

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República

14-7-22
A DAPIEN
CC DAC e
CHP DAC
DAPIEN
14.07.22
da

Registo
I_COM1XV/2022/72

V. Ref.ª

Data
13-07-2022

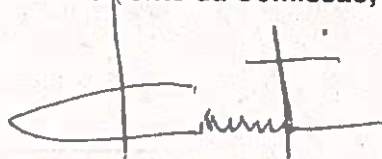
ASSUNTO: Parecer sobre o recurso, apresentado pelo CH, da decisão do Senhor Presidente da Assembleia da República de não admissão do Projeto de Lei n.º 215/XV/1.ª (CH).

Na sequência do despacho de Vossa Excelência, de 8 de julho, cumpre-me enviar o Parecer sobre o recurso, apresentado pelo CH, sobre o seu Despacho n.º 36/XV de não admissão do Projeto de Lei n.º 215/XV/1.ª (CH) - *Prevê o aumento do teto máximo da pena de prisão para 65 anos em crimes de homicídio praticados com especial perversidade, nomeadamente contra crianças*, que foi aprovado com os votos a favor do PS, do PSD, do IL, do PCP e do PAN, votos contra do CH, na ausência do BE e L, na reunião de 13 de julho de 2022, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada <i>D-3593</i>
Classificação / / / /
Data <i>13, 07, 2022</i>

O Presidente da Comissão,


(Fernando Negão)

CONFIDENTIAL

SECRET

TOP SECRET

NOFORN

PARECER

Parecer sobre o recurso, apresentado pelo CH, da decisão do Presidente da Assembleia da República de não admissão do Projeto de Lei n.º 215/XV/1.ª (CH) - Prevê o aumento do teto máximo da pena de prisão para 65 anos em crimes de homicídio praticados com especial perversidade, nomeadamente contra crianças

PARTE I – INTRODUÇÃO

1. Despacho n.º 71/XIV do Presidente da Assembleia da República

Por despacho do passado dia 8 de julho, S. Exa. o Presidente da Assembleia da República remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para efeitos de emissão de parecer nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 126.º do RAR, o recurso, apresentado pelo CH, da sua decisão do Presidente de não admissão do Projeto de Lei do Chega com o n.º 215/XV/1.ª (CH) - *Prevê o aumento do teto máximo da pena de prisão para 65 anos em crimes de homicídio praticados com especial perversidade, nomeadamente contra crianças.*

O Despacho n.º 36/XV de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República sublinha alguns problemas de conformidade constitucional desta iniciativa legislativa, em especial a compatibilidade com o disposto na Constituição sobre este matéria, *“nomeadamente o número 1 do artigo 30.º da Constituição da República Portuguesa, o qual determina, a propósito dos limites das penas e das medidas de segurança, que não pode haver penas nem medidas de segurança privativas ou restritivas da liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida”*, referindo que se trata de uma disposição fiel à tradição humanista da Constituição.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

S. Exa. o Presidente da Assembleia da República recupera, para o efeito, o excerto do comentário ao n.º1 do art.30.º da Constituição, incluído na obra de JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS (2010), citado igualmente no Despacho n.º35/XV referente ao Projecto de Lei nº 198/XV/1ª, dos mesmos autores, que pretendia prever a *“pena de prisão perpétua para crimes de homicídio praticados com especial perversidade, nomeadamente contra crianças”*, nomeadamente referindo que **“(...) esta norma vem proibir sanções criminais com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida. O carácter perpétuo das sanções (e nomeadamente as criminais) significa, desde logo, sanção “para toda a vida”, mas envolve, no nosso entender, qualquer sanção que, mesmo formalmente de duração limitada, tenha um limite máximo de quantitativo tal que, objectiva e facticamente, se possa dizer perpétuo (...)”** (sublinhado nosso).

Realçam os mencionados autores que a proibição da prisão perpétua se insere numa filosofia de fins das penas, que pretende **“garantir ao condenado uma oportunidade de reinserção social após o cumprimento da pena (de modo a que a finalidade de socialização, inerente à execução da pena, seja efectiva). Nestes termos, se é verdade que esta norma é sobretudo um mandato ao legislador para não “tipificar”, em abstracto, penas de carácter perpétuo, pode bem questionar-se se, de facto e atendendo à finalidade político-criminal desta proibição, não se impõe implicitamente um mandato ao legislador para prevenir casos em que, apesar de a pena não ser de duração perpétua, concretamente possa redundar em tal”** (sublinhado nosso).

O despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República acompanha as considerações da doutrina e conclui que a pena máxima de 65 anos proposta na iniciativa traduz, na prática, uma pena de carácter perpétuo, comprometendo qualquer propósito de reinserção social após o cumprimento da pena), bastando, para isso, lembrar, como o faz a nota de admissibilidade elaborada pelos serviços da Assembleia da República acerca da iniciativa em análise, que a *“idade para a imputabilidade penal é de 16 anos e a esperança média de vida em Portugal é cerca de 80 anos”*.

Pelas razões explicadas no douto despacho, é do entendimento de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, que o projecto de lei em apreço contraria, de forma clara e

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

manifesta, o disposto na Constituição sobre esta matéria, por abrir a porta, se admitido, à existência, na prática, de uma pena de carácter perpétuo.

Refere desta forma S. Exa. o Presidente da Assembleia da República que se mantém coerente com a posição tomada anteriormente, por referência ao Projecto de Lei n.º 198/XV/1ª, na medida que os efeitos práticos de ambas as iniciativas são o mesmo.

O artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República estabelece que *"(...) não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que (...) infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados"*.

A alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º do Regimento da Assembleia da República dispõe que compete ao Presidente da Assembleia da República a competência para *"(...) admitir ou rejeitar os projectos ou propostas de lei ou de resolução (...) verificada a sua regularidade regimental, sem prejuízo do direito de recurso para a Assembleia"*.

Por fim, S. Exa. o Presidente da Assembleia da República sublinha que *"este é um poder que deve ser exercido com a maior cautela, em respeