentos jurídicos, nomeadamente no brasileiro através da Lei n.º 11.340/2006, de 7 de agosto (Lei Maria da Penha).

A proposta legislativa é constituída por quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; os segundo e terceiro prevendo respetivamente a alteração do artigo 152.º do Código Penal, e artigo 31.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro; e o quarto determinando que o início de vigência das normas a aprovar ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação.

I. c) Enquadramento Constitucional e Legal

As duas iniciativas em apreço, pretendem reforçar a proteção das vítimas de violência doméstica, designadamente através da alteração do Regime Jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e assistência às suas vítimas e do Código Penal. Concretamente pretende-se consagrar o estatuto de vítima para as crianças que vivam em contexto de violência doméstica ou o testemunhem e incluir na definição do crime de violência doméstica, a violência económica ou patrimonial.

O crime de violência doméstica encontra-se tipificado no ordenamento jurídico português no artigo 152.º do Código Penal, consistindo em infligir, de modo reiterado ou não, maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais, ao cônjuge, ex-cônjuge ou pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação; a progenitor de descendente comum em 1.º grau; ou a pessoa particularmente indefesa, nomeadamente em razão da idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica. Trata-se de um crime punido com pena de prisão de 1 a 5 anos «se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal». A pena de prisão está sujeita a várias agravantes, nomeadamente se o agente praticar o facto contra menor, na presença de menor, no domicílio comum ou no domicílio da vítima; ou difundir através da *Internet* ou de outros meios de difusão pública generalizada, dados pessoais, designadamente imagem ou som, relativos à intimidade da vida privada de uma das vítimas sem o seu consentimento (2 a 5 anos); se resultar em ofensa à integridade física grave (2 a 8 anos); se dos factos resultar a morte (3 a 10 anos).

O crime de violência doméstica implica ainda a possibilidade de serem aplicadas ao arguido as penas acessórias de proibição de contacto com a vítima, de proibição de uso e porte de armas, de obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência doméstica e ainda a inibição do exercício das responsabilidades parentais, da tutela ou da curatela.

Recorde-se que o crime de violência doméstica é um crime de natureza pública desde 2000, depois de ter dependido de queixa durante 5 anos.

A prevenção da violência doméstica, a proteção e assistência às suas vítimas encontra-se definida na Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro e o artigo 2.º deste diploma contém as definições de, entre outras, «vítima» e «vítima especialmente vulnerável». Considera-se vítima especialmente vulnerável, «a vítima cuja especial fragilidade resulte, nomeadamente, da sua diminuta ou avançada idade, do seu estado de saúde ou do facto de o tipo, o grau e a duração da vitimização haver resultado em lesões com consequências graves no seu equilíbrio

psicológico ou nas condições da sua integração social».

No que respeita à proteção das crianças cumpre invocar, do ponto de vista Constitucional, o artigo 69.º da CPR que consagra o direito das crianças à proteção e do ponto dos instrumentos internacionais, com especial relevância para o objeto das iniciativas em apreço, o artigo 19.º da Convenção sobre os Direitos da Criança e o artigo 26.º da Convenção de Istambul que reconhece as crianças enquanto vítimas de violência doméstica, designadamente como testemunhas de violência na família.

Os dois instrumentos internacionais instam os Estados Parte a adotarem medidas legislativas ou outras necessárias para garantir a proteção das crianças contra todas as formas de violência e o acesso a todos os apoios previstos para as vítimas de violência doméstica.

No que respeita à Lei n.º 112/2009, embora as crianças possam ser consideradas crianças em risco, nos termos da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro), não são expressamente classificadas enquanto vítimas de violência doméstica quando vivam em contexto de violência doméstica ou o testemunhem.

Também da redação atual do crime de violência doméstica no Código Penal, se constata que esta não engloba a dimensão económica ou patrimonial a que se propõe uma das iniciativas em causa.

I. d) Iniciativas conexas e pendentes

Efetuada a pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que se encontram em apreciação ou pendentes, sobre matéria conexa, as seguintes iniciativas legislativas:

– **Projeto de Lei n.º 361/XIV/1.ª (BE) –** Proteção da criança ou jovem no seu bem-estar e desenvolvimento saudável (36.ª alteração ao Código de Processo Penal, 6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 50.ª alteração ao Código Penal);

– **Projeto de Lei n.º 358/XIV/1.ª (PEV) –** Apoio às vítimas de violência em época de pandemia;

– **Proposta de Lei n.º 28/XIV/1.ª (GOV)** – Altera o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas.

E os seguintes projetos de resolução:

– **Projeto de Resolução n.º 951/XIV/2.ª (PEV)** – Medidas para prevenir e combater o crime de violência doméstica;

– **Projeto de Resolução n.º 937/XIV/2.ª (Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira)** – Recomenda ao Governo o reforço da proteção social e amplificação dos mecanismos de apoio às vítimas de violência doméstica no âmbito da pandemia da COVID-19 e dos sucessivos confinamentos;

– **Projeto de Resolução n.º 341/XIV/1.ª (PAN)** – Recomenda ao Governo que proceda ao reforço dos meios de atendimento e respostas necessárias após contacto telefónico às vítimas de violência doméstica, face ao contexto COVID19;

Projeto de Resolução n.º 114/XIV/1.ª (PCP) – Por uma resposta pública, articulada e descentralizada de prevenção e combate à violência sobre as mulheres.

No que respeita a petições, encontram-se a aguardar agendamento em plenário a seguinte petição:

– Petição n.º 111/XIV/1.ª – Aprovação do estatuto de vítima para crianças inseridas em contexto de violência doméstica;

– Petição n.º 8/XIV/1.ª – Parem de nos matar.

I. e) Antecedentes Parlamentares

Na XIV Legislatura, foram aprovadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria conexa com as iniciativas em apreço:

– Projeto de Lei n.º 352/XIV/1.ª (PCP) – Reforça as medidas de proteção das vítimas de violência doméstica (6.ª alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro);

– Projeto de Resolução n.º 862/XIV/2.ª (Ninsc CR) – Recomenda ao Governo a reformulação das Fichas de Avaliação de Risco para situações de violência doméstica garantindo uma maior proteção das vítimas[1];

– Projeto de Resolução n.º 922/XIV/2.ª (IL) – Pela alteração das fichas de avaliação de risco para situações de violência doméstica garantindo[2].

E foram rejeitadas as seguintes iniciativas igualmente sobre matéria conexa:

– Projeto de Lei n.º 364/XIV/1.ª (IL) – Consagração expressa do crime de exposição de menor a violência doméstica (50.ª alteração ao Código Penal);

– Projeto de Lei n.º 123/XIV/1.ª (PEV) – Criação de subsídio para vítimas de violência que são obrigadas a abandonar o seu lar;

– Projeto de Lei n.º 93/XIV/1.ª (PAN) – Torna obrigatória a tomada de declarações para memória futura a pedido da vítima ou do Ministério Público;

– Projeto de Lei n.º 92/XIV/1.ª (PAN) – Reconhecimento do estatuto de vítima às crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica;

Projeto de Lei n.º 52/XIV/1.ª (PAN) – Privilegia o modelo de residência alternada sempre que tal corresponda ao superior interesse da criança, excecionando-se o decretamento deste regime aos casos de abuso infantil, negligência e violência doméstica;

– Projeto de Lei n.º 2/XIV/1.ª (BE) – Torna obrigatória, nos casos de violência doméstica, a recolha de declarações para memória futura das vítimas (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas);

– Projeto de Lei n.º 1/XIV/1.ª (BE) – Reconhece as crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica enquanto vítimas desse crime (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 47.ª alteração ao Código Penal);

Relativamente à XIII Legislatura, foram identificadas as seguintes iniciativas legislativa:

– Projeto de Lei n.º 1183/XIII/4.ª (BE) – Protege as crianças que testemunhem crimes de violência doméstica e torna obrigatória a recolha de declarações para memória futura no decorrer do inquérito (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas);

– Projeto de Lei n.º 1152/XIII/4.ª (PCP) – Reforça os mecanismos legais de proteção das vítimas de violência;

– Projeto de Lei n.º 1151/XIII/4.ª (PSD) – 6.ª Alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas;

– Projeto de Lei n.º 1113/XIII/4.ª (PAN) – Determina uma maior proteção para as crianças no âmbito de crimes de violência doméstica;

– Proposta de Lei n.º 112/XIII/3.ª (GOV) – Define a missão e as atribuições da Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crimes;

– Projeto de Lei n.º 432/XIII/2.ª (PAN) – Altera a Lei n.º 112/2009 de 16 de setembro relativa ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e proteção e assistência das suas vítimas.

E os seguintes projetos de resolução:

– Projeto de Resolução n.º 2040/XIII/4.ª (CDS-PP) – Recomenda ao Governo a criação de gabinetes de apoio e informação à vítima de violência doméstica;

– Projeto de Resolução n.º 710/XIII/2.ª (BE) – Recomenda a capacitação das forças de segurança para a proteção às vítimas de violência doméstica;

– Projeto de Resolução n.º 705/XIII/2.ª (PAN) – Recomenda ao Governo que diligencie pelo redimensionamento de pressupostos na aplicação do regime jurídico aplicável à prevenção da violência

[1] Aprovado na generalidade em plenário em 18 de fevereiro de 2021
[2] Aprovado na generalidade em plenário em 18 de fevereiro de 2021

doméstica e proteção e assistência das suas vítimas;

– Projeto de Resolução n.º 658/XIII/2.ª (CDS-PP) – Recomenda ao Governo a reorganização da rede de gabinetes de atendimento às vítimas de violência doméstica da GNR e da PSP.

I. f) Consultas

Foram recebidos, até à presente data, os pareceres escritos do Conselho Superior da Magistratura e da Ordem dos Advogados relativamente às duas iniciativas legislativas em análise.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

A signatária do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre as duas iniciativas legislativas em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. A Deputada não inscrita Cristina Rodrigues apresentou à Assembleia da República duas iniciativas legislativas: **Projeto de Lei n.º 630/XIV/2.ª** (Ninsc CR) – «Reforça a proteção das crianças e jovens que vivam em contexto de violência doméstica ou que o testemunhem» e **Projeto de Lei n.º 648/XIV/2.ª** (Ninsc CR) – «Altera o Código Penal, incluindo a violência económica ou patrimonial no crime de violência doméstica, em respeito pela Convenção de Istambul».
2. Estas iniciativas pretendem alterar a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e o Código Penal (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março), no sentido da garantir maior proteção às vítimas do crime de violência doméstica, atribuindo o estatuto de vítima especialmente vulnerável às crianças «que vivam em contexto de violência doméstica ou o testemunhem» e incluindo na tipificação do crime de violência doméstica, a violência económica ou patrimonial.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que os Projetos de Lei n.º 630/XIV/2.ª e n.º 648/XIV/2.ª, ambos da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em plenário.

Palácio de S. Bento, 22 de fevereiro de 2021

A Deputada relatora, Sandra Cunha — O Presidente da Comissão, Luís Marques Guedes.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, tendo-se registado a ausência do CDS-PP, do PAN e do CH, na reunião da Comissão de 24 de fevereiro de 2021.

PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se as notas técnicas elaboradas pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 630/XIV/2.ª (Deputada não inscrita Cristina Rodrigues)

Reforça a proteção das crianças e jovens que vivam em contexto de violência doméstica ou que o testemunhem

Data de admissão: 8 de janeiro de 2021
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa
II. Enquadramento parlamentar
III. Apreciação dos requisitos formais
IV. Análise de direito comparado
V. Consultas e contributos
VI. Avaliação prévia de impacto
VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborada por: Maria João Godinho (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), Inês Cadete e Vanessa Louro (DAC).

Data: 25 janeiro de 2021.

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

O presente projeto de lei apresenta-se com o propósito de garantir maior proteção às crianças vítimas do crime de violência doméstica, considerando igualmente como vítimas as crianças que presenciem situações ou vivam em contexto de violência doméstica, ainda que o crime não seja contra elas cometido.

Na exposição de motivos, é feita referência ao Relatório Anual de Avaliação da Atividade da CPCJ de 2019 e citados diversos estudos, sustentando a ideia do aumento dos casos de crianças e jovens que vivenciam situações de violência doméstica e do impacto que tal experiência provoca no seu desenvolvimento, correndo o risco de desenvolver perturbações de ordem vária, e, portanto, justificando a necessidade de uma maior proteção do ponto de vista legal.

Fundamentando a sua pretensão, a Proponente invoca o artigo 69.º da Constituição, o artigo 19.º da Convenção sobre os Direitos da Criança e o artigo 26.º da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, afirmando que impende sobre o Estado Português a obrigação legal de adotar medidas para proteger as crianças que se encontrem nas circunstâncias anteriormente descritas. É também invocado o parecer do Conselho Superior do Ministério Público sobre a Proposta de Lei n.º 28/XIV/1.ª (GOV) – *Altera o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas*, no qual se afirma a necessidade de ponderação sobre eventuais «*alterações ao artigo 152.º, do Código Penal, que permitam a integração no tipo objetivo do crime de violência doméstica das condutas que impliquem as crianças que vivenciam o contexto de violência ou o testemunhem (…)*». Faz ainda menção aos movimentos da sociedade civil que acompanham a sua proposta, destacando, neste plano, a Petição n.º 111/XIV/1.ª – *Aprovação do estatuto de vítima para crianças inseridas em contexto de violência doméstica*.

Assim, na prossecução do seu propósito, o projeto de lei em apreço propõe alterar o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e assistência das suas vítimas, aprovado pela Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, incidindo a alteração sobre a alínea *b)* do artigo 2.º (*Definições*) e prevendo a atribuição do estatuto de vítima especialmente vulnerável às crianças «*que vivam em contexto de violência doméstica ou o testemunhem*». É ainda proposta a alteração da redação do artigo 152.º do Código Penal, em vários aspetos, a saber:

- O regime em vigor determina que a pena de prisão aplicável à prática do crime de violência doméstica

seja agravada quando o facto ocorra «contra menor, na presença de menor, no domicílio comum ou no domicílio da vítima» [alínea *a)* do n.º 2 do artigo 152.º do Código Penal]; já a iniciativa legislativa *sub judice* propõe uma redação alternativa, prevendo que a pena de prisão seja agravada quando o crime de violência doméstica seja cometido contra filho ou adotado menor ou contra menor que coabite com o agente do crime;

- O agravamento da moldura penal em função da difusão, através da internet ou outros meios, de dados pessoais, designadamente imagem ou som da intimidade da vida privada da vítima sem o seu consentimento, atualmente previsto na alínea *b)* do n.º 2 do artigo referido, passa a ter uma nova sistemática, sendo inserido no novo n.º 4, mantendo, porém, a redação;
- É proposto o aditamento de um novo n.º 3, onde é consagrado o crime de exposição de menor a situação de violência, tal como tipificada no n.º 1 do artigo 152.º., e «de modo adequado a prejudicar o seu bem-estar ou desenvolvimento saudável». A pena de prisão prevista para a prática deste crime é a mesma que para a prática do crime de violência doméstica, de um a cinco anos;
- É proposto que a tentativa ou o suicídio da vítima passe a figurar entre o elenco de resultados que agravam a moldura penal aplicável. No regime atualmente em vigor, esse elenco inclui a ofensa à integridade física grave e a morte da vítima;
- O presente projeto de lei pretende igualmente acrescentar os programas de reforço da parentalidade à lista de penas acessórias passíveis de aplicação ao agente do crime, atualmente previstas no n.º 4 do artigo 152.º do Código Penal;
- Por fim, o atual artigo 152.º do Código Penal, no seu n.º 6, prevê que o agente do crime possa ser inibido do exercício do poder paternal, da tutela ou da curatela, por um período de um a dez anos, atenta a concreta gravidade do facto e a sua conexão com a função exercida pelo agente. A iniciativa legislativa em análise prevê que no final desta norma seja feita remissão para o regime de extinção da aplicação de medidas não privativas da liberdade, consagrado no artigo 103.º do Código Penal, propondo a sua aplicação, com as necessárias adaptações, à inibição do exercício de responsabilidades parentais que resulte de condenação por crime punido no artigo 152.º e determinando que «a decisão de extinção da inibição apenas produz plenos efeitos após regulação do exercício das responsabilidades parentais pelo Tribunal de Família e Menores». É ainda proposto um aperfeiçoamento de redação da norma com a substituição da expressão «poder paternal» pela expressão «responsabilidades parentais», acompanhando a evolução terminológica do Código Civil.

O projeto de lei em apreço compõe-se de quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; os segundo e terceiro prevendo respetivamente a alteração do artigo 2.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, e do artigo 152.º do Código Penal; e o quarto determinando que o início de vigência das normas a aprovar ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O artigo 69.º da Constituição prevê o direito das crianças «à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições.»

Consagra-se neste artigo «um **direito das crianças à proteção**, impondo-se os correlativos deveres de prestação ou de atividade ao Estado e à sociedade (i. é, aos cidadãos e às instituições sociais). Trata-se de um típico 'direito social', que envolve deveres de legislação e de ação administrativa para a sua realização e concretização, mas que supõe, naturalmente, um direito 'negativo' das crianças a não serem abandonadas, discriminadas ou oprimidas (…)»[1].

A Convenção sobre os Direitos da Criança[2] prevê que «os Estados Partes tomam todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas adequadas à proteção da criança contra todas as formas de violência física ou mental, dano ou sevícia, abandono ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, incluindo a violência sexual, enquanto se encontrar sob a guarda de seus pais ou de um deles, dos

[1] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, p. 869.
[2] Assinada em Nova Iorque a 26 de janeiro de 1990, foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 49/90, ambos de 12 de setembro; Retificada pela Retificação n.º 1/91, de 14 de janeiro, e pela Retificação n.º 8/91, de 20 de março, e alterada pela Resolução n.º 50/155 da Assembleia Geral das Nações Unidas (altera o n.º 2 do artigo 43.º da convenção), de 21 de dezembro de 1995, aprovada através da Resolução da Assembleia da República n.º 12/98, de 22 de janeiro.

representantes legais ou de qualquer outra pessoa a cuja guarda haja sido confiada.»

Partindo do reconhecimento de que «as crianças são vítimas de violência doméstica, designadamente como testemunhas de violência na família», a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul),[3] foca em vários pontos a questão da proteção destas crianças. Prevê, designadamente, que os Estados Parte adotem medidas legislativas ou outras necessárias para assegurar que, ao oferecer serviços de proteção e apoio às vítimas, os direitos e as necessidades das crianças testemunhas de todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da Convenção sejam tomados em conta, incluindo aconselhamento psicossocial adaptado à idade das crianças testemunhas e tendo em devida conta o interesse superior da criança (artigo 26.º).

Em causa na presente iniciativa legislativa estão alterações:

– À Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro[4], que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e revoga a Lei n.º 107/99, de 3 de agosto (que procedeu à criação da rede pública de casas de apoio a mulheres vítimas de violência), e o Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de dezembro, (que regulamentou a Lei n.º 107/99); e

– Ao artigo 152.º do Código Penal, que tipifica o crime de violência doméstica.

A Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro[5], teve origem na Proposta de Lei n.º 248/X e nos Projetos de Lei n.os 588/(BE) e 590/X (PS) e visou promover a criação de respostas integradas, não apenas do ponto de vista judicial, mas também no âmbito laboral e no acesso aos cuidados de saúde, bem como dar resposta às necessidades de prevenção e de sensibilização sobre a violência doméstica, e configura o estatuto de vítima no âmbito deste crime, prevendo um conjunto de direitos e deveres da mesma. Desde a sua aprovação, esta lei foi alterada oito vezes, pelas Leis n.os 19/2013, de 22 de fevereiro[6], 82-B/2014, de 31 de dezembro, 129/2015, de 3 de setembro, 48/2016, de 28 de dezembro, 24/2017, de 24 de maio, 2/20, de 31 de março, e 54/2020, de 26 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 102/2020, de 26 de novembro.

O artigo 2.º da Lei n.º 112/2009 contém as definições de «vítima», «vítima especialmente vulnerável» (que ora se propõe alterar), «técnico de apoio à vítima», «rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica», «organizações de apoio à vítima» e «programa para autores de crimes no contexto da violência doméstica». A definição de «vítima especialmente vulnerável» não sofreu qualquer alteração até à data[7], considerando-se como tal «a vítima cuja especial fragilidade resulte, nomeadamente, da sua diminuta ou avançada idade, do seu estado de saúde ou do facto de o tipo, o grau e a duração da vitimização haver resultado em lesões com consequências graves no seu equilíbrio psicológico ou nas condições da sua integração social».

O Capítulo IV (artigos 14.º a 52.º) regula o estatuto de vítima do crime de violência doméstica, prevendo as formas de atribuição e cessação do mesmo e os direitos e deveres inerentes. Alguns desses direitos e deveres referem-se especificamente aos filhos menores da vítima, como o direito de transferência escolar dos filhos de vítimas acolhidas em casas de abrigo (artigo 74.º) ou a avaliação do regime de visitas do agressor (artigo 14.º, n.º 2); nos casos previstos no n.º 2 do artigo 152.º do Código Penal (que inclui os crimes praticados na presença de menor), determina-se que a suspensão da execução da pena é sempre acompanhada da imposição de regras de conduta que protejam o menor, tal como à vítima (como o afastamento do condenado da vítima, da sua residência ou local de trabalho e a proibição de contactos, por qualquer meio).

Assim, a Lei n.º 112/2009 não considera vítimas de violência doméstica as crianças que testemunham ou vivem em contexto de violência doméstica, embora possam ser consideradas crianças em risco, nos termos da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro[8] – de acordo com esta lei considera-se que a criança ou o jovem está em perigo, designadamente, quando «sofre maus tratos físicos ou psíquicos» ou «é vítima de abusos sexuais» ou «está sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional». Por outro lado, o

[3] Adotada em Istambul, a 11 de maio de 2011, foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21 de janeiro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 13/2013, de 21 de janeiro.
[4] Texto consolidado disponível no portal do *Diário da República Eletrónico* (DRE).
[5] Texto consolidado disponível no portal do DRE.
[6] Retificada pela Declaração de retificação n.º 15/2013, de 19 de março
[7] O artigo 2.º foi alterado pela Lei n.º 129/2015, de 3 de setembro, mas sem implicações nesta definição.
[8] Texto consolidado disponível no portal do DRE.

Regime Geral do Processo Tutelar Cível, aprovado pela Lei n.º 141/2015, de 8 de setembro[9], prevê, no artigo 44.º-A, a regulação urgente do exercício das responsabilidades parentais em determinadas situações, designadamente quando estiverem «em grave risco os direitos e a segurança das vítimas de violência doméstica e de outras formas de violência em contexto familiar, como maus tratos ou abuso sexual de crianças». Nos termos do artigo 1906.º-A do Código Civil, tais circunstâncias justificam que o exercício em comum das responsabilidades parentais em caso de divórcio/separação dos pais seja julgado contrário aos interesses do filho.

O crime de violência doméstica encontra-se tipificado no artigo 152.º do Código Penal[10], cuja alteração também se propõe com a iniciativa em análise. Este crime consiste em infligir, de modo reiterado ou não, maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais, ao cônjuge, ex-cônjuge ou pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação; a progenitor de descendente comum em 1.º grau; ou a pessoa particularmente indefesa, nomeadamente em razão da idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica (cfr. n.º 1 do artigo 152.º).

O crime de violência doméstica é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos, «se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal», pena que sobe para 2 a 5 anos, entre outras circunstâncias, se o agente praticar o facto contra menor ou na presença de menor (n.º 2). Se dos factos resultar ofensa à integridade física grave, a pena sobe para 2 a 8 anos de prisão e se o resultado for a morte para 3 a 10 anos (n.º 3). Este crime implica ainda a possibilidade de serem aplicadas ao arguido as penas acessórias de proibição de contacto com a vítima e de proibição de uso e porte de armas, pelo período de 6 meses a 5 anos, e de obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência doméstica (n.º 4) e ainda a inibição do exercício das responsabilidades parentais, da tutela ou da curatela, por um período de 1 a 10 anos (n.º 6).

O artigo 103.º do Código Penal (para o qual a presente iniciativa remete) dispõe sobre a extinção das medidas de segurança não privativas de liberdade, determinando que, decorridos os prazos mínimos das medidas, se se verificar, a requerimento do interdito, que já não se verificam os pressupostos da aplicação dessas medidas, o tribunal declara-as extintas; em caso de indeferimento, não pode ser apresentado novo requerimento antes de decorrido 1 ano.

Recorde-se que o crime de violência doméstica surge pela primeira vez com esta designação no Código Penal em 2007, mas tem antecedentes na versão inicial do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro[11], no artigo 153.º, com a epígrafe «maus tratos ou sobrecarga de menores e de subordinados ou entre cônjuges». Com a reforma do Código Penal de 1995, passa a estar previsto no artigo 152.º, como crime de «maus tratos ou sobrecarga de menores, de incapazes ou do cônjuge» e, em 2007, é autonomizado no artigo 152.º, como crime de «violência doméstica», passando os crimes de «maus tratos» e «violação de regras de segurança» para os artigos 152.º-A e 152.º-B, respetivamente.

Desde a sua aprovação, o Código Penal sofreu diversas alterações, das quais seis incidiram sobre o artigo 152.º: trata-se das alterações pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março[12], e pelas Leis n.ºs 65/98, de 2 de setembro[13], 7/2000, de 25 de maio[14], 59/2007, de 4 de setembro[15], 19/2013, de 21 de fevereiro[16], e 44/2018, de 9 de agosto[17].

Para além da evolução legislativa no tocante aos elementos do tipo (como a inicial exigência de «malvadez ou egoísmo» do autor ou a prática reiterada dos factos, entre outros aspetos), recorde-se que se tratava inicialmente de um crime público, passando em 1995 a depender de queixa, para voltar a ser crime público com as alterações de 2000. É com a autonomização do crime de violência doméstica operada em 2007 que se passa a prever como circunstância agravante, entre outras, a prática dos factos na presença de menor (cfr. n.º 2 do artigo 152.º do Código Penal na redação da Lei n.º 59/2007).

Refira-se ainda que segundo informação disponível no Relatório Anual de Monitorização de Violência

[9] Texto consolidado disponível no portal do DRE.
[10] Texto consolidado disponível no portal do *Diário da República Eletrónico.*
[11] No uso da autorização legislativa conferida pela Lei n.º 24/82, de 23 de agosto.
[12] Que reviu e republicou o Código de 1982, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 35/94, de 15 de setembro.
[13] Trabalhos preparatórios disponíveis aqui.
[14] Trabalhos preparatórios disponíveis aqui.
[15] Trabalhos preparatórios disponíveis aqui
[16] Trabalhos preparatórios disponíveis aqui.
[17] Trabalhos preparatórios disponíveis aqui.

Doméstica referente a 2019, da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, em cerca de 31,5% dos casos registados pela PSP as ocorrências foram presenciadas por menores, percentagem semelhante à do ano anterior (31%). De acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna, em 2019 foram feitas 29 498 participações de crime de violência doméstica.

Além disso, indica-se no Relatório Anual de Avaliação da Atividade das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) 2019, da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, a violência doméstica constitui a situação de perigo mais comunicada às CPCJ (com 28,86% das 43 796 situações de perigo comunicadas) e a segunda ao nível dos diagnósticos (com 22,14% dos 13 825 diagnósticos realizados em 2019).

A Equipa de Análise Retrospetiva de Homicídio em Violência Doméstica (EARHVD) foi criada pelo artigo 4.º-A da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro (na redação da Lei n.º 129/2015, de 3 de setembro), e tem por missão e objetivos a análise retrospetiva das situações de homicídio ocorrido em contexto de violência doméstica e que tenham sido já objeto de decisão judicial transitada em julgado ou de decisão de arquivamento ou não pronúncia, visando retirar conclusões que permitam a implementação de novas metodologias preventivas ao nível dos respetivos procedimentos e também a produção de recomendações às entidades públicas ou privadas com intervenção neste domínio. A Portaria n.º 280/2016, de 26 de outubro, define os detalhes de composição e funcionamento da EARDHVD. Esta equipa elabora relatórios e emite recomendações, disponíveis nesta página do respetivo sítio na internet (designadamente, o mencionado na iniciativa – Dossiê 6.2018-MM).

Refira-se finalmente que o Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (GREVIO) do Conselho da Europa, no seu relatório de avaliação da implementação por Portugal das medidas preconizadas na Convenção de Istambul, publicado em janeiro de 2019, identificou alguns domínios prioritários nos quais as autoridades portuguesas deveriam tomar medidas complementares para cumprirem plenamente as disposições da Convenção de Istambul, nomeadamente rever a definição de vítima na legislação portuguesa para que esta se aplique a todas as pessoas consideradas vítimas no sentido do parágrafo *e*) do artigo 3.º da Convenção de Istambul, e faz várias recomendações relativamente às crianças expostas a violência doméstica, designadamente, como mencionado na exposição de motivos da iniciativa objeto da presente nota técnica, no sentido de incluir as crianças na mesma ordem de proteção das suas mães, sejam as crianças vítimas diretas ou indiretas (recomendação n.º 219). Refere-se no Relatório Sombra preparado por um grupo de organizações não-governamentais com intervenção na área que «O quadro jurídico português não reconhece as crianças que testemunham ou estão expostas à violência doméstica como vítimas diretas e, por consequência, não há mecanismos legais de proteção e segurança das crianças.»

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram em apreciação, na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, as seguintes iniciativas legislativas sobre a matéria em apreço[18]:

Proposta de Lei n.º 28/XIV/1.ª (GOV) – *Altera o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas;*

Projeto de Lei n.º 361/XIV/1.ª (BE) – *Proteção da criança ou jovem no seu bem-estar e desenvolvimento saudável (36.ª alteração ao Código de Processo Penal, 6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 50.ª alteração ao Código Penal)*.

[18] Por determinação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, estas iniciativas encontram-se em apreciação na Subcomissão para Igualdade e Não Discriminação, que foi incumbida de preparar a nova apreciação das mesmas em conjunto com o Projeto de Lei n.º 358/XIV/1.ª (PEV) – *Apoio às vítimas de violência em época de pandemia*.

Sobre a matéria, foram ainda identificadas as seguintes petições pendentes[19]:

Petição n.º 8/XIV/1.ª – *Parem de nos matar*;
Petição n.º 111/XIV/1.ª – *Aprovação do estatuto de vítima para crianças inseridas em contexto de violência doméstica.*

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na presente Legislatura, sobre a matéria objeto da iniciativa legislativa *sub judice*, foram apreciadas as seguintes iniciativas[20]:

Projeto de Lei n.º 1/XIV/1.ª (BE) – *Reconhece as crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica enquanto vítimas desse crime (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 47.ª alteração ao Código Penal)*;
Projeto de Lei n.º 92/XIV/1.ª (PAN) – *Reconhecimento do estatuto de vítima às crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica*;

Na XIII Legislatura, com escopo idêntico ao do presente projeto de lei, destacamos as seguintes iniciativas[21]:

– Projeto de Lei n.º 1183/XIII/4.ª (BE) – *Protege as crianças que testemunhem crimes de violência doméstica e torna obrigatória a recolha de declarações para memória futura no decorrer do inquérito (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas);*
– Projeto de Lei n.º 1152/XIII/4.ª (PCP) – *Reforça os mecanismos legais de proteção das vítimas de violência*;
– Projeto de Lei n.º 1151/XIII/4.ª (PSD) – *6.ª Alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas;*
– Projeto de Lei n.º 1113/XIII/4.ª (PAN) – *Determina uma maior proteção para as crianças no âmbito de crimes de violência doméstica;*

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada não inscrita Cristina Rodrigues, ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b)* do artigo 156.º da Constituição e *b)* do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g)* do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f)* do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR. Encontra-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, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 8 de janeiro. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 12 de janeiro, por despacho de S. Ex.ª o

[19] Ambas se encontram a aguardar agendamento da respetiva apreciação em plenário, nos termos da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 40/90, de 10 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de março, 15/2003, de 4 de junho, 45/2007, de 24 de agosto e 51/2017, de 5 de setembro.
[20] Estas iniciativas foram rejeitadas na generalidade na sessão plenária de 12 de dezembro de 2019.
[21] Estas iniciativas foram rejeitadas na generalidade na sessão plenária de 19 de julho de 2019.

Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado em sessão plenária do dia 13 de janeiro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa – **Reforça a proteção das crianças e jovens que vivam em contexto de violência doméstica ou que o testemunhem**– traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como Lei Formulário[22], embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da já referida Lei Formulário, «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 presente projeto de lei introduz alterações à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, elencando no artigo 2.º os atos legislativos que procederam a alterações anteriores, cumprindo-se assim o disposto no acima citado artigo da lei formulário. No entanto, esta informação poderá constar do artigo relativo ao objeto.

O projeto de lei introduz ainda alterações ao Código Penal, elencando, no artigo 3.º, os atos legislativos que procederam a alterações anteriores.

Refira-se, a este respeito, que a Lei Formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do Diário da República Eletrónico, atualmente acessível de forma gratuita e universal, pelo que, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, nos parece mais seguro e eficaz não colocar o elenco de diplomas que procederam a alterações (ou o número de ordem da alteração), nos casos em que a iniciativa incida sobre códigos, «leis» ou «regimes gerais», «regimes jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Segundo as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado»,[23] pelo que colocamos à consideração da Comissão a sua alteração, nos seguintes termos:

«Reforça a proteção das crianças e jovens que vivam em contexto de violência doméstica ou que o testemunhem, alterando o Código Penal e a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro»

Damos ainda nota, para efeitos de discussão na especialidade, de que, no artigo 1.º, relativo ao objeto, o título da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, do mesmo constante reflete mais do que apenas a sua matéria, fazendo referência a alterações introduzidas pela lei original, o que, para além de não ser conciso, poderá não ser claro relativamente às alterações que se pretende que a presente lei introduza. Uma das referências feitas no título diz respeito a uma revogação, o que deve ser entendido como um lapso, pelas razões acima aduzidas.

O artigo 6.º da *lei formulário* estabelece ainda regras relativas à republicação. A autora da presente iniciativa não promoveu a republicação do Código Penal não havendo o dever de proceder a tal republicação, dada a exceção da alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º, in fine, nos termos da qual se deve proceder «à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei (…) sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos». Já quanto à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, parece integrar a previsão desta norma uma vez que a lei, depois da última republicação introduzida pela Lei n.º 129/2015, de 3 de setembro, foi alterada pelas Leis n.os 42/2016, de 28 de dezembro, 24/2017, de 24 de maio, 2/2020, de 31 de março, 54/2020, de 26 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 101/2020, de 26 de novembro. Assim, em caso de aprovação na generalidade, a Comissão se assim o entender, poderá em sede de apreciação na especialidade juntar a republicação da mesma.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea *c*) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A entrada em vigor da iniciativa no «dia seguinte ao da sua publicação», nos termos do artigo 3.º do projeto de lei, está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos

[22] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.os 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.

[23] Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.

legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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

IV. Análise de direito comparado

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

Nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CNUDC)[24], considera-se criança qualquer ser humano com menos de 18 anos.

O Tratado de Lisboa introduziu como objetivo da União Europeia a promoção dos direitos da criança, e a Carta dos Direitos Fundamentais garante a proteção dos direitos das crianças pelas instituições da União Europeia e pelos Estados-Membros.

Em 15 de fevereiro de 2011, a Comissão Europeia publicou uma comunicação intitulada «Programa da UE para os direitos da criança» (COM (2011) 60). O objetivo é reafirmar o forte empenho de todas as instituições da União Europeia e de todos os Estados-Membros em promover, proteger e respeitar plenamente os direitos da criança em todas as políticas pertinentes da União Europeia, procurando obter resultados concretos. Os direitos da criança e a prevenção da violência contra as crianças, os jovens e as mulheres, bem como outros grupos de risco, também são protegidos e promovidos ao abrigo do Programa Direitos, Igualdade e Cidadania (2014-2020).

A Diretiva 2011/93/UE — Luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil visa melhorar a proteção das crianças contra o abuso sexual e a exploração sexual. Para o efeito, obriga os países da União Europeia a adotarem medidas de prevenção, a protegerem as crianças vítimas de crimes e a investigarem e perseguirem judicialmente os agressores sexuais.

Em 2016, a Comissão Europeia publicou dois relatórios. O primeiro relatório analisou a diretiva no seu conjunto, enquanto o segundo relatório analisou especificamente as medidas introduzidas relativamente às páginas eletrónicas que contêm ou divulgam pornografia infantil.

Em 2012, numa iniciativa conjunta da União Europeia e dos Estados Unidos, 54 países em todo o mundo aderiram a uma Aliança Mundial contra o Abuso Sexual de Crianças na *Internet*.

Posteriormente, a Aliança Mundial realizou uma fusão com a iniciativa WeProtect do Reino Unido, passando a constituir a Aliança Mundial WeProtect, que visa pôr fim à exploração sexual de crianças na *internet*.[25]

A União Europeia assinou em 2017 a Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica, também denominada Convenção de Istambul, na qual se reconhece que *as crianças são vítimas da violência doméstica, inclusivamente como testemunhas de violência no seio da família.* Refere ainda, relativamente às campanhas de sensibilização que estas devem *fomentar a consciencialização e compreensão por parte do grande público das diferentes manifestações de todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da presente Convenção, das suas consequências para as crianças e da necessidade de prevenir tal violência*.

No entanto, ainda antes da assinatura da Convenção, a União dispunha de um Regulamento relativo ao reconhecimento mútuo de medidas de proteção em matéria civil, aplicável a *medidas de proteção decretadas com vista a proteger uma pessoa caso existam motivos sérios para considerar que a sua vida, integridade física ou psicológica, liberdade pessoal, segurança ou integridade sexual estão ameaçadas, designadamente de modo a impedir qualquer forma de violência baseada no género ou violência na intimidade como (…) É importante salientar que o presente regulamento é aplicável a todas as vítimas, quer sejam ou não vítimas de violência baseada no género.*

Pretende-se com o Regulamento em causa que as vítimas às quais é garantida proteção num Estado-Membro possam usufruir de proteção equivalente noutro Estado-Membro, instituindo um mecanismo simples e

[24]No *site* da Organização das Nações Unidas está disponível a versão da CNUDC em inglês: https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx.

[25] Para mais informações poderá ser consultada a página da Comissão Europeia sobre o abuso sexual de crianças.

célere para o reconhecimento das medidas de proteção em matéria civil decretadas.

O Regulamento complementa assim a Diretiva 2012/29/UE que estabelece as normas mínimas relativas aos direitos ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade, garantindo que estas beneficiam de informação e apoio adequados.

No mesmo âmbito, também a Diretiva relativa à decisão europeia de proteção estabelece regras que *permitem a uma autoridade judicial ou equivalente de um Estado-Membro, no qual foi adotada uma medida de proteção destinada a proteger uma pessoa contra um ato criminoso de outra pessoa que possa pôr em perigo a sua vida, integridade física ou psicológica, dignidade, liberdade pessoal ou integridade sexual, emitir uma decisão europeia de proteção que permita à autoridade competente de outro Estado-Membro dar continuidade à proteção da pessoa no território deste último, na sequência de uma conduta criminosa ou alegada conduta criminosa, de acordo com a legislação do Estado-Membro de emissão.*

Em 2006, o parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre *Crianças – vítimas indiretas de violência doméstica*, aditando ao parecer já produzido sobre a violência doméstica contra as mulheres, referia que *embora a vivência num ambiente de violência física e psíquica possa ter efeitos graves sobre as crianças, continua a não haver uma perceção muito nítida de que as crianças são vítimas indiretas da violência doméstica. Também sob o ponto de vista do direito das crianças a uma vida sem violência, e principalmente a uma educação sem violência, à proteção e a cuidados adequados, esta situação é insustentável.*

Neste sentido, o Comité instou veementemente as Presidências do Conselho da União Europeia a abordarem também o tema das crianças no que se refere à violência doméstica e, considerou que, embora a principal responsabilidade no combate à violência doméstica caiba aos Estados-Membros, deveria ser adotada uma estratégia pan-europeia, tendo em conta a importância dada aos direitos das crianças.

Sugeria ainda que *esta estratégia pan-europeia deve começar pela realização na UE de um primeiro estudo sobre a prevalência e as consequências para as crianças que crescem num ambiente de violência doméstica, bem como sobre as possibilidades e as medidas de proteção e assistência às crianças vítimas indiretas de violência*.

Destaca-se ainda o Manual de legislação europeia sobre os Direitos da *Criança*, no qual esta questão é abordada, e que foi produzido pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Em 24 de junho de 2020, a Comissão Europeia publicou uma comunicação denominada «Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas (2020-2025)» (COM (2020) 258).

Em 24 de julho de 2020, a Comissão Europeia publicou uma comunicação intitulada «Estratégia da UE para uma luta mais eficaz contra o abuso sexual das crianças» (COM (2020) 607).

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

A legislação espanhola distingue violência doméstica de violência de género: a violência doméstica ocorre em casa e pode ser exercida e sofrida por qualquer membro do núcleo familiar; a violência de género é a violência contra as mulheres «por serem mulheres», seja dentro ou fora de casa, no trabalho ou em qualquer outra área da vida pública.

A *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* define a violência de género como: «qualquer violência que, como manifestação de discriminação, desigualdade e relações de poder entre homens e mulheres, seja praticada contra mulheres por quem é ou foi seu cônjuge ou por quem é ou foi vinculado a elas por relações semelhantes de afetividade, mesmo sem coabitação. Esta violência inclui todos os atos de violência física e psicológica, incluindo ataques à liberdade sexual, ameaças, coação ou privação de liberdade».

Entre outros aspetos, aquela lei estabelece medidas de prevenção e combate à violência de género,

procedeu à criação de tribunais especializados na matéria (*Juzgados de Violencia sobre la Mujer*) e prevê os direitos das mulheres vítimas de violência, como o direito ao acesso à informação e à assistência social integrada, por meio de serviços permanentes, urgentes, especializados e multidisciplinares, e o direito à assistência jurídica gratuita, bem como medidas de proteção na esfera laboral e de apoio económico.

Para além disso, aquela lei introduziu várias alterações ao Código Penal, prevendo, relativamente a diversos tipos de crimes, penas mais graves para as situações em que os factos são praticados contra quem é ou foi cônjuge do agente (a lei espanhola fala especificamente em «*esposa del autor»)*, ou mulher que está ou foi ligada a ele por uma relação análoga de afetividade, mesmo sem coabitação.

Assim, diferentemente do que acontece na legislação portuguesa, não existe um tipo de crime de violência doméstica, abrangendo este termo vários tipos de crimes que têm pena mais grave quando praticados em contexto doméstico (cônjuge ou ex-cônjuge ou pessoa que tem com o autor uma relação análoga de afetividade, mesmo sem coabitação; descendentes, ascendentes ou irmãos, próprios ou do cônjuge ou coabitante; menores ou incapazes que coabitem com o agente ou estejam sujeitos à tutela, curatutela, acolhimento ou guarda do cônjuge ou coabitante; pessoa abrangida por qualquer outro relacionamento através do qual a mesma esteja integrada no núcleo familiar do agente, bem como pessoas que, devido à sua vulnerabilidade especial, estejam sujeitas a custódia ou guarda em centros públicos ou privados). Alguns desses crimes são: ferimentos leves ou maus tratos, previsto no artigo 153.1 do Código Penal[26]; ofensas, previsto no artigo 147 (nos termos do artigo 148.4); ameaças menores, previsto no artigo 171.4; coação, previsto no artigo 172.2; tortura e outros crimes contra a integridade psíquica, previstos no artigo 173.2. Há ainda novo agravamento da pena em diversas circunstâncias, como em caso de prática dos factos na presença de menor de idade (prevê-se a aplicação de pena situada na metade superior da moldura penal).

Não se localizou em Espanha definição legal de «vítima de violência doméstica» semelhante à da lei portuguesa, mas a referida *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* reconhece (desde as alterações operadas pela *Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio*), que os menores a cargo de mulheres vítimas violência de género também são considerados vítimas e, portanto, estão incluídos no âmbito da proteção integrada oferecida por lei – *v.d.* artigo 1 da *Ley 1/2004.* Refere-se no preâmbulo da *Ley Orgánica 8/2015* que «Qualquer forma de violência contra um menor é injustificável. Entre elas, a violência sofrida por quem vive e cresce num ambiente familiar onde a violência de género está presente é especialmente atroz. Esta forma de violência afeta as crianças de várias maneiras. Em primeiro lugar, condicionando o seu bem-estar e o seu desenvolvimento. Em segundo lugar, causando sérios problemas de saúde. Em terceiro lugar, tornando-as num instrumento para exercer domínio e violência sobre as mulheres. E, finalmente, favorecendo a transmissão intergeracional de comportamentos violentos contra as mulheres por parte dos seus companheiros ou ex-companheiros. A exposição de menores à violência no lar, lugar onde deveriam estar mais protegidos, também os torna vítimas. Portanto, é necessário reconhecer os menores como vítimas da violência de género através da sua inclusão no artigo 1, tornando visível essa forma de violência que pode ser exercida sobre eles.»

De acordo com o Inquérito sobre Violência de Género de 2019 (este inquérito específico integra-se no plano estatístico oficial espanhol, sendo realizado a cada 4 anos, desde 1999), 54,1% das mulheres que sofreram algum tipo de violência (física, sexual, emocional ou medo) por parte do seu companheiro referem que os filhos assistiram ou ouviram os atos de violência.

FRANÇA

Tal como em Espanha, não existe um tipo específico de crime de violência doméstica, mas a prática de atos de violência física ou psicológica no seio do casal (cônjuges ou análogos, atuais ou passados, com ou sem coabitação[27], e seja qual for o sexo da vítima e do agressor) – designados *violences au sein du couple* – ou outros membros do agregado familiar constitui circunstância agravante em diversos tipos de crimes. É o caso das ofensas físicas (que causem morte, incapacidades ou outras lesões – veja-se o artigo 222-7 e seguintes do

[26] *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* – versão consolidada disponibilizada no portal do *Boletín Oficial del Estado (BOE).*

[27] Com as alterações operadas pela *loi 2018-703, du 3 août 2018, renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes,* a violência conjugal passou a abranger a violência no seio de casais que não coabitem.

Código Penal) ou do crime de assédio moral (artigos 222-33-2 a 222-33-2-2). Este quadro sintetiza as principais infrações e penas na matéria.

O artigo 515-9 do Código Civil prevê a possibilidade de o tribunal determinar medidas de proteção (*ordonnance de protection*) em caso de violência conjugal que ponha em perigo a vítima ou os seus filhos.

Refere-se no portal do ministério da solidariedade e da saúde francês que «A violência contra as mulheres também é frequentemente violência contra crianças. A violência dentro do casal tem consequências sérias, às vezes fatais, para as crianças expostas à mesma, que, portanto, se tornam também vítimas. 143 000 crianças moram numa casa onde uma mulher relatou ter sofrido violência por parte do cônjuge ou ex-cônjuge. 42% dessas crianças têm menos de 6 anos de idade. Em 2015, 35 crianças foram mortas no contexto de violência dentro do casal. 96 crianças ficaram órfãs como resultado de homicídios no casal e 68 estavam presentes na cena do crime.»

Segundo o estudo nacional sobre mortes violentas no seio do casal (do ministério da administração interna francês), em 2019 houve neste âmbito 214 homicídios (vítimas mulheres em 146 dos casos e homens em 27, a que acrescem 25 crianças vítimas e outras 16 vítimas colaterais). Em 39 dos casos, houve presença de crianças: 10 dos homicídios foram mesmo presenciados por crianças (num total de 16), em 7 casos foram as crianças a dar o alerta e em 24 outros casos as crianças não testemunharam mas encontravam-se nas proximidades.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 14 de janeiro de 2021, a Comissão solicitou parecer escrito aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, à Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes e à Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da iniciativa na *Internet.*

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VII. Enquadramento Bibliográfico

LEAL, Ana Teresa – Crianças expostas à violência familiar: vítimas (in)diretas do crime de violência doméstica. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. ISSN 1645-829X. Lisboa. N.º 1 (1.º sem. 2020), p. 147-172. Cota: RP-244

Resumo: O texto visa uma reflexão sobre as situações em que as crianças integram agregados familiares pautados pela violência de um progenitor contra outro, por norma, dizem-nos os dados, tendo a mãe como vítima. A quase «invisibilidade» destas crianças nos processos de violência doméstica tem constituído um paradigma nos nossos tribunais que urge alterar. Nesta sequência, discorre-se sobre as crianças serem vítimas diretas do crime quando observam ou convivem com a violência e a classificação desta realidade como maus-tratos psíquicos. É também abordado o crime de violência doméstica em vários dos seus aspetos e a existência de concurso efetivo de crimes sempre que sujeitos passivos sejam um menor de idade e, simultaneamente, um dos progenitores.

PORTUGAL. Centro de Estudos Judiciários. Jurisdição da Família e das Crianças – **Violência familiar e filioparental** [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2019. [Consult. 18 jan. de 2021]. Disponível na intranet da AR em:<URL:
https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=128167&img=13454&save=true>

Resumo: «A violência doméstica cada vez mais incendeia a comunicação social. Mas é de há muito, também, um fenómeno socialmente perturbador e culturalmente arreigado. A situação tem vindo a evoluir, há uma cada vez maior consciencialização das duas causas, dos seus efeitos e da sua abrangência. O Centro de Estudos Judiciários há dezenas de anos que desenvolve ações que têm a temática como objeto de reflexão. No caso do presente e-book a temática foca-se na violência familiar e filioparental e é mais um contributo para que juízes/as, magistrados/as do Ministério Público e toda a restante comunidade jurídica (e não só) possam continuar uma reflexão que nunca estará terminada.»

PORTUGAL. Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade – **Guia de intervenção integrada junto de crianças ou jovens vítimas de violência doméstica** [Em linha]. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência, 2020. [Consult. 18 jan. de 2021]. Disponível na intranet da AR em:<URL:
https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132440&img=18378&save=true>

Resumo: A violência contra as crianças ou jovens, designadamente a que é exercida em contexto familiar e que enquadra o crime de violência doméstica (VD), encontra no panorama nacional atual uma inegável expressão que tem de ser combatida de forma integrada por todas as áreas e setores. O ambiente familiar pode, por vezes, representar um lugar violento, pelo que alguns comportamentos e ou atitudes que as crianças ou jovens manifestam em determinadas áreas ou setores podem indiciar o seu mau estar, designadamente na esfera da família. É fundamental conhecer as expressões da problemática, os procedimentos e os recursos que permitam zelar e promover o bem-estar, a qualidade de vida e a segurança das crianças ou jovens vítimas de VD.

VIOLÊNCIA doméstica e de género: uma abordagem multidisciplinar. Lisboa: Pactor – Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação, 2018. ISBN 978-989-693-085-1. 228 p. Cota: 28.26 – 338/2018.

Resumo: «A violência doméstica e de género é historicamente persistente. Está instalada de forma profunda na estrutura da sociedade e surpreende-nos constantemente. Implica um conjunto de ações e atividades multifacetadas. Assume inúmeras formas e atinge pessoas cujos direitos fundamentais são violados pelos agressores e pela falta de respostas ajustadas às suas necessidades. Suscita, por isso, questões complexas de análise teórica, bem como o desenvolvimento de políticas e de respostas sociais. Este livro surge assim com o objetivo de evidenciar a relação fundamental que tem de existir entre investigação, análise teórica, políticas sociais e intervenção junto das vítimas e dos agressores conjugais. Trata-se de uma obra que ilustra a força e a diversidade dos debates teóricos atuais, que coloca no centro da análise as vítimas de violência – com destaque para as mulheres e as crianças expostas à violência interparental – e que relaciona os resultados da investigação científica com as práticas de intervenção. Através do contributo de um conjunto de especialistas amplamente reconhecidos nesta área, o livro pretende ser um guia de conhecimento científico e técnico útil a todos os académicos, investigadores e profissionais que lidam com a violência doméstica e de género nos mais diversos contextos de intervenção (sociólogos, psicólogos, juristas, assistentes sociais, mediadores, profissionais de saúde e dos serviços médico-legais e forenses, professores, decisores políticos, entre outros).»

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 648/XIV/2.ª (Deputada não inscrita Cristina Rodrigues)

Altera o Código Penal, incluindo a violência económica ou patrimonial no crime de violência doméstica, em respeito pela Convenção de Istambul

Data de admissão: 20 de janeiro de 2021

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

Índice

I. Análise da iniciativa
II. Enquadramento parlamentar
III. Apreciação dos requisitos formais
IV. Análise de direito comparado
V. Consultas e contributos
VI. Avaliação prévia de impacto
VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborada por: Sónia Milhano (DAPLEN), Maria João Godinho e Nuno Amorim (DILP), Paula Faria (BIB), Elodie Rocha e Ricardo Pita (DAC).

Data: 4 de janeiro de 2020.

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa legislativa *sub judice* tem por desiderato reforçar a proteção das vítimas de violência doméstica, incluindo a violência económica ou patrimonial no crime de violência doméstica, consagrando medidas de coação específicas para estes casos.

A proponente inicia a exposição de motivos sublinhando o aumento de ocorrências de violência doméstica, recorrendo para tal aos dados constantes do Relatório Anual de Segurança Interna de 2019, aos dados divulgados pela UMAR – União de Mulheres Alternativa e Resposta[1] e pela Associação Portuguesa de Apoio à Vítima[2].

Justifica o impulso legiferante com o facto de o crime tipificado no artigo 152.º Código Penal – violência doméstica – que contempla «as situações de maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais», não prever expressamente «os atos de violência económica ou patrimonial».

A proponente salienta que a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica – Convenção de Istambul[3] «estabelece que a violência doméstica abrange todos os atos de violência física, sexual, psicológica ou económica que ocorrem na família ou na unidade doméstica, ou entre cônjuges ou ex-cônjuges, ou entre companheiros ou ex-companheiros, quer o agressor coabite ou tenha coabitado, ou não, com a vítima».

É também realçado pela proponente que o «resumo executivo da Comissão para a Cidadania e a Igualdade

[1] Associação sem fins lucrativos.
[2] Instituição particular de solidariedade social e organização não governamental.
[3] A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica foi concluída em 11 de maio de 2011, assinada por Portugal na mesma data, tendo o depósito do instrumento de ratificação ocorrido em 5 de fevereiro de 2013. A referida Convenção entrou em vigor na ordem internacional e relativamente a Portugal no dia 1 de agosto de 2014.

de Género (CIG) quanto ao relatório do GREVIO[4] para o Estado português» identificou também «a necessidade de adotar uma definição da violência doméstica que englobe a violência económica, nos termos do parágrafo b) do artigo 3.º da Convenção de Istambul e tomar medidas para que o crime de violência doméstica seja objeto de um processo efetivo».

A exposição de motivos prossegue referindo que «é frequente, em Portugal, a existência de situações em que o agressor, com o objetivo de causar dor ou intimidar a vítima, subtrai ou destrói objetos que lhe pertencem», exemplificando tais situações com casos relatados na jurisprudência nacional e num relatório final da Equipa de Análise Retrospetiva de Homicídio em Violência Doméstica[5].

De igual modo, é enfatizado que, «para além do sofrimento psicológico que esta situação causa, privar a vítima de determinados objetos pode ter outras consequências, nomeadamente a nível profissional».

A exposição de motivos termina com a referência de que no ordenamento jurídico brasileiro o crime de violência doméstica abrange a violência patrimonial, estatuindo consequências jurídicas para o mesmo.

O projeto de lei, para além de elencar os diplomas que altera e o momento em que entrará em vigor, prevê concretamente:[6]

– A alteração do artigo 152.º do Código Penal, passando o respetivo n.º 1 a incluir na previsão do tipo violência doméstica os danos económicos ou patrimoniais, bem como a introdução de um novo n.º 7 no mesmo normativo, contendo a definição de violência económica ou patrimonial;

– A alteração do artigo 31.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de agosto, através da introdução de um novo n.º 3, tendente à proteção dos bens comuns ou dos bens próprios da vítima, após a constituição de arguido pela prática do crime de violência doméstica, pela eventual aplicação das seguintes medidas:

a) Restituição dos bens indevidamente subtraídos pelo arguido à vítima;

b) Proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade comum, salvo expressa autorização judicial;

c) Suspensão das procurações conferidas pela vítima ao arguido;

d) Prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica contra a vítima.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O crime de violência doméstica encontra-se tipificado no artigo 152.º do Código Penal[7], consistindo em infligir, de modo reiterado ou não, maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais, ao cônjuge, ex-cônjuge ou pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação; a progenitor de descendente comum em 1.º grau; ou a pessoa particularmente indefesa, nomeadamente em razão da idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica.

Este crime é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos, «se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal». A pena de prisão sobe para:

– 2 a 5 anos se o agente praticar o facto contra menor, na presença de menor, no domicílio comum ou no domicílio da vítima; ou difundir através da Internet ou de outros meios de difusão pública generalizada, dados pessoais, designadamente imagem ou som, relativos à intimidade da vida privada de uma das vítimas sem o seu consentimento;

– 2 a 8 anos se resultar em ofensa à integridade física grave;

– 3 a 10 anos em caso de morte.

[4] Grupo de peritos sumariamente caracterizado no ponto seguinte da presente nota.

[5] Equipa constituída no âmbito do Regime Jurídico Aplicável à Prevenção da Violência Doméstica, à Proteção e à Assistência das suas Vítimas, aprovado pela Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro. O artigo 4.º-A do mencionado diploma estabelece a composição e objetivos da Equipa de Análise Retrospetiva de Homicídio em Violência Doméstica.

[6] Quadro comparativo em anexo.

[7] Texto consolidado disponível no portal do *Diário da República Eletrónico.*

O crime de violência doméstica implica ainda a possibilidade de serem aplicadas ao arguido as penas acessórias de proibição de contacto com a vítima e de proibição de uso e porte de armas, pelo período de 6 meses a 5 anos, e de obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência doméstica (n.º 4) e ainda a inibição do exercício das responsabilidades parentais, da tutela ou da curatela, por um período de 1 a dez anos (n.º 6).

O crime de violência doméstica surge pela primeira vez com esta designação no Código Penal em 2007, mas tem antecedentes na versão inicial deste Código, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro[8], no artigo 153.º, com a epígrafe «maus tratos ou sobrecarga de menores e de subordinados ou entre cônjuges». Com a reforma do Código Penal de 1995, através do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março[9], passa a estar previsto no artigo 152.º, como crime de «maus tratos ou sobrecarga de menores, de incapazes ou do cônjuge», sofre alterações pelas Leis n.ºs 65/98, de 2 de setembro[10], 7/2000, de 25 de maio[11], e, em 2007, com a Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro[12], é então autonomizado no artigo 152.º, como crime de «violência doméstica», passando os crimes de «maus tratos» e «violação de regras de segurança» para os artigos 152.º-A e 152.º-B, respetivamente. Posteriormente, foi ainda alterado pelas Leis n.ºs 19/2013, de 21 de fevereiro[13] (que inclui expressamente as relações de namoro neste tipo de crime), e 44/2018, de 9 de agosto[14] (que adita como circunstância agravante a difusão através da Internet ou outros meios de difusão pública generalizada).

Para além da evolução legislativa no tocante aos elementos do tipo (como a inicial exigência de «malvadez ou egoísmo» do autor ou a prática reiterada dos factos, entre outros aspetos), recorde-se que se tratava inicialmente de um crime público, passando em 1995 a depender de queixa, para voltar a ser crime público com as alterações de 2000. No tocante à moldura penal, refira-se que este tipo de crime era inicialmente punido com pena de prisão de 6 meses a 3 anos e multa até 100 dias, que em 1995 sobe para os atuais 1 a 5 anos.

Tal como mencionado na exposição de motivos, a Convenção sobre a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul)[15], define violência doméstica como «todos os atos de violência física, sexual, psicológica ou económica que ocorrem no seio da família ou do lar ou entre os atuais ou ex-cônjuges ou parceiros, quer o infrator partilhe ou tenha partilhado, ou não, o mesmo domicílio que a vítima» [artigo 3.º (b)].

O Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (GREVIO) do Conselho da Europa, ao qual compete monitorizar a implementação pelos Estados-Parte das medidas preconizadas na Convenção, no seu relatório de avaliação relativo a Portugal, publicado em janeiro de 2019, identificou alguns domínios prioritários nos quais as autoridades portuguesas deveriam tomar medidas complementares para cumprirem plenamente as disposições da Convenção, recomendando nomeadamente rever a definição de violência doméstica na legislação portuguesa para que esta abranja a violência económica, em linha com o previsto no artigo 3.º (b) da Convenção.

Refere-se no Relatório Sombra preparado por um grupo de organizações não-governamentais com intervenção na área que «o crime de violência doméstica contemplado no artigo 152.º do Código Penal Português ainda não está em conformidade com a Convenção de Istambul, uma vez que não prevê a dimensão da violência económica nem as práticas nefastas que são desenvolvidas exclusivamente pelas próprias famílias. Assim, a conduta típica indicada por essa norma refere-se à inflição de 'maus tratos físicos ou psíquicos', e mesmo que hoje seja consensual, tanto na Doutrina quanto na Jurisprudência, que este conceito inclui vários comportamentos diferentes, é importante que se tenha em conta que a Convenção de Istambul apresenta, no artigo 3.º (b), o alcance do entendimento do conceito de violência doméstica, alargando-o a todos os atos de 'violência física, sexual, psicológica ou económica'».

A Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro[16], estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e revoga a Lei n.º 107/99, de 3 de agosto (que procedeu

[8] No uso da autorização legislativa conferida pela Lei n.º 24/82, de 23 de agosto.
[9] Que reviu e republicou o Código de 1982, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 35/94, de 15 de setembro.
[10] Trabalhos preparatórios disponíveis aqui.
[11] Trabalhos preparatórios disponíveis aqui.
[12] Trabalhos preparatórios disponíveis aqui
[13] Trabalhos preparatórios disponíveis aqui.
[14] Trabalhos preparatórios disponíveis aqui.
[15] Adotada em 2011 e entrou em vigor no dia 1 de agosto de 2014; Portugal foi o terceiro Estado-Membro do Conselho da Europa e o primeiro da União Europeia a ratificar esta Convenção, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 13/2013, ambos de 21 de janeiro.
[16] Texto consolidado disponível no portal do *Diário da República Eletrónico* (DRE).

à criação da rede pública de casas de apoio a mulheres vítimas de violência), e o Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de dezembro, (que regulamentou a Lei n.º 107/99), e visou promover a criação de respostas integradas, não apenas do ponto de vista judicial, mas também no âmbito laboral e no acesso aos cuidados de saúde, bem como dar resposta às necessidades de prevenção e de sensibilização sobre a violência doméstica, e configura o estatuto de vítima no âmbito deste crime, prevendo um conjunto de direitos e deveres da mesma. Desde a sua aprovação, esta lei, que teve origem na Proposta de Lei n.º 248/X e nos Projetos de Lei n.ºs 588/ (BE) e 590/X (PS), foi alterada oito vezes, pelas Leis n.ºs 19/2013, de 22 de fevereiro[17], 82-B/2014, de 31 de dezembro, 129/2015, de 3 de setembro, 48/2016, de 28 de dezembro, 24/2017, de 24 de maio, 2/20, de 31 de março, e 54/2020, de 26 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 102/2020, de 26 de novembro.

O artigo 31.º da Lei n.º 112/2009, cuja alteração também se propõe na iniciativa objeto da presente nota técnica, dispõe sobre as medidas de coação urgentes e foi alterado pelas Leis n.ºs 129/2015, de 3 de setembro, e 24/2017, de 24 de maio, determinando que no prazo máximo de 48 horas após a constituição de arguido pela prática do crime de violência doméstica o tribunal pondera a aplicação de uma ou mais das medidas de coação urgentes elencadas nas alíneas do seu n.º 1, as quais são acumuláveis com as medidas de coação previstas no Código de Processo Penal e consistem em:

– Não adquirir, não usar ou entregar, de forma imediata, armas ou outros objetos e utensílios que detiver, capazes de facilitar a continuação da atividade criminosa;

– Sujeitar, mediante consentimento prévio, a frequência de programa para arguidos em crimes no contexto da violência doméstica;

– Não permanecer na residência onde o crime tenha sido cometido ou onde habite a vítima (mesmo que a vítima tenha saído da mesma);

– Não contactar com a vítima, com determinadas pessoas ou frequentar certos lugares ou certos meios (mesmo que a vítima não se encontre na residência).

Prevê-se ainda que, desde a alteração desta Lei em 2017, a medida ou medidas de coação que impliquem a restrição de contacto entre progenitores são imediatamente comunicadas ao representante do Ministério Público que exerce funções no tribunal competente, para efeitos de instauração, com caráter de urgência, do respetivo processo de regulação ou alteração da regulação do exercício das responsabilidades parentais.

De acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna, em 2019 agravou-se significativamente o número de participações de crimes de violência doméstica, que totalizaram 29 498 participações, com especial incidência no crime contra cônjuge ou análogo, que representa 84% do total. O Relatório Anual de Monitorização de Violência Doméstica referente a 2019, da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, contém uma análise das participações de violência doméstica registadas entre 2008 e 2019, referindo-se que «após um aumento dos quantitativos entre 2008 e 2010 se registou uma diminuição até 2012; de 2013 em diante o número global tem demonstrado alguma estabilização, seguida de um aumento de 2018 para 2019: onde se verificou a taxa de variação anual mais elevada ao longo destes doze anos: + 11,5%».

A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) dá nota, no seu Relatório Anual estatístico relativo a 2019, de que a maioria dos atendimentos que fez nesse ano foram no âmbito de crimes de violência doméstica (que representaram 79% do total de 54 403).

O Observatório das Mulheres Assassinadas (OMA) da União de Mulheres Alternativa e Resposta (UMAR), iniciado em 2004, constitui-se como «um grupo de trabalho que pretende desenvolver o estudo do homicídio e tentativa de homicídio por violência de género e conhecer o seguimento dos casos em consequência da violência contra as mulheres ou violência de género», divulgando no seu portal o número de femicídios por ano (como se refere no mencionado portal, este conceito foi inicialmente apresentado por Diana Russell em 1976, significando o «crime de homicídio em que as mulheres são assassinadas por serem mulheres»). Está disponibilizada uma análise preliminar de 2020, com dados até 15 de novembro, e uma análise da primeira fase da pandemia.

Refira-se finalmente que os principais instrumentos normativos em matéria de violência doméstica podem ser consultados nesta compilação disponível no portal da Assembleia da República.

[17] Retificada pela Declaração de retificação n.º 15/2013, de 19 de março

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que estão pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria conexa com a iniciativa legislativa *sub judice*:

– Projeto de Lei n.º 630/XIV/2.ª (Ninsc CR) – Reforça a proteção das crianças e jovens que vivam em contexto de violência doméstica ou que o testemunhem;
– Projeto de Resolução n.º 862/XIV/2.ª (Ninsc CR) – Recomenda ao Governo a reformulação das Fichas de Avaliação de Risco para situações de violência doméstica garantindo uma maior proteção das vítimas;
– Projeto de Lei n.º 361/XIV/1.ª (BE) – Proteção da criança ou jovem no seu bem-estar e desenvolvimento saudável (36.ª alteração ao Código de Processo Penal, 6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 50.ª alteração ao Código Penal);
– Projeto de Lei n.º 358/XIV/1.ª (PEV) – Apoio às vítimas de violência em época de pandemia;
– Projeto de Resolução n.º 341/XIV/1.ª (BE) – Recomenda ao Governo que proceda ao reforço dos meios de atendimento e respostas necessárias após contacto telefónico às vítimas de violência doméstica, face ao contexto COVID19;
– Projeto de Resolução n.º 114/XIV/1.ª (PCP) – Por uma resposta pública, articulada e descentralizada de prevenção e combate à violência sobre as mulheres;
– Proposta de Lei n.º 28/XIV/1.ª (GOV) – Altera o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas.
No que respeita a petições, encontra-se a aguardar agendamento em plenário a seguinte petição:
– Petição n.º 111/XIV/1.ª – Aprovação do estatuto de vítima para crianças inseridas em contexto de violência doméstica.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que, na XIV Legislatura, foram rejeitadas as seguintes iniciativas legislativas:

– Projeto de Lei n.º 364/XIV/1.ª (IL) – Consagração expressa do crime de exposição de menor a violência doméstica (50.ª alteração ao Código Penal);
– Projeto de Lei n.º 123/XIV/1.ª (PEV) – Criação de subsídio para vítimas de violência que são obrigadas a abandonar o seu lar;
– Projeto de Lei n.º 92/XIV/1.ª (PAN) – Reconhecimento do estatuto de vítima às crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica;
– Projeto de Lei n.º 52/XIV/1.ª (PAN) – Privilegia o modelo de residência alternada sempre que tal corresponda ao superior interesse da criança, excecionando-se o decretamento deste regime aos casos de abuso infantil, negligência e violência doméstica;
– Projeto de Lei n.º 2/XIV/1.ª (BE) – Torna obrigatória, nos casos de violência doméstica, a recolha de declarações para memória futura das vítimas (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas);
– Projeto de Lei n.º 1/XIV/1.ª (BE) – Reconhece as crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica enquanto vítimas desse crime (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 47.ª alteração ao Código Penal);

Na XIV Legislatura, foi aprovada a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria conexa com a iniciativa *sub judice*:

– Projeto de Lei n.º 352/XIV/1.ª (PCP) – Reforça as medidas de proteção das vítimas de violência doméstica

(6.ª alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro).

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada não inscrita Cristina Rodrigues, ao abrigo e nos termos da alínea *b)* do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-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, pelo que a iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Respeita igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Refira-se ainda que, atendendo à alteração proposta ao Código Penal, a matéria objeto da presente iniciativa se enquadra na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, constituindo, assim, reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

O projeto de lei deu entrada em 19 de janeiro de 2021, foi admitido e, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) em 20 de janeiro, data do seu anúncio em reunião Plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário[18] estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, nomeadamente aquando da redação final.

Antes de mais, refira-se que o título do projeto de lei em apreciação – «Altera o Código Penal, incluindo a violência económica ou patrimonial no crime de violência doméstica, em respeito pela Convenção de Istambul» – traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do diploma supra referido, embora careça de aperfeiçoamento.

De facto, há que ter em consideração que, conforme indicado no seu artigo 1.º, relativo ao objeto, a presente iniciativa introduz alterações não só ao Código Penal como também à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas. Ora, as regras de legística formal recomendam que o título de um ato de alteração identifique os diplomas alterados, por questões informativas e no sentido de tornar clara a matéria objeto do ato normativo.

Em face do exposto, em caso de aprovação da presente iniciativa, sugere-se o seguinte título: «**Inclui a violência económica ou patrimonial no crime de violência doméstica, em respeito pela Convenção de Istambul, alterando o Código Penal e a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas**».

Refira-se também que o projeto de lei em análise elenca, nos artigos 2.º e 3.º, os diplomas que introduziram alterações, respetivamente, ao Código Penal e à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, assim dando parcialmente cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

Consultando a base de dados Digesto (*Diário da República Eletrónico*), constata-se que a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, foi, de facto, alterada pelas Leis n.os 19/2013, de 21 de fevereiro, 82-B/2014,

[18] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho

de 31 de dezembro, 129/2015, de 3 de setembro, 42/2016, de 28 de dezembro, 24/2017, de 24 de maio, 2/2020, de 31 de março, e 54/2020, de 26 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 101/2020, de 26 de novembro, constituindo a presente, em caso de aprovação, a sua nona alteração.

Relativamente ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, atendendo ao elevado número de alterações sofridas (só em agosto de 2020 foram publicadas três leis que lhe introduziram alterações), por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a modificações anteriores. Embora esta exigência decorra do referido n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, há que ter em conta que esta foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Já no que se refere à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, a indicação dos diplomas que lhe introduziram alterações anteriores, bem como do número de ordem de alteração, deve constar preferencialmente no artigo relativo ao objeto.

Cabe ainda mencionar que, nos termos da alínea *a)* do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam a forma de lei, em anexo, sempre que «Existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos».

No que se refere aos diplomas que esta iniciativa visa alterar, constatamos que o Código Penal se enquadra na exceção prevista; quanto à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, foi a mesma republicada aquando da sua terceira alteração, pela Lei n.º 129/2015, de 3 de setembro, contudo, apesar de a presente constituir a sua nona alteração, a autora da presente iniciativa não contempla a sua republicação. Caso a iniciativa seja aprovada, caberá à Comissão, em sede de apreciação na especialidade, aferir sobre a pertinência de observar a referida disposição legal.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, estabelece o artigo 4.º deste projeto de lei que a mesma aconteça no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei mencionada, que determina que «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.»

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

IV. Análise de direito comparado

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

Nos termos do artigo 8.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), *na realização de todas as suas ações, a União terá por objetivo eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres.*

Neste contexto, a União Europeia (UE) adotou diversas resoluções sobre o tema, das quais se destacam a Resolução sobre o combate à violência contra as mulheres e a Resolução sobre a eliminação da violência contra as mulheres, bem como o Pacto Europeu para a Igualdade de Género (2011-2020) e o relatório da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia intitulado *Violência contra as mulheres: um inquérito à escala da União Europeia.*

Destaca-se ainda a Diretiva 2012/29/UE, que estabelece as normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade.

O TFUE refere ainda que *a União pode celebrar acordos com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais quando os Tratados o prevejam ou quando a celebração de um acordo seja necessária para alcançar, no âmbito das políticas da União, os objetivos estabelecidos pelos Tratados ou quando tal celebração*

esteja prevista num ato juridicamente vinculativo da União ou seja suscetível de afetar normas comuns ou alterar o seu alcance (artigo 216.º).

A Convenção de Istambul é um acordo misto que permite a adesão da UE em paralelo com a adesão dos Estados-Membros, uma vez que a União tem competência em determinados domínios, incluindo os direitos e as decisões de proteção das vítimas, asilo, migração, bem como a cooperação judiciária em matéria penal.

A adesão da União permitiu assim a garantia de um quadro jurídico coerente para prevenir e combater a violência contra as mulheres, conforme referido na Resolução do Parlamento Europeu.

Em 11 de maio de 2017, o Conselho adotou duas decisões relativas à assinatura da desta Convenção: Decisão (UE) 2017/865 do Conselho, de 11 de maio de 2017, relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica no que diz respeito a matérias relativas à cooperação judiciária em matéria penal e Decisão (UE) 2017/866 do Conselho, de 11 de maio de 2017, relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica no que diz respeito ao asilo e à não repulsão.

Neste sentido, a União assinou a Convenção de Istambul, *o primeiro instrumento juridicamente vinculativo a nível internacional em matéria de prevenção e combate à violência contra as mulheres*, em 13 de junho de 2017, continuando, no entanto, por ratificar.

A Presidente Úrsula von der Leyen estabeleceu como uma das seis prioridades da Comissão para 2019-2024, a promoção do modo de vida europeu tendo em vista a proteção dos cidadãos europeus, a justiça e os valores da UE, tendo como um dos seus domínios de intervenção os Direitos Fundamentais, procurando promover, designadamente, a igualdade entre homens e mulheres e a melhoria das condições de vida das mulheres e crianças em todo o mundo.

Na sua comunicação intitulada «Uma União da Igualdade: Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025», a Comissão estabelece objetivos estratégicos e as principais ações que visam a construção de *uma Europa em que a igualdade de género seja concretizada até 2025 e em que a violência de género, a discriminação sexual e a desigualdade estrutural entre mulheres e homens sejam algo do passado*. Esta estratégia contribui para a concretização do objetivo de desenvolvimento sustentável relativo à igualdade de género (ODS 5).

Em junho de 2020, a Comissão apresentou a primeira estratégia da UE sobre os direitos das vítimas, a fim de garantir que todas as vítimas de crimes na UE possam exercer plenamente os seus direitos, independentemente do local onde tenha sido cometido, incluindo as vítimas de violência doméstica.

A pandemia de COVID-19 e as subsequentes medidas de confinamento tiveram impacto a nível do aumento da violência doméstica, do abuso sexual de menores, da cibercriminalidade e dos crimes de ódio racistas e xenófobos, sendo especialmente importante que o quadro de apoio e proteção das vítimas seja também resiliente em situações de crise.

Assim, foi inaugurada, em setembro de 2020, a Plataforma dos Direitos das Vítimas que reúne os atores a nível da UE relevantes para os direitos das vítimas, como a Rede Europeia sobre os direitos das vítimas, os pontos de contacto nacionais, o Coordenador da luta Antiterrorista da UE, a Eurojust, a Agência dos Direitos Fundamentais e a sociedade civil.

Além disso, o Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia, recentemente adotado, reafirma o empenho da UE em promover, proteger e respeitar os direitos humanos em todo o mundo.

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

O crime de violência doméstica é enquadrado pelo n.º 2 do artigo 173 do Código Penal[19], punindo aquele que habitualmente exerça violência física ou psíquica sobre quem seja ou tenha sido seu cônjuge ou em relação

[19] Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es.

de natureza análoga com pena de prisão de 1 a 5 anos[20], sem prejuízo das penas que possam corresponder a crimes de ofensas à integridade física.

Como forma de agir contra a violência doméstica, em especial a violência contra as mulheres, foi publicada a *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, que se aplica às situações de violência exercida sobre aqueles que são ou foram cônjuges ou situações análogas (artigo 1), abrangendo todas as situações de violência, quer física e psicológica incluindo as agressões contra a liberdade sexual, as ameaças, coações ou privações de liberdades (n.º 3 do artigo 1). Esta lei introduziu no Código Penal a possibilidade de, no caso de condenação, a suspensão da execução da pena[21] poder ser nomeadamente:

- A proibição de aproximação à vítima, seus familiares ou outras pessoas que o juiz determine;[22]
- A proibição de residir em determinado lugar ou aceder ao mesmo; e
- A frequência em programas educacionais relacionados com o crime cometido.

Da análise às disposições constantes no Código não foi possível localizar qualquer disposição que enquadre o crime de dano, quando cometido contra bens da propriedade das pessoas a que se refere no n.º 2 do artigo 173, como um crime enquadrável na violência doméstica.

De salientar o previsto no artigo 268 n.º 1 que exclui a responsabilidade penal dos cônjuges não separados legalmente ou em processo judicial de separação, os ascendentes, descendentes, irmãos, bem como os afins em primeiro grau que coabitem juntos por crimes patrimoniais causados entre si desde que não ocorra violência, física ou psicológica, coação ou o abuso de pessoa considerada vulnerável.

FRANÇA

A violência doméstica *(violence conjugale)* tem como moldura penal: quando a violência seja física e não resulte numa incapacidade para o trabalho ou uma incapacidade menor ou igual a 8 dias é punida com pena de prisão de um máximo de 3 anos ou 45 mil euros de multa. Se, por outro lado, a incapacidade resultante da violência for em mais de 8 dias de incapacidade para o trabalho, a pena de prisão sobe para um máximo de 5 anos e a multa para um máximo de 75 mil euros. Estas circunstâncias serão agravadas no caso de violência frequente passando para pena de prisão de até 5 anos e multa de 75 mil euros no primeiro caso e 10 anos de prisão e multa de 150 mil euros no segundo caso. Caso a violência seja psicológica, a pena de prisão máxima é de 3 anos e a multa de 45 mil euros. Finalmente, no caso de violência sexual dentro do casal, a pena de prisão é de 7 anos e a multa de 100 mil euros, podendo a pena de prisão subir aos 20 anos de prisão caso esta violência sexual seja na forma de violação. Estas molduras penais encontram-se previstas nos artigos 222-7 a 222-16-3 para a violência física, artigos 222-33-2 a 222-33-2-2 para o assédio moral, artigos 222-22 a 222-22-2 e 222-27 a 222-31 para a violência sexual e artigos 222-23 a 222-26 para a violação, todos do código penal.

Das pesquisas efetuadas não foi possível localizar quaisquer disposições que enquadrem o crime de dano como um crime violência doméstica quando cometido contra os bens da propriedade das pessoas a que este se refere.

Organizações internacionais

Conselho da Europa

A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, aberta a assinaturas[23] a 11 de maio de 2011 na cidade turca de Istambul, visando o

[20] De salientar que a moldura penal deste crime foi recentemente agravada, em 2015, de pena de prisão de 6 meses a 3 anos para prisão de 1 a 5 anos.
[21] O instituto da «*suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad*» consta dos artigos 80 e seguintes do Código penal. De acordo com o n.º 1 do artigo 80, o juiz, através de uma decisão devidamente fundamentada, poderá determinar a suspensão de penas privativas da liberdade não superiores a dois anos, quando seja razoável que a sua efetiva execução não seja necessária para evitar delitos futuros.
[22] Inclui a proibição de se aproximar do domicílio da vítima, bem como do local de trabalho desta ou dos locais que habitualmente frequente.
[23] A listagem dos países que a assinatura, ratificaram e a aplicam está disponível no *site* do Conselho (informação a 25 de janeiro de 2021).

combate à violência, proteção das vítimas e eliminação da impunidade dos agressores.

A Convenção, conhecida como Convenção de Istambul, é o primeiro instrumento internacional que cria um quadro legal vinculativo contra a violência contra as mulheres e foca-se na prevenção da violência doméstica, na proteção das vítimas e em agir criminalmente contra os agressores. Este instrumento caracteriza a violência contra as mulheres como uma violação dos direitos humanos e como uma forma de discriminação (artigo 3.º). A Convenção também possui uma definição de género, previsto na línea *c*) do artigo 3.º.

Os países que ratificaram a Convenção devem criminalizar determinadas condutas, como a violência física e psicológica (artigos 35.º e 33.º, respetivamente), a perseguição (artigo 34.º), a violência sexual, focando-se nos atos de cariz sexual efetuados sem o consentimento de uma das partes (artigo 36.º), o casamento forçado (artigo 37.º), a mutilação genital feminina (artigo 38.º) e a esterilização e o aborto forçados (artigo 39.º). Este instrumento internacional inclui ainda disposições relativas ao assédio sexual (artigo 40.º) e aos crimes cometidos em nome da «honra» (artigo 42.º).

A convenção obriga à criação de um grupo independente de peritos (artigo 66.º) para proceder à monitorização da implementação da Convenção, denominada de «*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO*)» com membros eleitos pelos Estados membros do GREVIO, podendo o seu trabalho ser seguido na sua página da *Internet*.

Portugal assinou a Convenção a 11 de maio de 2011, ratificou-a em 21 de janeiro de 2013 através da Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21 de janeiro.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 22 de janeiro de 2021, a Comissão solicitou parecer às seguintes entidades: Conselho Superior de Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes.

Todos os pareceres recebidos serão disponibilizados na página da iniciativa.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelos proponentes, da ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento Bibliográfico

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE APOIO À VÍTIMA – **Estatísticas APAV** [Em linha]: **relatório anual 2019**. Lisboa: APAV, 2020. [Consult. 21 jan. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=128173&img=15644&save=true>

Resumo: «A APAV registou um total de 54.403 atendimentos que permitiram, em 2019, acompanhar mais de 11 mil vítimas. O total de crimes e outras formas de violência assinalados ultrapassou a faixa dos 29 mil,

tendo-se registado um aumento de cerca de 40% do total face a 2018. A maioria dos crimes assinalados diz respeito aos crimes contra as pessoas (95,9%), com especial relevo para os crimes de violência doméstica (79%). É, no entanto, importante realçar os crimes contra o património que, em 2019, representaram 1,8% do total assinalado pela APAV.»

O relatório procede à caracterização dos perfis das vítimas e dos agressores e do tipo de relacionamento entre os mesmos.

CONSELHO DA EUROPA. Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica – **Grevio's (baseline) evaluation report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention)** [Em linha]. [Strasbourg]: Council of Europe, 2019. [Consult. 21 jan. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL:

https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126821&img=12589&save=true>

Resumo: Este relatório do Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (GREVIO) fornece uma avaliação das medidas de implementação adotadas pelas autoridades portuguesas, no que diz respeito a todos os aspetos da Convenção do Conselho da Europa sobre Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica. Esta avaliação abrange a Convenção de Istambul na sua totalidade e avalia o nível de cumprimento da mesma na legislação e prática portuguesas em todas as áreas abrangidas pela Convenção.

No relatório são identificadas uma série de questões prioritárias que requerem medidas adicionais, por parte de Portugal, para o cumprimento integral das disposições da Convenção. Entre elas salientamos, no âmbito da presente iniciativa legislativa, a necessidade de adoção de uma definição de violência doméstica que inclua a violência económica, em consonância com artigo 3 b da Convenção de Istambul, o que implica tomar medidas para garantir que o delito da violência doméstica seja efetivamente punido.

DELGADO. Mário Luiz – A violência patrimonial contra a mulher nos litígios de família. **Revista Jurídica Luso-Brasileira** [Em linha]. Lisboa. ISSN 2183-539X. N.º 2, (2016), p. 1047-1072. [Consult. 25 jan. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL:

https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133034&img=19272&save=true>

Resumo: Neste artigo, o autor debruça-se sobre o crime de violência doméstica no Brasil, e a evolução registada no ordenamento jurídico brasileiro com a aprovação da Lei Maria da Penha, que mudou a forma de interpretar a tipificação penal tradicional, ampliando o conceito de violência doméstica para abarcar certas condutas, que antes eram excluídas dos tipos penais.

Além da violência física, esta lei possibilitou a incorporação de outras formas de violência doméstica e familiar, designadamente os crimes de ordem patrimonial (violência patrimonial contra a mulher). «Nos conflitos conjugais, a violência patrimonial mais conhecida é aquela praticada mediante destruição de bens materiais e objetos pessoais ou a sua retenção indevida, nos casos de separação de facto, no afã de coagir a mulher a retomar ou a manter-se na convivência conjugal. (…) O atentado contra o património da mulher também pode ser praticado, por exemplo, pelo marido que subtrai ou faz uso exclusivo dos bens comuns ou pelo devedor de alimentos que retém o pagamento da verba devida ao ex-cônjuge. É sobre esse aspeto da violência doméstica que nos propomos refletir neste trabalho».

MALGESINI, Graciela; SFORZA, Letizia Cesarini ; BABOVIC, Marija – **Gender-based violence and poverty in Europe** [Em linha]. [Brussels]: EAPN – European Anti-Poverty Network 2019. [Consult. 21 jan. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL:

https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133014&img=19249&save=true>

Resumo: Este documento foi elaborado pelo Grupo de Género e Pobreza da EAPN, com o objetivo de aumentar a consciencialização sobre a violência de género e os seus efeitos sobre o risco de pobreza das mulheres em toda a Europa. A violência doméstica afeta mulheres e jovens de todas as idades, mas é particularmente difícil para aquelas que vivem na pobreza e enfrentam vulnerabilidades sociais. Neste relatório são analisados os seguintes aspetos: contexto, tipologia e características desta grave violação dos direitos humanos, com grande impacto social e económico na Europa e na situação económica e bem-estar das

mulheres e dos seus filhos.

As causas deste fenómeno, que pode revestir formas diversas (físicas, sexuais, psicológicas ou económicas e financeiras), estão frequentemente interrelacionadas com a pobreza, a dependência económica e a desigualdade de género, facilitando a violência contra as mulheres.

O relatório apresenta a situação dos 28 Estados-Membros da União Europeia, bem como dos países membros da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) e dos países candidatos, incluindo algumas boas práticas. Por último, analisa o papel da UE e a Convenção de Istambul, recomendando 15 medidas que os governos devem implementar para erradicar a violência baseada no género e promover os direitos humanos das vítimas na Europa.

PEREIRA, Rita de Cássia Bhering Ramos [et al.] – O fenómeno da violência patrimonial contra a mulher: perceções das vítimas. **Oikos** [Em linha]: **Revista brasileira de economia doméstica**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa. Vol. 24, n.º1 (2013), p. 207-236. [Consult. 22 jan. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133031&img=19269&save=true>

Resumo: Apesar de a violência patrimonial estar presente na vida de muitas mulheres, é ainda pouco reportada pelas vítimas. O presente estudo tem como objetivo a análise do fenómeno da violência patrimonial contra as mulheres, examinando as perceções das vítimas sobre o seu significado, motivos e implicações. A investigação efetuada teve como alvo: mulheres jovens e idosas, vítimas de violência patrimonial. Verificou-se que as agressões foram perpetradas, principalmente, pelos maridos e filhos, sendo motivada por ciúme, alcoolismo e vulnerabilidade. Verificou-se que «violência patrimonial, de forma isolada e combinada, estava presente principalmente na vida das mulheres idosas, associada à perda de bens, tanto de valor material quanto sentimental. Conclui-se que a violência patrimonial, de natureza complexa e multifacetada, implica perda de direitos, significando tristeza, dor, medo e angústia.»

POSTMUS, Judy L. [et al.] – Economic abuse as an invisible form of domestic violence: a multicountry review. **Trauma Violence & Abuse** [Em linha]. ISSN 1552-8324. SAGE Journals, (March 2018), p. 1-23. [Consult. 25 jan. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL:

https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133015&img=19295&save=true>

Resumo: A perceção predominante de violência doméstica como violência física ainda pode dominar; contudo, a investigação tem documentado várias formas de violência doméstica, incluindo violência sexual que ocorre entre parceiros íntimos e várias formas de abuso psicológico e emocional. Uma forma de abuso frequentemente oculta ou invisível é o abuso económico, também conhecido como abuso financeiro.

O objetivo do presente artigo é analisar a literatura disponível sobre abuso financeiro para determinar como é definido e quais as medidas usadas para captar a sua prevalência e impacto.

SARAIVA, Rute Gil – A dependência económica da vítima de violência doméstica face ao agressor. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. Coimbra. ISSN 0870-3116. V. 54, n.º 1-2 (2013), p. 51-58. Cota: RP-226.

Resumo: Neste artigo a autora aborda a dimensão patrimonial e económica da violência doméstica, considerando que a mesma não pode ser descurada, uma vez que os seus custos micro e macroeconómicos são consideráveis, designadamente em despesas de saúde e quebras de produtividade e, também, quanto à frequente dependência económica da vítima face ao agressor. A autora considera que, embora a violência doméstica seja essencialmente um problema de género, em muitos casos sobressai o carácter determinante do estatuto económico da vítima, uma vez que as mulheres mais pobres estão mais expostas devido a fatores contextuais e individuais: «as mulheres economicamente dependentes dos agressores apresentam menores probabilidades de sair da relação e maiores de regressar ao parceiro abusador, assim como de sofrer sevícias mais fortes. Ademais, o abuso económico pode, ele próprio, traduzir-se em violência, seja pela extorsão da vítima (por exemplo para dar resposta a vícios do agressor), seja para a menosprezar, enfraquecer e controlar, contendo o seu acesso a meios de subsistência e de autonomia. (…) A questão económica não deve, pois, ser descurada na análise do fenómeno da violência doméstica, tanto do lado das causas como do combate a este flagelo».

UMAR. Observatório de Mulheres Assassinadas – **Observatório de Mulheres Assassinadas da UMAR** [Em linha]: **relatório anual 2019: (1 de janeiro a 31 de dezembro de 2019).** [S.l.]: UMAR, 2019. [Consult. 22 jan. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL:
https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=128168&img=19273&save=true>
Resumo: Os resultados do Observatório de Mulheres Assassinadas (OMA-UMAR) sobre femicídio e tentativa de femicídio, em Portugal, em 2019, evidenciam a continuidade deste crime, com uma média de 5 mulheres por mês, sendo que 3 são vítimas mortais.
«De ressalvar o aumento da taxa de incidência do femicídio consumado em Portugal, quando comparado com período homólogo dos últimos quatro anos. Entre 2004 e 2019 o OMA registou um total de 534 vítimas de femicídio nas relações de intimidade (RI) e relações familiares (RF) e 614 vítimas de tentativa de femicídio nas RI e RF. Este relatório incide sobretudo no femicídio e tentativas de femicídio nas relações de intimidade e familiares pelo significado da abrangência deste tipo de crime. (…) Estas mortes decorrem ainda como manifestação extrema de um contínuo de violência contra as mulheres, que se expressa de diversas formas e em vários contextos, restringindo a liberdade e autodeterminação das mulheres enquanto grupo social.»

ANEXO
Quadro comparativo

Decreto-Lei n.º 48/95, 15 de março	Projeto de Lei n.º 648/XIV/2.ª(Ninsc)
	Artigo 1.º **Objeto** A presente Lei procede à alteração do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua redação atual, que aprova o Código Penal, e da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, na sua redação atual, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e revoga a Lei n.º 107/99, de 3 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de dezembro, reforçando a proteção das vítimas de violência doméstica, incluindo a violência económica ou patrimonial no crime de violência doméstica, em respeito pela Convenção de Istambul, e consagrando medidas de coação específicas para estes casos.
	Artigo 2.º **Alteração ao Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março** É alterado o artigo **152.º** do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, que aprova o Código Penal, alterado pela Lei n.º 90/97, de 30 de julho, Lei n.º 65/98, de 2 de setembro, Lei n.º 7/2000, de 27 de maio, Lei n.º 77/2001, de 13 de julho, Lei n.º 97/2001, de 25 de agosto, Lei n.º 98/2001, de 25 de agosto, Lei n.º 99/2001, de 25 de agosto, Lei n.º 100/2001, de 25 de agosto, Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro, Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de março, Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro, Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, Lei n.º 11/2004, de 27 de março, Lei n.º 31/2004, de 22 de julho, Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, Lei n.º 16/2007, de 17 de abril, Lei n.º 59/2007, de 4 de

Decreto-Lei n.º 48/95, 15 de março	Projeto de Lei n.º 648/XIV/2.ª(Ninsc)
	setembro, Lei n.º 61/2008, de 31 de outubro, Lei n.º 40/2010, de 3 de setembro, Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro, Lei n.º 4/2011, de 16 de fevereiro, Lei n.º 56/2011, de 15 de novembro, Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto, Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto, Lei n.º 59/2014, de 26 de agosto, Lei n.º 69/2014, de 29 de agosto, Lei n.º 82/2014, de 30 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2015, de 8 de janeiro, Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, Lei n.º 81/2015, de 3 de agosto, Lei n.º 83/2015, de 5 de agosto, Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto, Lei n.º 110/2015, de 26 de agosto, Lei n.º 39/2016, de 19 de dezembro, Lei n.º 8/2017, de 3 de março, Lei n.º 30/2017, de 30 de maio, Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, Lei n.º 16/2018, de 27 de março, Lei n.º 44/2018, de 9 de agosto, Lei n.º 101/2019, de 6 de setembro, Lei n.º 102/2019, de 6 de setembro, Lei n.º 39/2020, de 18 de agosto, Lei n.º 40/2020, de 18 de agosto e pela Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto, o qual passa a ter a seguinte redação:
Artigo 152.º Violência doméstica	«Artigo 152.º […]
1 – Quem, de modo reiterado ou não, infligir maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais:	1 – Quem, de modo reiterado ou não, infligir maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais, **ou danos económicos ou patrimoniais:**
a) Ao cônjuge ou ex-cônjuge;	a) […];
b) A pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação;	b) […];
c) A progenitor de descendente comum em 1.º grau; ou	c) […];
d) A pessoa particularmente indefesa, nomeadamente em razão da idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica, que com ele coabite; é punido com pena de prisão de um a cinco anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.	d) […].
2 – No caso previsto no número anterior, se o agente:	2 – […].
a) Praticar o facto contra menor, na presença de menor, no domicílio comum ou no domicílio da vítima; ou b) Difundir através da Internet ou de outros meios de difusão pública generalizada, dados pessoais, designadamente imagem ou som, relativos à intimidade da vida privada de uma das vítimas sem o seu consentimento; é punido com pena de prisão de dois a cinco anos.	
3 – Se dos factos previstos no n.º 1 resultar:	3 – […]:
a) Ofensa à integridade física grave, o agente é punido com pena de prisão de dois a oito anos;	a) […];
b) A morte, o agente é punido com pena de prisão de	b) […].

Decreto-Lei n.º 48/95, 15 de março	Projeto de Lei n.º 648/XIV/2.ª(Ninsc)
três a dez anos.	
4 – Nos casos previstos nos números anteriores, podem ser aplicadas ao arguido as penas acessórias de proibição de contacto com a vítima e de proibição de uso e porte de armas, pelo período de seis meses a cinco anos, e de obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência doméstica.	4 – […].
5 – A pena acessória de proibição de contacto com a vítima deve incluir o afastamento da residência ou do local de trabalho desta e o seu cumprimento deve ser fiscalizado por meios técnicos de controlo à distância.	5 – […].
6 – Quem for condenado por crime previsto neste artigo pode, atenta a concreta gravidade do facto e a sua conexão com a função exercida pelo agente, ser inibido do exercício do poder paternal, da tutela ou da curatela por um período de 1 a 10 anos.	6 – […].
	7 – Considera-se violência económica ou patrimonial qualquer conduta que configure retenção, subtração ou destruição parcial ou total de objetos, instrumentos de trabalho ou documentos pessoais.»

Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro	Projeto Lei n.º 648/XIV/2.ª (Ninsc)
	Artigo 3.º **Alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro** É alterado o artigo **31.º** da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, alterada pela Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, Lei n.º 129/2015, de 3 de setembro, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Lei n.º 24/2017, de 24 de maio, Lei n.º 2/2020, de 31 de março, Lei n.º 54/2020, de 26 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 101/2020, de 26 de novembro, o qual passa a ter a seguinte redação:
Artigo 31.º Medidas de coação urgentes	«Artigo 31.º […]
1 – Após a constituição de arguido pela prática do crime de violência doméstica, o tribunal pondera, no prazo máximo de 48 horas, a aplicação, com respeito pelos pressupostos gerais e específicos de aplicação das medidas de coação previstas no Código de Processo Penal, de medida ou medidas de entre as seguintes:	1 – […]:
a) Não adquirir, não usar ou entregar, de forma imediata, armas ou outros objetos e utensílios que detiver, capazes de facilitar a continuação da atividade criminosa;	a) […];
b) Sujeitar, mediante consentimento prévio, a frequência de programa para arguidos em crimes no	b) […];

Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro	Projeto Lei n.º 648/XIV/2.ª (Ninsc)
contexto da violência doméstica; c) Não permanecer na residência onde o crime tenha sido cometido ou onde habite a vítima; d) Não contactar com a vítima, com determinadas pessoas ou frequentar certos lugares ou certos meios.	c) […]; d) […].
2 – O disposto nas alíneas c) e d) do número anterior mantém a sua relevância mesmo nos casos em que a vítima tenha abandonado a residência em razão da prática ou de ameaça séria do cometimento do crime de violência doméstica.	2 – […].
	3 – Após a constituição de arguido pela prática do crime de violência doméstica, o tribunal pondera, no prazo máximo de 48 horas, caso se mostre necessário para proteção dos bens comuns ou dos bens próprios da vítima, a aplicação, com respeito pelos pressupostos gerais e específicos de aplicação das medidas de coação previstas no Código de Processo Penal, de medida ou medidas de entre as seguintes: **a) Restituição dos bens indevidamente subtraídos pelo arguido à vítima;** **b) Proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade comum, salvo expressa autorização judicial;** **c) Suspensão das procurações conferidas pela vítima ao arguido; d) Prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica contra a vítima.**
3 – As medidas previstas neste artigo são sempre cumuláveis com qualquer outra medida de coação prevista no Código de Processo Penal.	4 – [*Anterior n.º 3*].
4 – A medida ou medidas de coação que impliquem a restrição de contacto entre progenitores são imediatamente comunicadas ao representante do Ministério Público que exerce funções no tribunal competente, para efeitos de instauração, com caráter de urgência, do respetivo processo de regulação ou alteração da regulação do exercício das responsabilidades parentais.	5 – [*Anterior n.º 4*].»
	Artigo 4.º **Entrada em vigor** A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

———

PROJETO DE LEI N.º 659/XIV/2.ª
(CONTABILIZAÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO, PARA EFEITOS DE SEGURANÇA SOCIAL, DOS DOCENTES CONTRATADOS A TERMO COM HORÁRIO INCOMPLETO)

Parecer da Comissão de Educação e Ciência, Juventude e Desporto e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer

ÍNDICE

PARTE I – Considerandos
PARTE II – Opinião da Deputada autora do parecer
PARTE III – Conclusões
PARTE IV – Anexos

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1. Nota introdutória

O Grupo Parlamentar do PCP tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 659/XIV/2.ª (PCP), com o título »**Contabilização do tempo de trabalho, para efeitos de Segurança Social, dos docentes contratados a termo com horário incompleto».**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar do PCP, ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da CRP e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da CRP e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 2 de fevereiro de 2021. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (8.ª), tendo sido anunciado na reunião plenária do dia 3 de fevereiro.

1.2. Âmbito da Iniciativa

Esta iniciativa legislativa do Grupo Parlamentar do PCP visa a regularização e clarificação do regime de contabilização do tempo de trabalho dos docentes em contrato a termo resolutivo com horário incompleto, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, na sua atual redação, que aprovou o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário.

Análise da Iniciativa

Com este projeto de lei, de acordo com o explanado na exposição de motivos, «o PCP pretende repor a legalidade na contabilização do tempo de trabalho dos professores com horário incompleto, garantindo o direito aos 30 dias para todos os efeitos atinentes à segurança social, sejam descontos (o que já acontece), sejam prestações.»

A presente iniciativa tem 4 artigos, sendo o 1.º a definição do seu objeto, o 2.º o âmbito, 3.º a declaração do

tempo de trabalho e o 4.º a produção de efeitos.

A iniciativa estabelece que os educadores de infância e os professores do ensino básico e do ensino secundário, cuja contratação revista a modalidade de contrato de trabalho a termo resolutivo em horário incompleto, o tempo a declarar para os efeitos previstos no artigo 16.º do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, que regulamenta o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, na sua redação atual, corresponde a 30 dias.

Quanto à produção de efeitos estabelece que se aplica retroativamente aos contratos a termo resolutivo assinados antes da entrada em vigor da presente lei para os efeitos previstos no artigo 16.º do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro.

1.3.1. Enquadramento jurídico nacional

A Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro[1], prevê que o Governo aprova, sob a forma de decreto-lei, legislação complementar relativa às carreiras do pessoal docente, depois de ter definido, no seu artigo 36.º, os princípios gerais a que estas devem estar sujeitas.

Assim, com o Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, foi aprovado o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 41/2012, de 21 de fevereiro, doravante designado por ECD.

Já o regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e dos formadores técnicos especializados vem estabelecido no Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho[2].

Este modelo de recrutamento, seleção e mobilidade dos docentes e formadores procedeu à unificação do regime jurídico que se encontrava disperso em diferentes diplomas, promovendo assim a sua coerência, a equidade e transparência do sistema.

O regime aplica-se aos docentes de carreira cuja relação jurídica de emprego pública é titulada por contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e aos portares de qualificação profissional para a docência (artigo 2.º).

A seleção e o recrutamento podem revestir a natureza de:

- Concurso interno;
- Concurso externo; e
- Concurso para a satisfação de necessidades temporárias.

Os dois primeiros visam a satisfação de necessidades permanentes dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. O primeiro visa igualmente a mobilidade dos docentes de carreira que pretendam concorrer a vagas dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, por transição de grupo de recrutamento ou por transferência de agrupamento ou escola. Por seu turno, o concurso externo destina-se ao recrutamento de candidatos não integrados na carreira que pretendam aceder a vagas dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas e preencham os requisitos previstos no Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário.

Por fim, os concursos para a satisfação de necessidades temporárias visam suprir necessidades que não sejam satisfeitas pelos dois primeiros concursos ou que ocorram no intervalo da sua abertura.

Uma vez recrutado, o serviço docente é distribuído através da entrega de um horário semanal a cada docente no início do ano letivo ou no início de uma atividade, sempre que esta não seja coincidente com o início do ano letivo. Os critérios de distribuição do serviço de docente, bem como as regras a que deve obedecer a organização do ano letivo nos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário encontram-se previstos no Despacho Normativo n.º 10-B/2018, de 6 de julho, dos Gabinetes da

[1] Com as alterações introduzidas pelas Leis n.os 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto e 85/2009, de 27 de agosto, apresentando-se o mesmo na sua versão consolidada retirada do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

[2] Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 146/2013, de 22 de outubro, pela Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, pelos Decretos-Lei n.os 83-A/2014, de 23 de maio e 9/2016, de 7 de março, pela Lei n.º 12/2016, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 28/2017, de 15 de março e pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, apresentando-se o mesmo na sua versão consolidada retirada do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

Secretária de Estado Adjunta e da Educação e do Secretário de Estado da Educação[3]. O ano escolar corresponde ao período compreendido entre o dia 1 de setembro de cada ano e o dia 31 de agosto do ano seguinte, conforme previsto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, que estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário e os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens.

Nos termos do artigo 77.º do ECD[4], a componente letiva do pessoal docente da educação pré-escolar e do 1.º ciclo é de vinte e cinco horas semanais e de vinte e duas horas semanais para os restantes ciclos e níveis de ensino, considerando-se completa quando as totalizar.

Em tudo o que não esteja especialmente regulado para os docentes quer no ECD quer na legislação suplementar, aplicam-se com as devidas alterações, as disposições aplicáveis aos demais funcionários e agentes da Administração Pública, como a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho[5].

Os docentes, tal como os restantes trabalhadores da Administração Pública, contribuem para o sistema previdencial da segurança social, nos termos do disposto no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social[6], que, de acordo com o artigo 4.º da lei que o aprovou em anexo, carece de regulamentação no que aos procedimentos, aplicação e execução diz respeito.

Neste sentido, foi aprovado o Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, que procede à regulamentação do Código, definindo no seu artigo 16.º que para efeitos da declaração de remunerações prevista no artigo 41.º, os tempos de trabalho declaram-se em dias, independentemente de a atividade ser prestada a tempo completo ou a tempo parcial. Este artigo 16.º sofreu uma alteração, operada pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho[7], que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019, prevendo que nas situações de prestação de trabalho que não corresponda a tempo completo, nos termos do n.º 2, designadamente de trabalho a tempo parcial, de contrato de muito curta duração e de contrato intermitente com prestação horária de trabalho, é declarado um dia de trabalho por cada conjunto de cinco horas, prevendo, no n.º 6, a forma como os tempos de trabalho são declarados nas situações em que o período normal de trabalho a tempo completo no setor de atividade seja de 35 horas semanais ou inferior.[8] As modificações operadas pelo referido decreto-lei, abrangeram igualmente os termos em que a declaração de horas é efetivada, dando uma nova redação ao n.º 6 do artigo 16.º.

1.3.2. Enquadramento parlamentar

Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, com objeto conexo com o do projeto de lei em análise, se encontram pendentes as seguintes iniciativas Projeto de Resolução n.º 868/XVI/2.ª (BE) – Redução das desigualdades que afetam os docentes contratados com horários incompletos, e o Projeto de Resolução n.º 895/XIV/2.ª (PSD) – Tempo de trabalho declarado à Segurança Social dos docentes contratados a exercer funções a tempo parcial.

[3] A Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-D/2020, de 20 de julho, mantêm em vigor as regras de organização do ano letivo nos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário estabelecidos por este Despacho Normativo
[4] Existem reduções de horas consoante a idade do docente e nos termos do disposto no artigo 79.º.
[5] Diploma consolidado retirado do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.
[6] Diploma consolidado retirado do portal da Segurança Social.
[7] Retificado pela Declaração de Retificação n.º 40-A/2019, de 27 de agosto.
[8] Este artigo havia sofrido uma alteração pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2018, de 2 de julho, a qual obrigou o Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP, a emitir a Nota Informativa n.º 12/IGeFE/2018, de 20 de dezembro, no sentido de uniformizar os procedimentos de atuação dos estabelecimentos de ensino, relativamente à declaração de tempos de trabalho à Segurança Social, no caso de docentes contratados. Em 2 de abril de 2019, a referida Nota Informativa foi objeto de um aditamento.

Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

N.º	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
XIV/1.ª – Projeto de Lei					
97	Regime especial de contabilização do tempo de trabalho dos docentes em horário incompleto	2019-11-20	PCP	**Rejeitado** Contra: PS Abstenção: PSD, CDS-PP, IL A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, JOACINE KATAR MOREIRA (L)	*[DAR II série A N.º 17/XIV/1 2019.11.20 (pág. 15-18)]*
85	Contabilização de dias de serviço para efeitos de proteção social dos docentes colocados em horários incompletos	2019-11-19	BE	**Rejeitado** Contra: PS Abstenção: PSD, CDS-PP, IL A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, JOACINE KATAR MOREIRA (L)	*[DAR II série A N.º16/XIV/1 2019.11.19 (pág. 26-29)]*
XIII/4.ª – Projeto de Lei					
1226	Contabilização de dias de serviço para efeitos de proteção social dos docentes colocados em horários incompletos	2019-06-11	BE	Caducou	*[DAR II série A 110 XIII/4 2019-06-12 pág 121 – 124]*
1202	Regime especial de contabilização do tempo de trabalho dos docentes em horário incompleto	2019-04-16	PCP	Caducou	*[DAR II série A 88 XIII/4 2019-04-16 pág 40 – 42]*
XIII/4.ª – Projeto de Resolução					
1826	Reconhecimento do tempo de serviço de professores colocados em horários incompletos	2018-09-27	BE	Rejeitado	*[DAR II série A 5 XIII/4 2018-09-27 pág 10 – 11]*
XIII/3.ª – Projeto de Resolução					
1778	Respeito pelo tempo efetivo de trabalho dos professores em horário incompleto	2018-07-18	PCP	Rejeitado	*[DAR II série A 144 XIII/3 2018-07-18 pág 123 – 125]*

A este respeito, refira-se ainda a aprovação da Resolução da Assembleia da República n.º 298/2018, que «Recomenda ao Governo que contabilize (de forma justa e proporcional) todo o tempo de trabalho dos docentes contratados a exercer funções a tempo parcial para efeitos de segurança social». Esta iniciativa teve origem no Projeto de Resolução 1840/XIII/4.ª do PSD, que foi aprovado na reunião plenária de 12 de outubro de 2018 (com os votos contra do PS; a abstenção do BE e do PCP e os votos a favor do PSD, do CDS-PP, do PEV e do PAN).

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A signatária do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 659/XIV/2.ª (PCP), reservando a seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto é de parecer que o **Projeto de Lei n.º 659/XIV/2.ª(PCP) Contabilização do tempo de trabalho, para efeitos de Segurança Social, dos docentes contratados a termo com horário incompleto,** reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário.

Palácio de S. Bento, 22 de fevereiro de 2021.

A Deputada relatora, Carla Madureira — O Presidente da Comissão, Firmino Marques.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, na reunião da Comissão de 23 de janeiro de 2021.

PARTE IV – ANEXOS

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

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 659/XIV/2.ª (PCP)

Contabilização do tempo de trabalho, para efeitos de Segurança Social, dos docentes contratados a termo com horário incompleto.

Data de admissão: 02 de fevereiro de 2021

Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (8.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa
II. Enquadramento parlamentar
III. Apreciação dos requisitos formais
IV. Análise de direito comparado
V. Consultas e contributos
VI. Avaliação prévia de impacto

Elaborada por: Nuno Amorim e Leonor Calvão Borges (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN) e Filipe Luís Xavier (DAC).

Data: 17 de fevereiro de 2021.

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Com a presente iniciativa visam os proponentes a regularização e clarificação do regime de contabilização do tempo de trabalho dos docentes em contrato a termo resolutivo com horário incompleto, aplicando-se também

aos educadores de infância e aos professores do ensino básico e secundário, cuja contratação revista a modalidade de contrato de trabalho a termo resolutivo, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, que aprovou o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário (ECD),na sua atual redação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro[1], prevê que o Governo aprova, sob a forma de decreto-lei, legislação complementar relativa às carreiras do pessoal docente, depois de ter definido, no seu artigo 36.º, os princípios gerais a que estas devem estar sujeitas.

Assim, com o Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, foi aprovado o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 41/2012, de 21 de fevereiro, doravante designado por ECD.

Já o regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e dos formadores técnicos especializados vem estabelecido no Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho[2].

Este modelo de recrutamento, seleção e mobilidade dos docentes e formadores procedeu à unificação do regime jurídico que se encontrava disperso em diferentes diplomas, promovendo assim a sua coerência, a equidade e transparência do sistema.

O regime aplica-se aos docentes de carreira cuja relação jurídica de emprego pública é titulada por contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e aos portares de qualificação profissional para a docência (artigo 2.º).

A seleção e o recrutamento podem revestir a natureza de:

- Concurso interno;
- Concurso externo; e
- Concurso para a satisfação de necessidades temporárias.

Os dois primeiros visam a satisfação de necessidades permanentes dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. O primeiro visa igualmente a mobilidade dos docentes de carreira que pretendam concorrer a vagas dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, por transição de grupo de recrutamento ou por transferência de agrupamento ou escola. Por seu turno, o concurso externo destina-se ao recrutamento de candidatos não integrados na carreira que pretendam aceder a vagas dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas e preencham os requisitos previstos no Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário.

Por fim, os concursos para a satisfação de necessidades temporárias visam suprir necessidades que não sejam satisfeitas pelos dois primeiros concursos ou que ocorram no intervalo da sua abertura.

Uma vez recrutado, o serviço docente é distribuído através da entrega de um horário semanal a cada docente no início do ano letivo ou no início de uma atividade, sempre que esta não seja coincidente com o início do ano letivo. Os critérios de distribuição do serviço de docente, bem como as regras a que deve obedecer a organização do ano letivo nos estabelecimentos públicos de educação pré -escolar e dos ensinos básico e secundário encontram-se previstos no Despacho Normativo n.º 10-B/2018, de 6 de julho, dos Gabinetes da Secretária de Estado Adjunta e da Educação e do Secretário de Estado da Educação[3]. O ano escolar corresponde ao período compreendido entre o dia 1 de setembro de cada ano e o dia 31 de agosto do ano seguinte, conforme previsto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, que estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário e os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens.

[1] Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto e 85/2009, de 27 de agosto, apresentando-se o mesmo na sua versão consolidada retirada do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

[2] Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 146/2013, de 22 de outubro, pela Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 83-A/2014, de 23 de maio e 9/2016, de 7 de março, pela Lei n.º 12/2016, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 28/2017, de 15 de março e pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, apresentando-se o mesmo na sua versão consolidada retirada do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

[3] A Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-D/2020, de 20 de julho, mantêm em vigor as regras de organização do ano letivo nos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário estabelecidos por este Despacho Normativo

Nos termos do artigo 77.º do ECD[4], a componente letiva do pessoal docente da educação pré-escolar e do 1.º ciclo é de vinte e cinco horas semanais e de vinte e duas horas semanais para os restantes ciclos e níveis de ensino, considerando-se completa quando as totalizar.

Em tudo o que não esteja especialmente regulado para os docentes quer no ECD quer na legislação suplementar, aplicam-se com as devidas alterações, as disposições aplicáveis aos demais funcionários e agentes da Administração Pública, como a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho[5].

Os docentes, tal como os restantes trabalhadores da Administração Pública, contribuem para o sistema previdencial da segurança social, nos termos do disposto no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social[6], que, de acordo com o artigo 4.º da lei que o aprovou em anexo, carece de regulamentação no que aos procedimentos, aplicação e execução diz respeito.

Neste sentido, foi aprovado o Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, que procede à regulamentação do Código, definindo no seu artigo 16.º que para efeitos da declaração de remunerações prevista no artigo 41.º, os tempos de trabalho declaram-se em dias, independentemente de a atividade ser prestada a tempo completo ou a tempo parcial. Este artigo 16.º sofreu uma alteração, operada pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho[7], que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019, prevendo que nas situações de prestação de trabalho que não corresponda a tempo completo, nos termos do n.º 2, designadamente de trabalho a tempo parcial, de contrato de muito curta duração e de contrato intermitente com prestação horária de trabalho, é declarado um dia de trabalho por cada conjunto de cinco horas, prevendo, no n.º 6, a forma como os tempos de trabalho são declarados nas situações em que o período normal de trabalho a tempo completo no setor de atividade seja de 35 horas semanais ou inferior.[8] As modificações operadas pelo referido decreto-lei, abrangeram igualmente os termos em que a declaração de horas é efetivada, dando uma nova redação ao n.º 6 do artigo 16.º.

Ainda com relevo para a apreciação da presente iniciativa, cumpre mencionar:

- O Código do Trabalho;
- A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas;
- O Código do Procedimento Administrativo; e
- Os sítios na *Internet* da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, da Direção-Geral da Educação e da Secretária-geral da Educação e Ciência.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, com objeto conexo com o do projeto de lei em análise, se encontra pendente apenas a seguinte iniciativa Projeto de Resolução n.º 868/XVI/2.ª (BE) – Redução das desigualdades que afetam os docentes contratados com horários incompletos.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

A consulta à AP devolve os seguintes antecedentes sobre matéria conexa:

[4] Existem reduções de horas consoante a idade do docente e nos termos do disposto no artigo 79.º.
[5] Diploma consolidado retirado do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.
[6] Diploma consolidado retirado do portal da Segurança Social.
[7] Retificado pela Declaração de Retificação n.º 40-A/2019, de 27 de agosto.
[8] Este artigo havia sofrido uma alteração pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2018, de 2 de julho, a qual obrigou o Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP, a emitir a Nota Informativa n.º 12/IGeFE/2018, de 20 de dezembro, no sentido de uniformizar os procedimentos de atuação dos estabelecimentos de ensino, relativamente à declaração de tempos de trabalho à Segurança Social, no caso de docentes contratados. Em 2 de abril de 2019, a referida Nota Informativa foi objeto de um aditamento.

N.º	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
	XIV/1.ª -Projeto de Lei				
97	Regime especial de contabilização do tempo de trabalho dos docentes em horário incompleto	2019-11-20	PCP	**Rejeitado** Contra: PS Abstenção: PSD, CDS-PP, IL A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, JOACINE KATAR MOREIRA (L)	*[DAR II série A N.º17/XIV/1 2019.11.20 (pág. 15-18)]*
85	Contabilização de dias de serviço para efeitos de proteção social dos docentes colocados em horários incompletos	2019-11-19	BE	**Rejeitado** Contra: PS Abstenção: PSD, CDS-PP, IL A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, JOACINE KATAR MOREIRA (L)	*[DAR II série A N.º16/XIV/1 2019.11.19 (pág. 26-29)]*
	XIII/4.ª – Projeto de Lei				
1226	Contabilização de dias de serviço para efeitos de proteção social dos docentes colocados em horários incompletos	2019-06-11	BE	Caducou	*[DAR II série A 110 XIII/4 2019-06-12 pág 121 – 124]*
1202	Regime especial de contabilização do tempo de trabalho dos docentes em horário incompleto	2019-04-16	PCP	Caducou	*[DAR II série A 88 XIII/4 2019-04-16 pág 40 – 42]*
	XIII/4.ª – Projeto de Resolução				
1826	Reconhecimento do tempo de serviço de professores colocados em horários incompletos	2018-09-27	BE	Rejeitado	*[DAR II série A 5 XIII/4 2018-09-27 pág 10 – 11]*
	XIII/3.ª – Projeto de Resolução				
1778	Respeito pelo tempo efetivo de trabalho dos professores em horário incompleto	2018-07-18	PCP	Rejeitado	*[DAR II série A 144 XIII/3 2018-07-18 pág 123 – 125]*

A este respeito, refira-se ainda a aprovação da Resolução da Assembleia da República n.º 298/2018, que «Recomenda ao Governo que contabilize (de forma justa e proporcional) todo o tempo de trabalho dos docentes contratados a exercer funções a tempo parcial para efeitos de segurança social». Esta iniciativa teve origem no Projeto de Resolução n.º 1840/XIII/4.ª do PSD, que foi aprovado na reunião plenária de 12 de outubro de 2018 (com os votos contra do PS; a abstenção do BE e do PCP e os votos a favor do PSD, do CDS-PP, do PEV e do PAN).

E, bem assim, a Petição n.º 603/XIII/4.ª – Solicitam a adoção de medidas com vista à correção das Declarações Mensais de Remunerações de todos os docentes contratados com horários incompletos.

A gravação da audição dos peticionários pela Comissão encontra-se disponível na página da petição, onde se encontra igualmente a documentação entregue pelos peticionários.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da CRP e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-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 os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

O projeto de lei cria um regime especial de contabilização do tempo de trabalho dos professores com horário incompleto, para acesso às prestações sociais, sendo previsível que o mesmo envolva aumento das despesas previstas no Orçamento do Estado no ano económico em curso. Assim, para salvaguardar o cumprimento do limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da CRP e pelo n.º 2 do artigo 120.º do RAR, conhecido como «lei-travão», sugere-se que, em sede de especialidade ou redação final, se faça coincidir o início de vigência ou produção de efeitos da iniciativa com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

Estando em causa a contagem de tempo de trabalho (nomeadamente para efeitos de Segurança Social), justifica-se que a comissão parlamentar competente promova a apreciação pública da iniciativa nos termos e para os efeitos do artigo 134.º do RAR.

O projeto de lei deu entrada, foi admitido e baixou em 2 de fevereiro do corrente ano, na generalidade, à Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (8.ª). Foi anunciado na reunião plenária em 3 de fevereiro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º e 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa – «Contabilização do tempo de trabalho, para efeitos de Segurança Social, dos docentes contratados a termo com horário incompleto» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser aperfeiçoado, em sede de especialidade no seguinte sentido:

«**Regime especial de contabilização do tempo de trabalho dos docentes contratados a termo com horário incompleto, para efeitos de segurança social»**

No articulado da iniciativa não se encontra prevista qualquer norma sobre o início da vigência do futuro diploma, pelo que, em caso de aprovação, a mesma entrará em vigor no quinto dia seguinte ao da sua publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 2.º e da alínea *c*) do n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

O horário de trabalho dos funcionários públicos está regulado pelo *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre*, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (consolidado) considerado a normativa básica também para os professores do ensino secundário, conjugado com o *Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*, com as alterações introduzidas pela *Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitária*.

Assim, e de acordo com o artigo 47.º do Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, a jornada de trabalho tanto pode ser a tempo completo como parcial, cabendo às Administrações Públicas estabelecer a duração das jornadas gerais e especiais.

É no *Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado*, que se encontram as disposições aplicadas também aos professores.

Não foram, contudo, encontradas disposições relativas à contagem de tempo de serviço dos docentes com horário incompleto para efeitos de segurança social.

FRANÇA

As disposições relativas à contratação dos professores do ensino secundário seguem as disposições gerais de contratação pública contidas na *Loi du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat* (consolidada) e as específicas contidas nos *Décrets n° 2014-940, relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second dégrée* e *n° 2014-941 du 20 août 2014 portant modification de certains statuts particuliers des personnels enseignants relevant du ministre chargé de l'éducation nationale*.

A contratação pode, assim, ser feita a tempo completo ou incompleto (artigo 6.º da Loi du 11 janvier 1984), não devendo, no último caso, exceder a duração do horário de trabalho em 70% do horário completo.

As disposições relativas à segurança social encontram-se no *Code de la sécurité sociale*.

O regime geral do Código da Segurança Social define cinco ramos, cada um dos quais deve cobrir uma categoria de riscos, bem como os modos de cobertura e benefícios concedidos aos beneficiários em causa:

- O ramo da doença (doença, maternidade, invalidez, morte);
- O ramo de acidentes de trabalho e doenças profissionais (AT / MP);
- O ramo da velhice e viuvez (aposentadoria);
- O ramo familiar (incluindo deficiência, habitação);
- O ramo da autonomia.

Não foram, contudo, encontradas disposições relativas à contagem de tempo de serviço dos docentes com horário incompleto para efeitos de segurança social.

V. Consultas e contributos

- **Consultas**

Sugere-se a consulta, em sede de apreciação na especialidade, das seguintes entidades:

- Apreciação pública da iniciativa nos termos e para os efeitos do artigo 134.º do RAR;
- Ministro da Educação;
- Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- Sindicatos de professores;
- Movimentos de professores contratados;
- ANDE – Associação Nacional de Dirigentes Escolares;
- ANDAEP – Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas;
- Conselho das Escolas.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

Os proponentes juntaram ao projeto de lei a ficha de avaliação de impacto de género (AIG), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, concluindo que a iniciativa legislativa tem um impacto neutro.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

PROJETO DE LEI N.º 703/XIV/2.ª

PROÍBE A PRÁTICA DE TIRO A ANIMAIS CRIADOS EM CATIVEIRO E LIBERTADOS PARA SERVIREM DE ALVO EM CAMPOS DE TREINO DE CAÇA E EVENTOS DE TIRO (NONA ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 202/2004, DE 18 DE AGOSTO, E QUARTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 92/95, DE 12 DE SETEMBRO)

Exposição de motivos

A proteção dos animais está consagrada na Lei n.º 92/95, de 12 de setembro, que «proíbe todas as violências injustificadas contra animais», onde se incluem os atos em que, sem necessidade, é provocada a morte e o sofrimento cruel a um animal. Apesar dos avanços recentes em matéria de proteção animal, continuam a ser legais em Portugal práticas que infligem a morte e a dor a animais criados apenas para servirem de alvos vivos em eventos desportivos e de treino.

A prática do «tiro ao voo», vulgarmente designada de «tiro ao pombo», é uma prática anacrónica e proibida

em vários países na qual clubes de tiro organizam treinos e torneios que utilizam pombos com o propósito de servirem de alvos vivos. As aves são criadas em cativeiro, em regime intensivo, e transportadas em jaulas até aos locais da prática de tiro. Ali são-lhes arrancadas as penas da cauda para tornar o seu voo irregular, sendo as aves depois lançadas em frente dos atiradores para serem alvejadas com projéteis de chumbo. Algumas perdem a vida instantaneamente, mas muitas caem feridas fora dos recintos de tiro, morrendo depois de horas de sofrimento. Todos os anos morrem milhares de aves em práticas de tiro ao alvo.

Nas «largadas» são libertados animais criados em cativeiro com o único propósito de serem abatidos. O Decreto-Lei n.º 202/2004, de 18 de agosto, que regulamenta a Lei de Bases Gerais da Caça, permite a realização de largadas em campos de treino de caça onde os animais são libertados para serem perseguidos e alvejados no próprio dia. Entre as espécies criadas, transportadas e comercializadas para serem abatidas em campos de treino de caça encontram-se a lebre (*Lepus granatensis*), o coelho-bravo (*Oryctogalus cuniculus*), a perdiz-vermelha (*Alectoris rufa*), o pato-real (*Anas platyrhynchos*), o faisão (*Phasianus colchicus*) e várias espécies de pombos (*Columba* sp.). Nestes eventos e práticas de treino de caça, os animais selvagens têm a única finalidade de servirem de alvo para o desenvolvimento da perícia do atirador e dos estímulos do cão de caça.

Atualmente existem alternativas à utilização de animais em eventos de tiro ao alvo e em campos de treino de caça. Muitos dos clubes de tiro utilizam apenas objetos, como pratos, nas suas atividades de tiro ao alvo. Existem também alternativas de alvos artificiais móveis que podem ser utilizados nos campos de treino de caça para estimular e desenvolver a perícia dos atiradores e dos cães de caça. Não é, portanto, necessário nem aceitável que persistam práticas nas quais são criados e utilizados animais com a única finalidade de serem alvejados e abatidos para fins lúdicos.

Violando o disposto na Lei n.º 92/95, de 12 de setembro, que visa a proteção dos animais, as práticas de tiro ao voo e as largadas em campos de treino de caça provocam a violência injustificada contra animais que causa a morte e o sofrimento cruel a aves e mamíferos criadas em cativeiro. Apesar de a legislação ser clara a este respeito, importa identificar as práticas suscetíveis de provocar a morte e o sofrimento desnecessário a animais, clarificando a legislação em vigor e introduzindo as alterações necessárias no sentido de proteger os animais de práticas anacrónicas, já proibidas noutros países e que atentam contra o bem-estar animal.

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

1 – A presente lei determina a proibição, em campos de treino de caça e eventos de tiro, da prática de tiro a animais criados em cativeiro e libertados com o propósito de servirem de alvo, procedendo para o efeito:

a) À nona alteração ao Decreto-Lei n.º 202/2004, de 18 de agosto, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 201/2005, de 24 de novembro, 159/2008, de 8 de agosto, 214/2008, de 10 de novembro, 9/2009, de 9 de janeiro, 2/2011, de 6 de janeiro, 81/2013, de 14 de junho, 167/2015, de 21 de agosto, e 24/2018, de 11 de abril, que estabelece o regime jurídico da conservação, fomento e exploração dos recursos cinegéticos, com vista à sua gestão sustentável, bem como os princípios reguladores da atividade cinegética;

b) À quarta alteração à Lei n.º 92/95, de 12 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 19/2002, de 31 de julho, 69/2014, de 29 de agosto e 39/2020, de 18 de agosto, sobre proteção aos animais.

Artigo 2.º
Alteração ao Decreto-Lei n.º 202/2004, de 18 de agosto

Os artigos 2.º e 55.º do Decreto-Lei n.º 202/2004, de 18 de agosto, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º
(…)

a) (…);

b) (…);
c) (…);
d) (…);
e) (…);
f) (…);
g) (…):
h) (…);
i) (…)
j) ‘Campos de treino de caça’ as áreas destinadas à prática do exercício de tiro, do treino de cães de caça, da realização de provas de cães de parar e de provas de Santo Huberto, que não impliquem o ferimento de animais;
k) (…);
l) (…);
m) (…);
n) (…);
o) (…);
p) (…);
q) (…);
r) ‘Largadas’ a libertação de espécies cinegéticas criadas em cativeiro;
s) (…);
t) (…);
u) (…);
v) (…);
x) (…);
z) (…);
aa) (…);
bb) (…);
cc) (…);
dd) (…);
ee) (…);
ff) (…);
gg) (…);
hh) (…);
ii) (…);
jj) (…).

Artigo 55.º
(…)

1 – (…).
2 – (…).
3 – (…).
4 – (…).
5 – (…).
6 – (…).
7 – Não é permitida a realização de largadas fora dos períodos venatórios.
8 – (*Revogado*).»

Artigo 3.º
Alteração à Lei n.º 92/95, de 12 de setembro

O artigo 1.º da Lei n.º 92/95, de 12 de setembro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 1.º
(…)

1 – (…);
2 – (…);
3 – São também proibidos os atos consistentes em:

a) (…);
b) (…);
c) (…);
d) (…);
e) (…);
f) (…);
g) Alvejar animais criados em cativeiro e libertados com o único propósito de servirem de alvo em campos de treino de caça e campos de tiro, como na prática de tiro ao voo, vulgarmente designada por «tiro ao pombo».

4 – (…).»

Artigo 4.º
Definição do regime sancionatório

O Governo procede à definição do regime sancionatório da Lei n.º 92/95, de 12 de setembro, no prazo de 3 meses a contar da data de entrada em vigor da presente lei.

Artigo 5.º
Norma revogatória

É revogado o n.º 8 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 202/2004, de 18 de agosto.

Artigo 6.º
Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 25 de fevereiro de 2021.

As Deputadas e os Deputados do BE: Maria Manuel Rola — Pedro Filipe Soares — Mariana Mortágua — Jorge Costa — Alexandra Vieira — Beatriz Gomes Dias — Fabíola Cardoso — Isabel Pires — Joana Mortágua — João Vasconcelos — José Manuel Pureza — José Maria Cardoso — José Moura Soeiro — Luís Monteiro — Moisés Ferreira — Nelson Peralta — Ricardo Vicente — Sandra Cunha — Catarina Martins.

———

PROPOSTA DE LEI N.º 73/XIV/2.ª
(HABILITA O ACESSO A DADOS POR PARTE DE ENTIDADES PÚBLICAS PARA A CONFIRMAÇÃO DE REQUISITOS DE ACESSO AO «PROGRAMA APOIAR»)

Parecer da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer

ÍNDICE

PARTE I – Considerandos
PARTE II – Opinião do Deputado autor do parecer
PARTE III – Conclusões
PARTE IV – Anexos

PARTE I – CONSIDERANDOS

A Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV) deu entrada a 12 de fevereiro de 2021. Foi admitida a 15 de fevereiro e anunciada em sessão plenária a dia 18 de fevereiro de 2021.

A discussão em sessão plenária encontra-se agendada para o dia 25 de fevereiro de 2021.

- **Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV)**

A Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV), da iniciativa do Governo, propõe– habilitar a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) a aceder e tratar os dados dos contribuintes considerados indispensáveis para a validação dos requisitos de acesso a apoios específicos criados no âmbito do Sistema de Incentivos à Liquidez, designado por «PROGRAMA APOIAR», cujo regulamento consta do anexo à Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro.

A iniciativa identifica a necessidade de habilitar as referidas entidades com informações contributivas especificas surgiu com a Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, a qual alterou a regulamentação do «PROGRAMA APOIAR», aditando ao Regulamento ora em causa o sistema de apoio «APOIAR RENDAS», com vista a complementar as soluções legislativas já existentes em matéria de apoio ao pagamento de rendas não habitacionais por operadores económicos que desenvolvam a sua atividade económica em setores particularmente afetados pelas medidas restritivas de combate à pandemia COVID-19.

Sucede que de entre os diversos critérios de elegibilidade dos beneficiários e condições de acesso ao «APOIAR RENDAS», elencados no n.º 1 do artigo 13.º-B da já referida Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro, consta, para o que ora releva, o seguinte:

«(…)

b) Desenvolver atividade económica principal, nos termos da definição constante na alínea *a*) do artigo 2.º, inserida na lista de CAE prevista no anexo A, e encontrar-se em atividade;

c) Ser arrendatário num contrato de arrendamento para fins não habitacionais, comunicado no Portal das Finanças, com início em data anterior a 13 de março de 2020 e relativamente ao qual, à data da candidatura, não exista ou seja ineficaz qualquer causa de cessação do contrato;

(…)

h) Declarar uma diminuição da faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura de, pelo menos, 25 % em 2020, face ao ano anterior, ou, no caso de empresas que iniciaram atividade no ano de 2019, declarar uma

diminuição da faturação média mensal comunicada à AT no sistema e-Fatura de, pelo menos, 25 % em 2020, face à média mensal do período de atividade decorrido até 29 de fevereiro de 2020, considerando apenas os meses civis completos;

(…)

j) Ter a situação tributária e contributiva regularizada perante, respetivamente, a administração fiscal e a segurança social, a verificar até ao momento da confirmação do termo de aceitação.»

Por sua vez, consagra o n.º 3 do mesmo preceito legal que «Para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas *b*), *c*), *h*) e *j*) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, IP, a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa aos contratos de arrendamento, incluindo documento comprovativo de renda, à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades».

Na exposição de motivos desta iniciativa, os proponentes propõem permitir à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP aceder a dados contributivos específicos declarados à AT pelos candidatos ao sistema «APOIAR RENDAS», indispensáveis à validação do preenchimento dos requisitos específicos de acesso aos apoios concedidos por este sistema.

a) Antecedentes legislativos

A regulação das relações jurídico-tributárias consagradas através da Lei Geral Tributária, aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, na sua redação atual, prevê no seu artigo 64.º os termos de confidencialidade a que os dirigentes, funcionários e agentes da administração tributária estão obrigados, sendo que a cessação do referido dever de sigilo pode ocorrer em casos de «cooperação legal da administração tributária com outras entidades públicas, na medida dos seus poderes».

Em consonância com este princípio, também o Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto 3, na sua redação atual, refere no n.º 1 do seu artigo 6.º que «os dados pessoais comunicados à AT nos termos do artigo 3.º estão abrangidos pelo dever de confidencialidade previsto no artigo 64.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 298/98, de 17 de dezembro, e apenas podem ser utilizados para as finalidades previstas no presente diploma». Os elementos das faturas emitidas nos termos do Código do IVA, bem como os elementos dos documentos que possibilitem a conferência de mercadorias ou de prestações de serviços e recibos, podem ser efetuados através das vias previstas no n.º 1 do artigo 3.º do referido Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, respetivamente:

a) Por transmissão eletrónica de dados em tempo real;

b) Por transmissão eletrónica de dados, mediante remessa de ficheiros normalizado estruturado com base no ficheiro SAF-T (PT), criado pela Portaria n.º 321-A/2007, de 26 de março 5, na sua redação atual;

c) Por inserção direta no Portal das Finanças;

d) Por outra via eletrónica, nos termos a definir por portaria do Ministro das Finanças».

Na decorrência da resposta à crise de saúde pública causada pelo vírus SARS-CoV-2 e no contexto da adoção de medidas excecionais que conciliem o combate à pandemia com o apoio social e económico, verificou-se o desenvolvimento de instrumentos para apoio das empresas para suporte dos seus custos de funcionamento, mitigando por esta via os resultados negativos sobre a sua faturação e possibilitando a subsistência face aos compromissos de curto prazo.

Neste âmbito, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março, foram aprovadas um conjunto de medidas com vista ao apoio, entre outras áreas, à tesouraria de empresas e à manutenção dos postos de trabalho, tendo-se determinado que a liquidação dos incentivos deverá ocorrer no mais curto espaço de tempo possível após os pedidos de pagamento (extensivo a pedidos de saldos) apresentados, podendo estes ser efetuados, no limite, a título de adiantamento, sendo posteriormente regularizados com o apuramento do incentivo a pagar pelo organismo intermédio/organismo pagador sem qualquer formalidade para os beneficiários.

O referido procedimento resultou na publicação do Decreto-Lei n.º 10-L/2020, de 26 de março, tendo este diploma alterado o Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro 8 (redação atual). Releva ainda para efeitos da matéria em apreço, entre outros diplomas, o Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho, assim como o apoio extraordinário à retoma progressiva, criado através do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, na sua redação atual.

Com a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020, de 20 de novembro, que «aprova um conjunto de medidas destinadas às empresas no âmbito da pandemia da doença CVID-19», verificou-se a definição de novos instrumentos de apoio à situação de tesouraria das empresas, no sentido de garantir apoios imediatos à liquidez, eficiência operacional e à saúde financeira de curto prazo, tendo sido regulamentados através das Portarias n.os 271-A/2020, de 24 de novembro, 15-B/2021, de 15 de janeiro e 19/2021, de 22 de janeiro. É neste contexto que surge o Programa APOIAR, criado no âmbito do «Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19», um Sistema de Incentivo à Liquidez, que inclui as medidas «APOIAR-PT» e «APOIAR RESTAURAÇÃO», cujo regulamento foi aprovado em anexo à Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro (redação atual), tendo este sido recebido parecer favorável pela Comissão Técnica dos Sistemas de Incentivos, pela Deliberação n.º 36/2020, da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria – CIC Portugal 2020, de 23 de novembro.

No âmbito do Regulamento do Programa APOIAR, refere o seu n.º 3 do artigo 1.º que este «…visa mitigar os impactos negativos sobre a atividade económica das empresas de menor dimensão decorrentes das medidas de proteção da saúde pública associadas à pandemia COVID-19, promovendo o apoio à liquidez, à eficiência operacional, à manutenção de emprego e à saúde financeira de curto prazo destas empresas» (redação posteriormente alterada). Os procedimentos de análise, seleção e decisão de candidatos constam do artigo 5.º do referido regulamento, sendo a avaliação das candidaturas com base nos critérios de elegibilidade e condições de acesso previstos nos artigos 7.º e 11.º (redação posterior adita para este efeito os artigos 13.º-B e 13.º-F, adiante detalhados), sendo de relevar os seguintes contextos:

– No n.º 3 do artigo 7.º, aplicável aos beneficiários e condições de acesso ao APOIAR.PT, respetivamente, «para efeitos de comprovação da condição prevista nas alíneas *b*), *g*) e *j*) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C, IP) a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades»;

– No n.º 3 do artigo 11.º, aplicável aos beneficiários e condições de acesso ao APOIAR, respetivamente, «para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas *b*), *j*), *k*) e *m*) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, IP, a proceder à verificação da faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades».

Importa referir que a AD&C, IP, na decorrência do contexto pandémico e em face da necessidade da operacionalização das medidas criadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março, viu revistos os procedimentos relativos a pagamentos aos beneficiários do Sistema de Incentivo às Empresas, no domínio da Competitividade e internacionalização, através do Despacho n.º 4777/2020, de 21 de abril.

Já no contexto da Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020, de 30 de dezembro, que «aprova um conjunto de novas medidas destinadas às empresas e ao emprego no âmbito da pandemia da doença COVID-19», para efeitos da matéria em apreço, cumpre referir os seguintes considerandos:

– Os apoios diretos sob a forma de subsídios destinados a fazer face a custos com rendas não habitacionais de micro, pequenas e médias empresas que atuem em setores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia da doença COVID-19, com o intuito de garantir apoios imediato à liquidez, eficiência operacional e saúde financeira de curto prazo, bem como apoios diretos ao arrendamento não habitacional, previstas nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 2 do diploma;

– A determinação do alargamento do apoio à tesouraria sob a forma de subsídio a fundo perdido aprovado pelo n.º 1 do diploma e regulamentado pela Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro.

Para este efeito, a referida Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro, alterada pela Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, referencia o financiamento exclusivamente efetuado através de fundos europeus, ao abrigo da flexibilidade introduzida pela iniciativa CRII (Coronavirus Response Investment Initiative), pese embora o apoio ao financiamento do fundo de maneio de pequenas e médias empresas (PMEs), como medida temporária de resposta à crise pandémica, não ter visto flexibilizados os mecanismos de controlo da aplicação dos fundos, nomeadamente no que concerne aos requisitos de elegibilidade dos beneficiários. A presente portaria visou incluir, entre os seus instrumentos, um complemento de soluções legislativas existentes no quadro de arrendamento para fins não habitacionais, através da introdução de um sistema de apoio, o «APOIAR RENDAS», com o intuito de atenuar os impactos das rendas ao nível dos custos fixos dos operadores económicos, através do pagamento de rendas não habitacionais devidas por empresas que atuem nos setores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia COVID-19, sistema aprovado pela já mencionada Deliberação n.º 36/2020, da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria – CIC Portugal 2020, de 23 de novembro, e alterado pela Deliberação n.º 1/2021, da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria – CIC Portugal 2020, de 15 de janeiro de 2021.

Em função da extensão de tipologias de apoios constantes nos termos da Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, cumpre fazer referência aos critérios de elegibilidade e condições de acesso constantes nos artigos 13.º-B e 13.º-F, no quadro da temática em apreço, onde podemos relevar:

– Os termos do n.º 3 do artigo 13.º-B, aplicável aos critérios dos beneficiários e condições de acesso ao «APOIAR RENDAS», respetivamente «para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas *b*), *c*), *h*) e *j*) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, IP, a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa aos contratos de arrendamento, incluindo documento comprovativo de renda, à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades»;

– Nos termos do artigo 13.º-F, aplicável aos critérios de elegibilidade dos beneficiários e condições de acesso ao «APOIAR + SIMPLES», respetivamente, «para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas *b*), *d*) e *g*) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, IP a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades».

Para o enquadramento da verificação, por parte da AD&C, IP, da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura decorrente da iniciativa legislativa em apreço, cumpre fazer menção ao enquadramento legal constante nos seguintes diplomas:

– A Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que «aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro», na sua redação atual;

– A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à circulação de dados;

– A Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que «aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016»; e

– O Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto, que determina a definição dos procedimentos a adotar no que se refere à submissão do ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade», nomeadamente no que concerne ao reforço das garantias dos contribuintes no que concerne à salvaguarda de informação.

b) Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar sobre iniciativas e petições, não se verificou a existência de qualquer iniciativa que, em anteriores legislaturas, tenha versado sobre matéria idêntica ou conexa.

c) Iniciativas Legislativas e Petições Pendentes Sobre Matéria Conexa

Da consulta efetuada à base de dados da atividade parlamentar, não se apurou a existência de mais nenhuma iniciativa nem petição pendente sobre esta matéria.

d) Consultas obrigatórias e/ou facultativas

Atendendo à matéria em apreço, considera-se altamente profícuo promover à solicitação de parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD).

De igual modo, também se julga ser pertinente a solicitação de parecer à AT considerando, especialmente, o dever de confidencialidade consagrado no artigo 64.º da Lei Geral Tributária.

e) Apreciação dos requisitos formais

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Assume a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-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, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

O n.º 3 do artigo 124.º do RAR prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação. Em idêntico sentido, 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, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, 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. Dispõe ainda, no n.º 2, 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.

Não obstante, o Governo, na exposição de motivos, não menciona ter realizado qualquer audição, nem junta quaisquer estudos, documentos ou pareceres que tenham fundamentado a apresentação da proposta de lei.

A proposta de lei observa o limite à admissão das iniciativas estabelecido no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, definindo concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parecendo não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

A proposta de lei é subscrita pelo Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital, pelo Ministro de Estado e das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 11 de fevereiro de 2021, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR.

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Assim cumpre assinalar que a proposta de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em

conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A este respeito, por razões de informação e de segurança jurídicas, sugere-se que seja evidenciado o conteúdo material da iniciativa mediante a concretização do tipo de dados objeto de tratamento, referenciando a reciprocidade de transmissão, por exemplo, de acordo com a seguinte sugestão:

Partilha de dados com relevância fiscal entre a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e a Autoridade Tributária e Aduaneira, no âmbito do Programa Apoiar Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea *c*) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A previsão de início de vigência da iniciativa no dia seguinte ao da sua publicação, de acordo com o artigo 3.º, mostra-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não suscita outras questões em face da lei formulário.

f) Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Tendo presente a informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

g) Avaliação sobre impacto de género

O preenchimento, pelo proponente, das fichas de avaliação prévia de impacto de género da Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, apresenta como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O autor do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV), que é de «elaboração facultativa» [cf. n.º 3 do artigo 137.º do RAR], para a discussão em Plenário da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

O Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª no âmbito do seu poder de iniciativa em conformidade com o disposto do n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 119.º, n.º 1 do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Nestes termos, a Comissão Parlamentar de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação é de

PARECER

Que a Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV), encontra-se em condições constitucionais e regimentais para ser debatida na generalidade, em Plenário.

Palácio de S. Bento, 24 de fevereiro de 2021.

O Deputado autor do parecer, João Gonçalves Pereira — O Presidente da Comissão, Pedro Coimbra.

Nota: As partes I e III do parecer foram aprovadas, por unanimidade, na reunião da Comissão de 24 de fevereiro de 2021.

PARTE IV – ANEXOS

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 73/XIV/2.ª (GOV)

Habilita o acesso a dados por parte de entidades públicas para a confirmação de requisitos de acesso ao «Programa Apoiar»

Data de admissão: 15 de fevereiro de 2021

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa
II. Enquadramento parlamentar
III. Apreciação dos requisitos formais
IV. Análise de direito comparado
V. Consultas e contributos
VI. Avaliação prévia de impacto
VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborada por: Rita Nobre e Liliane Sanches da Silva (DAC), Lia Negrão (DAPLEN), Belchior Lourenço (DILP) e Helena Medeiros (BIB).

Data: 23 de fevereiro de 2021.

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa visa habilitar a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) a aceder e tratar os dados dos contribuintes considerados indispensáveis para a validação dos requisitos de acesso a apoios específicos criados no âmbito do Sistema de Incentivos à Liquidez, designado por «PROGRAMA APOIAR»[1], cujo regulamento consta do anexo à Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro.

A necessidade de habilitar as referidas entidades com informações contributivas especificas surgiu com a Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, a qual alterou a regulamentação do «PROGRAMA APOIAR», aditando ao Regulamento ora em causa o sistema de apoio «APOIAR RENDAS», com vista a complementar as soluções legislativas já existentes em matéria de apoio ao pagamento de rendas não habitacionais por operadores económicos que desenvolvam a sua atividade económica em setores particularmente afetados pelas medidas restritivas de combate à pandemia COVID-19.

Sucede que de entre os diversos critérios de elegibilidade dos beneficiários e condições de acesso ao «APOIAR RENDAS», elencados no n.º 1 do artigo 13.º-B da já referida Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de

[1] Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º do anexo à Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro, este programa visa mitigar os impactos negativos sobre a atividade económica decorrentes das medidas de proteção da saúde pública associadas à pandemia COVID-19, estruturando-se, atualmente, nas medidas «Apoiar.PT», «Apoiar Restauração», «Apoiar + Simples» e «Apoiar rendas».

novembro, consta, para o que ora releva, o seguinte:

«(…)

b) Desenvolver atividade económica principal, nos termos da definição constante na alínea a) do artigo 2.º, inserida na lista de CAE prevista no anexo A, e encontrar-se em atividade;

c) Ser arrendatário num contrato de arrendamento para fins não habitacionais, comunicado no Portal das Finanças, com início em data anterior a 13 de março de 2020 e relativamente ao qual, à data da candidatura, não exista ou seja ineficaz qualquer causa de cessação do contrato;

(…)

h) Declarar uma diminuição da faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura de, pelo menos, 25 % em 2020, face ao ano anterior, ou, no caso de empresas que iniciaram atividade no ano de 2019, declarar uma diminuição da faturação média mensal comunicada à AT no sistema e-Fatura de, pelo menos, 25 % em 2020, face à média mensal do período de atividade decorrido até 29 de fevereiro de 2020, considerando apenas os meses civis completos;

(…)

j) Ter a situação tributária e contributiva regularizada perante, respetivamente, a administração fiscal e a segurança social, a verificar até ao momento da confirmação do termo de aceitação.»

Por sua vez, consagra o n.º 3 do mesmo preceito legal que «*Para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas b), c), h) e j) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, IP, a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa aos contratos de arrendamento, incluindo documento comprovativo de renda, à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades*».

Assim, a iniciativa ora em causa tem por finalidade permitir à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP aceder a dados contributivos específicos declarados à AT pelos candidatos ao sistema «APOIAR RENDAS», indispensáveis à validação do preenchimento dos requisitos específicos de acesso aos apoios concedidos por este sistema.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A regulação das relações jurídico-tributárias consagradas através da Lei Geral Tributária, aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º398/98, de 17 de dezembro, na sua redação atual, prevê no seu artigo 64.º os termos de confidencialidade a que os dirigentes, funcionários e agentes da administração tributária estão obrigados, sendo que a cessação do referido dever de sigilo pode ocorrer em casos de «cooperação legal da administração tributária com outras entidades públicas, na medida dos seus poderes»[2].

Em consonância com este principio, também o Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto[3], na sua redação atual, refere no n.º 1 do seu artigo 6.º que «os dados pessoais comunicados à AT nos termos do artigo 3.º estão abrangidos pelo dever de confidencialidade previsto no artigo 64.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 298/98, de 17 de dezembro, e apenas podem ser utilizados para as finalidades previstas no presente diploma». Os elementos das faturas emitidas nos termos do Código do IVA, bem como os elementos dos documentos que possibilitem a conferência de mercadorias ou de prestações de serviços e recibos, podem ser efetuados através das vias previstas no n.º 1 do artigo 3.º do referido Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, respetivamente:

a) Por transmissão eletrónica de dados em tempo real;
b) Por transmissão eletrónica de dados, mediante remessa de ficheiros normalizado estruturado com base

[2] Alínea *b*) do n.º 2 do artigo 64.º da Lei Geral Tributária.
[3] «Estabelece medidas de controlo da emissão de faturas e outros documentos com relevância fiscal, define a forma da sua comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira e cria um incentivo de natureza fiscal à exigência daqueles documentos por adquirentes pessoas singulares».

no ficheiro SAF-T (PT)[4], criado pela Portaria n.º 321-A/2007, de 26 de março[5], na sua redação atual;

c) Por inserção direta no Portal das Finanças;

d) Por outra via eletrónica, nos termos a definir por portaria do Ministro das Finanças».

Na decorrência da resposta à crise de saúde pública causada pelo vírus SARS-CoV-2 e no contexto da adoção de medidas excecionais que conciliem o combate à pandemia com o apoio social e económico, verificou-se o desenvolvimento de instrumentos para apoio das empresas para suporte dos seus custos de funcionamento, mitigando por esta via os resultados negativos sobre a sua faturação e possibilitando a subsistência face aos compromissos de curto prazo.

Neste âmbito, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março[6], foram aprovadas um conjunto de medidas com vista ao apoio, entre outras áreas, à tesouraria de empresas e à manutenção dos postos de trabalho, tendo-se determinado que a liquidação dos incentivos deverá ocorrer no mais curto espaço de tempo possível após os pedidos de pagamento (extensivo a pedidos de saldos) apresentados, podendo estes ser efetuados, no limite, a título de adiantamento, sendo posteriormente regularizados com o apuramento do incentivo a pagar pelo organismo intermédio/organismo pagador sem qualquer formalidade para os beneficiários.

O referido procedimento resultou na publicação do Decreto-Lei n.º 10-L/2020, de 26 de março[7], tendo este diploma alterado o Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro[8] (redação atual). Releva ainda para efeitos da matéria em apreço, entre outros diplomas, o Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho, assim como o apoio extraordinário à retoma progressiva, criado através do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho[9], na sua redação atual.

Com a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020, de 20 de novembro[10], que «aprova um conjunto de medidas destinadas às empresas no âmbito da pandemia da doença COVID-19», verificou-se a definição de novos instrumentos de apoio à situação de tesouraria das empresas, no sentido de garantir apoios imediatos à liquidez, eficiência operacional e à saúde financeira de curto prazo, tendo sido regulamentados através das Portarias n.os 271-A/2020, de 24 de novembro[11], 15-B/2021, de 15 de janeiro[12] e 19/2021, de 22 de janeiro[13]. É neste contexto que surge o Programa APOIAR, criado no âmbito do «Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19»[14], um Sistema de Incentivo à Liquidez, que inclui as medidas «APOIAR-PT» e «APOIAR RESTAURAÇÃO», cujo regulamento foi aprovado em anexo à Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro (redação atual), tendo este sido recebido parecer favorável pela Comissão Técnica dos Sistemas de Incentivos[15], pela Deliberação n.º 36/2020, da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria – CIC Portugal 2020, de 23 de novembro[16].

No âmbito do Regulamento do Programa APOIAR, refere o seu n.º 3 do artigo 1.º que este «…visa mitigar os impactos negativos sobre a atividade económica das empresas de menor dimensão decorrentes das medidas de proteção da saúde pública associadas à pandemia COVID-19, promovendo o apoio à liquidez, à eficiência operacional, à manutenção de emprego e à saúde financeira de curto prazo destas empresas» (redação posteriormente alterada). Os procedimentos de análise, seleção e decisão de candidatos constam do artigo 5.º do referido regulamento, sendo a avaliação das candidaturas com base nos critérios de elegibilidade e condições

[4] *Standard Audit File for Tax Purposes*.
[5] «A estrutura de dados do ficheiro e as taxonomias a utilizar no preenchimento do ficheiro SAF-T (PT)».
[6] «Aprova um conjunto de medidas relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID-19».
[7] «Altera as regras gerais de aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, de forma a permitir a antecipação dos pedidos de pagamento»,
[8] «Estabelece as regras gerais de aplicação dos programas operacionais e dos programas de desenvolvimento rural financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento, para o período de programação 2014-2020»
[9] Decorrente da autorização legislativa concedida pelo artigo 325.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na sua redação atual e nos termos do artigo 100.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, na sua redação atual.
[10] Diploma alterado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-A/2021, de 15 de janeiro, que «alarga o Programa APOIAR, estabelece um programa de apoio ao setor cultural e medidas de apoio ao setor social e solidário».
[11] «Aprova o Regulamento do Programa APOIAR».
[12] «Altera o Regulamento do Programa APOIAR».
[13] «Regulamenta o mecanismo de conversão previsto nos n.os 2 e 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020, de 20 de novembro, e no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020, de 30 de dezembro».
[14] Comunicação C/2020/7127 – JO 3401, de 13 de outubro de 2020
[15] Estrutura criado no âmbito do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 6/2015, de 8 de janeiro e nos termos do Despacho n.º 9921/2019, de 31 de outubro.
[16] «Regulamento específico do apoio à liquidez das PME – 'PROGRAMA APOIAR'».

de acesso previstos nos artigos 7.º e 11.º (redação posterior adita para este efeito os artigos 13.º-B e 13.º-F, adiante detalhados), sendo de relevar os seguintes contextos:

- No n.º 3 do artigo 7.º, aplicável aos beneficiários e condições de acesso ao APOIAR.PT, respetivamente, «para efeitos de comprovação da condição prevista nas alíneas *b*), *g*) e *j*) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C, IP) a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades»;
- No n.º 3 do artigo 11.º, aplicável aos beneficiários e condições de acesso ao APOIAR, respetivamente, «para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas *b*), *j*), *k*) e *m*) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, IP, a proceder à verificação da faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades».

Importa referir que a AD&C, IP, na decorrência do contexto pandémico e em face da necessidade da operacionalização das medidas criadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março[17], viu revistos os procedimentos relativos a pagamentos aos beneficiários do Sistema de Incentivo às Empresas, no domínio da Competitividade e internacionalização[18], através do Despacho n.º 4777/2020, de 21 de abril[19].

Já no contexto da Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020, de 30 de dezembro, que «aprova um conjunto de novas medidas destinadas às empresas e ao emprego no âmbito da pandemia da doença COVID-19», para efeitos da matéria em apreço, cumpre referir os seguintes considerandos:

- Os apoios diretos sob a forma de subsídios destinados a fazer face a custos com rendas não habitacionais de micro, pequenas e médias empresas que atuem em setores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia da doença COVID-19, com o intuito de garantir apoios imediato à liquidez, eficiência operacional e saúde financeira de curto prazo, bem como apoios diretos ao arrendamento não habitacional, previstas nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 2 do diploma;
- A determinação do alargamento do apoio à tesouraria sob a forma de subsídio a fundo perdido aprovado pelo n.º 1 do diploma e regulamentado pela Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro.

Para este efeito, a referida Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro, alterada pela Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, referencia o financiamento exclusivamente efetuado através de fundos europeus, ao abrigo da flexibilidade introduzida pela iniciativa CRII (*Coronavirus Response Investment Initiative*), pese embora o apoio ao financiamento do fundo de maneio de pequenas e médias empresas (PMEs), como medida temporária de resposta à crise pandémica, não ter visto flexibilizados os mecanismos de controlo da aplicação dos fundos, nomeadamente no que concerne aos requisitos de elegibilidade dos beneficiários. A presente portaria visou incluir, entre os seus instrumentos, um complemento de soluções legislativas existentes no quadro de arrendamento para fins não habitacionais, através da introdução de um sistema de apoio, o «APOIAR RENDAS», com o intuito de atenuar os impactos das rendas ao nível dos custos fixos dos operadores económicos, através do pagamento de rendas não habitacionais devidas por empresas que atuem nos setores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia COVID-19, sistema aprovado pela já mencionada Deliberação n.º 36/2020, da Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria – CIC Portugal 2020, de 23 de novembro, e alterado pela Deliberação n.º 1/2021, da Comissão

[17] «Aprova um conjunto de medidas relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID-19», diploma alterado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-A/2020, de 23 de março.
[18] Despacho n.º 10172-A/2015, de 10 de setembro, que aprova o «Regulamento que define os procedimentos relativos a pagamentos aos beneficiários do Sistema de Incentivos no domínio da Competitividade e Internacionalização», diploma posteriormente alterado pelos Despachos n.os 15057-A/2015, de 17 de dezembro, 12618-A/2016, de 19 de outubro e 4777/2020, de 21 de abril.
[19] «Terceira alteração à norma de procedimentos relativos a pagamentos aos beneficiários do Sistema de Incentivos às Empresas no domínio da competitividade e internacionalização».

Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria – CIC Portugal 2020, de 15 de janeiro de 2021[20].

Em função da extensão de tipologias de apoios constantes nos termos da Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, cumpre fazer referência aos critérios de elegibilidade e condições de acesso constantes nos artigos 13.º-B e 13.º-F, no quadro da temática em apreço, onde podemos relevar:

- Os termos do n.º 3 do artigo 13.º-B, aplicável aos critérios dos beneficiários e condições de acesso ao «APOIAR RENDAS», respetivamente «para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas *b*), *c*), *h*) e *j*) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, IP, a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa aos contratos de arrendamento, incluindo documento comprovativo de renda, à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades»;
- Nos termos do artigo 13.º-F, aplicável aos critérios de elegibilidade dos beneficiários e condições de acesso ao «APOIAR + SIMPLES», respetivamente, «para efeitos de comprovação das condições previstas nas alíneas *b*), *d*) e *g*) do n.º 1, o candidato, no momento de submissão da candidatura, deve autorizar a AD&C, IP a proceder à verificação da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura, bem como à consulta da informação relativa à situação tributária e à informação cadastral relativa à atividade, sendo para o efeito celebrado um protocolo de troca de informação entre estas entidades ».

Para o enquadramento da verificação, por parte da AD&C, IP, da quebra de faturação comunicada à AT no sistema e-Fatura decorrente da iniciativa legislativa em apreço, cumpre fazer menção ao enquadramento legal constante nos seguintes diplomas:

- A Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que «aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro», na sua redação atual;
- A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à circulação de dados;
- A Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que «aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016»; e
- O Decreto-Lei n.º 48/2020, de 3 de agosto, que determina a definição dos procedimentos a adotar no que se refere à submissão do ficheiro SAF-T (PT) relativo à contabilidade», nomeadamente no que concerne ao reforço das garantias dos contribuintes no que concerne à salvaguarda de informação.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), não se verificou a existência de iniciativas legislativas pendentes versando diretamente sobre matéria idêntica ou conexa à da presente iniciativa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

A consulta à AP não permitiu identificar quaisquer iniciativas ou petições anteriores versando sobre matéria idêntica ou conexa à da presente iniciativa.

[20] «Primeira alteração ao Regulamento específico do apoio à liquidez das PME – 'PROGRAMA APOIAR'».

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Assume a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-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, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

O n.º 3 do artigo 124.º do RAR prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação. Em idêntico sentido, 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, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, 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*. Dispõe ainda, no n.º 2, 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*.

Não obstante, o Governo, na exposição de motivos, não menciona ter realizado qualquer audição, nem junta quaisquer estudos, documentos ou pareceres que tenham fundamentado a apresentação da proposta de lei.

A proposta de lei observa o limite à admissão das iniciativas estabelecido no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, definindo concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parecendo não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

A proposta de lei é subscrita pelo Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital, pelo Ministro de Estado e das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 11 de fevereiro de 2021, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR.

Deu entrada na Assembleia da República a 12 de fevereiro e foi admitida a 15 de fevereiro de 2021, data em que, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª), tendo sido anunciada na sessão plenária do dia 18 de fevereiro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa – *Habilita o acesso a dados por parte de entidades públicas para a confirmação de requisitos de acesso ao «Programa Apoiar»* – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário[21], embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A este respeito, por razões de informação e de segurança jurídicas, sugere-se que seja evidenciado o conteúdo material da iniciativa mediante a concretização do tipo de dados objeto de tratamento, referenciando a reciprocidade de transmissão[22], por exemplo, de acordo com a seguinte sugestão:

---

[21] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.º 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.

[22] Com efeito, a iniciativa não prevê apenas a transmissão de dados pessoais da AT para a Agência, mas também o inverso – cfr. o n.º 3 do artigo 2.º, que determina que *a AT pode, com a informação recebida da Agência, IP, nos termos do número anterior, verificar do cumprimento da obrigação de comunicação de faturas estabelecida no Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, na sua redação atual*.

Partilha de dados com relevância fiscal entre a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e a Autoridade Tributária e Aduaneira, no âmbito do Programa Apoiar

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea *c*) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A previsão de início de vigência da iniciativa no dia seguinte ao da sua publicação, de acordo com o artigo 3.º, mostra-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não suscita outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe que *todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito.* O mesmo preceito pode ser encontrado no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, determinando ainda que *esses dados devem ser objeto de um tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei. Todas as pessoas têm o direito de aceder aos dados coligidos que lhes digam respeito e de obter a respetiva retificação.*

A União dispõe ainda de diversos instrumentos legislativos para a proteção de dados, destacando-se neste âmbito o Regulamento n.º 2016/679, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE [Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)][23]. Este Regulamento visa reforçar os direitos fundamentais das pessoas na era digital e facilitar a atividade comercial mediante a clarificação das normas aplicáveis às empresas e aos organismos públicos no mercado único digital, embora tenha um âmbito de aplicação limitado, não se aplicando ao tratamento de dados pessoais conforme elencados nas alíneas do n.º 2 do artigo 2.º, nomeadamente quando este tratamento seja efetuado no exercício de atividades não sujeitas à aplicação do direito da União.

O RGPD define requisitos pormenorizados em matéria de recolha, armazenamento e gestão de dados pessoais, aplicáveis tanto a empresas e organizações europeias que tratam dados pessoais na UE como a empresas e organizações estabelecidas fora do território da UE que tratam dados pessoais de pessoas de vivem na UE, consagrando-se no artigo 5.º, os princípios que o tratamento de dados pessoais deve respeitar.

O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados integra um pacote de reformas em matéria de proteção de dados, adotado pela União Europeia em 2016 com o objetivo de atualizar e modernizar as regras relativas à proteção de dados e de que faz parte a Diretiva (UE) 2016/680, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão -Quadro 2008/977/JAI do Conselho.

Em junho de 2020, a Comissão apresentou um relatório sobre a avaliação e revisão do RGPD.

Cumpre ainda referir o Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE, constituindo a base da política referente a esta matéria na União Europeia e a respetiva política de confidencialidade.

[23] A proposta deste Regulamento foi escrutinada pela Assembleia da República, tendo sido objeto de relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e parecer da Comissão de Assuntos Europeus – COM(2012)11.

Este Regulamento estabelece a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, a entidade supervisora independente que assegura que as instituições e órgãos da União Europeia respeitam as suas obrigações no que respeita à proteção de dados, definindo no capítulo VI, as suas atribuições e poderes, tendo a Comissão Europeia nomeado um Responsável pela Proteção de Dados, encarregado de supervisionar a aplicação das regras em matéria de proteção de dados da Comissão Europeia. O Responsável pela Proteção de Dados assegura de forma independente a aplicação interna das regras em matéria de proteção de dados, em cooperação com a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.

O Parlamento Europeu publicou a Decisão da Mesa do Parlamento Europeu, de 17 de junho de 2019, sobre as normas de execução relativas ao Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pela União Instituições, órgãos, gabinetes e agências e sobre a livre circulação desses dados, e revogação do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e da Decisão n.º 1247/2002/CE.

V. Consultas e contributos

Consultas facultativas

Atendendo à matéria em apreço, considera-se altamente profícuo promover à solicitação de parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD).

De igual modo, também se julga ser pertinente a solicitação de parecer à AT considerando, especialmente, o dever de confidencialidade consagrado no artigo 64.º da Lei Geral Tributária.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de Avaliação Prévia de Impacto de Género (AIG), a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em relação ao género na totalidade das categorias e indicadores analisados.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento bibliográfico

CORDEIRO, A. Barreto Menezes – **Direito da proteção de dados: à luz do RGPD e da Lei no 58/2019**. Coimbra: Almedina, 2020. 454 p. ISBN 978-972-40-8304-9. Cota: 12.36 – 63/2020.

Resumo: Nesta obra o autor aborda a temática do Direito da proteção de dados. O RGPD é profundamente analisado, bem o seu impacto na densificação dos direitos dos titulares de dados pessoais, no agravamento dos deveres dos responsáveis pelo tratamento e dos subcontratantes, no reforço das competências das autoridades de controlo e na obrigatoriedade de designação de encarregados de proteção de dados.

Na *Parte III* da obra – *Tratamento de Dados Pessoais*, o autor dedica um subcapítulo no âmbito dos fundamentos da licitude do tratamento a *Obrigações legais* (p. 213) e outro subcapítulo relativo a *Interesse público e autoridade pública* (p. 219), onde faz o enquadramento destes dois aspetos no âmbito da licitude do tratamento e avalia o conceito de necessidade e o limite do tratamento dos dados (critérios de interesse público e proporcionalidade).

MORGADO, Abílio – O sigilo fiscal. **Ciência e Técnica Fiscal**. ISSN 0870-340X. N.º 414 (dez. 2004), p. 7-62.

Cota: RP-160.

Resumo: No seu artigo o autor vai abordar a questão do sigilo fiscal regulada na Lei Geral Tributária. Estabelece os fundamentos, âmbito e limites do sigilo fiscal e identifica o sigilo fiscal face ao regime de acesso aos documentos administrativos e ao regime de proteção de dados. O ponto 3 do artigo é dedicado aos limites do sigilo fiscal no âmbito da cooperação institucional pública. No âmbito das suas conclusões (terceira conclusão, entre outras) o autor relembra que o «sigilo fiscal convoca, como seu fundamento, diferentes tutelas jurídicas: da intimidade da vida privada, da proteção dos dados pessoais, o que implica que a recolha e o tratamento de tais dados deva respeitar, em termos de adequação, de pertinência e de proibição do excesso, finalidades determinadas, explícitas e legítimas, e da correta utilização da informática no âmbito de tais dados, bem como da proteção da confiança na Administração fiscal por parte dos contribuintes e de terceiros com eles relacionados para efeitos tributários».

PINTO, Sara Ferreira – O princípio da Proteção dos Dados Pessoais pela Administração Tributária. **Ciência e Técnica Fiscal**. ISSN 0870-340X. N.º 438 (jul./dez. 2017), p. 7-52. Cota: RP-160.

Resumo: Neste artigo a autora vai abordar «o direito de proteção de dados e o correspetivo dever de proteção pela Administração Pública, em especial a Administração Fiscal, pelo que se fará um enquadramento do regime jurídico do nível Europeu e Constitucional e infraconstitucional. Serão abordadas questões inerentes à matéria no âmbito da atividade da Administração Fiscal, dos pontos de vista teórico e operacional. Por fim, serão analisados alguns dos aspetos do novo Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679) com relevância para a atividade da Administração Fiscal (…)».

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 840/XIV/2.ª
(RECOMENDA AO GOVERNO QUE ESTABELEÇA O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO USO DA BICICLETA NO ENSINO PRÉ-ESCOLAR)

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 972/XIV/2.ª
(RECOMENDA AO GOVERNO A CALENDARIZAÇÃO, ORÇAMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DE MEDIDAS QUE PROMOVEM A MOBILIDADE ATIVA PEDONAL E CICLÁVEL)

Informação da Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território relativa à discussão do diploma ao abrigo do artigo 128.º do Regimento da Assembleia da República

1. As iniciativas deram entrada na Assembleia da República, respetivamente, em 06.01.2021 e 17.02.2021, tendo sendo admitidas por Sua Excelência, o Presidente da Assembleia da República que determinou a baixa à Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território.

2. Na reunião da Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território realizada em 24 de fevereiro de 2021 foram discutidas ao abrigo dos n.os 2 e 3 do artigo 128.º do Regimento da Assembleia da República.

3. A discussão foi gravada em áudio, encontrando-se disponível para consulta no link http://media.parlamento.pt/site/XIVLEG/SL2/COM/11_CAEOT/CAEOT_20210224_2_VC.mp3 dando-se o seu conteúdo por aqui por reproduzido, e fazendo parte integrante da presente informação.

4. O Sr. **Deputado Hugo Patrício Oliveira** (PSD), começando por fazer referência à implementação da «Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Ciclável 2020-2030» (ENMAC), assinalou que o programa nacional «ciclismo vai à escola» do qual consta a iniciação ao uso da bicicleta a partir do 1.º ciclo do ensino escolar, não

abrange o ensino pré-escolar. Constatando a lacuna identificada, o GP PSD apresentou o projeto pelo qual se propõe que seja recomendado ao Governo que estabeleça o Programa Nacional de apoio ao uso da bicicleta no ensino pré-escolar e proceda atempadamente à cabimentação dos recursos financeiros necessários para esse programa. Incluir a utilização da bicicleta no ensino pré-escolar permitirá uma antecipação das metas estabelecidas, ao criar uma maior cultura do uso da bicicleta, dentro e fora da escola, sendo transversal ao uso familiar da mesma. Ao incentivar metas de aprendizagem, com o uso da bicicleta incluído numa abordagem global que aposte na sensibilização para as energias alternativas, a reciclagem, a reutilização, a economia circular e a mobilidade suave, contribui-se para apoiar e antecipar as metas previstas de descarbonização e criando gerações mais fortes e coesas no que toca a esta matéria.

5. O Sr. **Deputado Nelson Peralta** (BE) apresentou o projeto pelo qual se propõe que seja recomendado ao Governo que, até ao final do 1.º trimestre de 2021, defina a programação das medidas previstas na Estratégia Nacional da Mobilidade Ativa Ciclável 2020 – 2030 (ENMAC), acompanhando-a da respetiva orçamentação e calendarização detalhadas. Pediu a execução desta Estratégica até ao final de 2021, concretizando-se as medidas previstas para 2019 e 2020. Referiu que os objetivos estão muito longe de ser alcançados – atualmente existem cerca de 2.000 quilómetros o objetivo era de 5.000 em 2025 e 10.000 em 2030) de ciclovias no país e apenas 1 por cento da população usa a bicicleta como meio de transporte principal. Propõe ainda alargar a participação pública; a mobilidade ativa pedonal e ciclável; e melhorar o programa de ensino e os meios ativos de transporte, assim como o reforço de meios humanos e técnicos envolvidos. Por último, manifestou concordância com a proposta apresentada pelo GP PSD.

6. Ousou da palavra o Sr. **Deputado João Nicolau** (PS), referindo que o GP PS encara positivamente que o uso de bicicleta seja estendido ao pré-escolar, salientando, todavia, que deverá ser atendida com especial prudência a utilização em meio público na infância.

7. Realizada a discussão, os projetos de resolução encontram-se em condições de poderem ser agendados, para votação, em reunião plenária da Assembleia da República, pelo que se remete a presente informação a Sua Excelência, o Presidente da Assembleia da República

Palácio de São Bento, 24 de fevereiro de 2021.

O Presidente da Comissão, José Maria Cardoso.

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 1014/XIV/2.ª
RECOMENDA A CRIAÇÃO DE UMA LINHA TELEFÓNICA DE APOIO À VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19

Encontrando-se neste momento a decorrer a fase de vacinação dos cidadãos com idade igual ou superior a 80 anos contra a COVID-19, o desígnio nacional de «não deixar ninguém para trás» impõe que as autoridades assegurem o acesso de todos os referidos cidadãos às vacinas contra a doença em questão.

Tal exigência decorre do facto de os cidadãos mais idosos se encontrarem especialmente sujeitos a determinados fatores suscetíveis de condicionar a sua vacinação, como sejam a iliteracia e iliteracia digital, a desatualização de dados pessoais, a inexistência de formas de contacto (ex.: telemóvel ou computador/endereço eletrónico), a incapacidade ou dificuldade de deslocação ou, ainda, a ausência ou baixa de autonomia pessoal.

Pugnando o Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata pela total transparência do processo de vacinação, imperioso é que todas as etapas e metodologias adotadas sejam claramente definidas e devidamente publicitadas, de modo a que cada cidadão e seus familiares possam saber exatamente quando e como o utente será contactado, se a sua inoculação depende de alguma ação sua, como uma inscrição ou, ainda, sobre quando poderá esperar ser efetivamente vacinado.

Acresce que, tratando-se de uma população com idade avançada e de reconhecida fragilidade, é fundamental que haja clareza em todo o processo e que não sejam criadas expectativas que não se possam cumprir, suscitando o desenvolvimento de ansiedades desnecessárias, que poderão agravar a condição de debilidade em que estes utentes já se encontram.

Existe ainda uma meta formalmente definida com a União Europeia e que, para o seu cumprimento, para além da existência de vacinas, é necessário resolver qualquer problema de acesso aos utentes.

Em suma, o Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata considera que a criação de uma Linha Telefónica de Apoio à Vacinação contra a COVID-19, enquanto mecanismo de acesso para utentes de qualquer idade, contribui decisivamente para o reforço da transparência do processo de vacinação, aspeto determinante para a construção da necessária confiança para que o País atinja as metas globais, especialmente a tão ambicionada imunidade de grupo.

Assim, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Grupo Parlamentar do PSD propõe que a Assembleia da República recomende ao Governo:

1. A criação de uma Linha Telefónica de Apoio à Vacinação contra a COVID-19, a qual deve estar ativa enquanto decorrer o processo de vacinação e ser suscetível de:

a) Prestar informações e esclarecimento de dúvidas dos utentes sobre o processo de vacinação, nomeadamente sobre a fase em que se prevê a sua vacinação;

b) Permitir a atualização dos dados de contacto pessoais dos utentes, pelos próprios ou por seus representantes;

c) Possibilitar a confirmação de inscrição dos utentes no processo de vacinação;

d) Confirmar junto dos utentes que receberam um SMS ou e-mail notificando sobre a data e local da sua vacinação, a informação neles contida.

2. A disponibilização de informação sobre o processo de vacinação, tal como já o faz atualmente no *dataset* de vacinação, mas com uma regularidade diária, para garantir um melhor acompanhamento do processo por parte dos cidadãos e, em consequência, uma maior transparência no processo.

Palácio de S. Bento, 25 de fevereiro de 2021.

Os Deputados do PSD: Adão Silva — Ricardo Baptista Leite — António Maló de Abreu — Filipa Roseta — Rui Cristina — Sandra Pereira — Alberto Machado — Álvaro Almeida — Ana Miguel dos Santos — António Cunha — Bruno Coimbra — Carlos Eduardo Reis — Cláudia André — Cláudia Bento — Cristóvão Norte — Fernanda Velez — Helga Correia — Hugo Patrício Oliveira — Jorge Salgueiro Mendes — Ofélia Ramos — Pedro Alves — Sara Madruga da Costa.

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 1015/XIV/2.ª

RECOMENDA AO GOVERNO A PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA OS TRABALHOS DE GESTÃO DE COMBUSTÍVEL EM 2021

Os incêndios florestais representam em Portugal um dos principais perigos da floresta nacional e consequentemente dos territórios rurais. Têm sido ao longo dos anos causa da destruição de vastas áreas de matos e povoamentos florestais em todos os distritos do continente, conduzindo-os em muitos casos ao abandono cultural.

Numa tentativa de inverter o ritmo e a severidade dos incêndios rurais, a política pública tem, através de

legislação mais ou menos dispersa, tentado atuar na floresta e no sistema de combate a incêndios. Contudo, o efeito dessa política não foi capaz de contrariar a crescente tendência de incêndios rurais cada vez mais severos, consequência do abandando rural e de fenómenos climáticos extremos ao nível da temperatura e da precipitação.

Os incêndios rurais de 2017 são exemplo da conjugação de vários fatores cuja devastação foi a maior de sempre. Na sequência desses trágicos acontecimentos foi revista a legislação existente e produzida nova com regras ao nível da floresta e do ordenamento do território de prédios rústicos. Desde 2018, através da lei do Orçamento do Estado que o legislador atribui em cada ano prazos limites para se proceder à gestão de combustível nas faixas definidas nos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios e ao agravamento das coimas associadas.

Em 2021, à semelhança dos anos anteriores, está previsto que os trabalhos de limpeza de terrenos florestais, numa faixa de 50 metros à volta de habitações e outras edificações e numa faixa de 100 metros à volta dos aglomerados populacionais, parques de campismo e zonas industriais, ocorram até o dia 15 de março (artigo 215.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31/12).

Acontece que o país se encontra em estado de emergência com um elevado nível de confinamento que limita as ações no terreno para o cumprimento deste prazo, pelos particulares e mesmo pelo poder autárquico. Aliás, em igualdade de circunstâncias, o Governo decidiu em 2020, entre outros, a suspensão do prazo de 15 de março como limite para a gestão de combustível em determinadas faixas.

O PSD que acompanhou a decisão do Governo em 2020 sobre o adiamento dos prazos estabelecidos nos procedimentos da gestão de combustível e planos municipais, considera que em 2021 é novamente necessário proceder ao adiamento dos prazos estabelecidos na lei do OE, sob pena de incumprimento generalizado.

O PSD, consciente do elevado risco de incêndio rural que os territórios têm, compreende o esforço exigido aos atores do território ao nível da defesa de pessoas e bens. Contudo, à semelhança do passado, entende que o prazo estabelecido anualmente para os trabalhos ao nível das faixas de gestão de combustível é curto e que merece uma prorrogação até 31 de maio, considerando o confinamento geral devido à pandemia de COVID-19 e ainda pelas condições meteorológicas ocorridas até ao momento. Na verdade, o nível de pluviosidade registado até fevereiro faz antever crescimentos vegetativos vigorosos após março, obrigando os proprietários a proceder à manutenção das faixas de gestão de combustível ao longo da primavera.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados, do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, apresentam o seguinte projeto de Resolução:

Recomenda ao Governo a prorrogação para 31 de maio do prazo estabelecido para os trabalhos de gestão de combustível, determinado na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 215.º da Lei n.º 75-B/2020, 31/12.

Palácio de São Bento, 25 de fevereiro de 2021.

As/Os Deputadas/os do PSD: Adão Silva — Catarina Rocha Ferreira — Emília Cerqueira — António Lima Costa — João Gomes Marques — Paulo Leitão — Carlos Eduardo Reis — Maria Germana Rocha — Afonso Oliveira — Carla Barros — Rui Silva — Nuno Miguel Carvalho — Rui Cristina — Sara Madruga da Costa — Ilídia Quadrado.

A DIVISÃO DE REDAÇÃO.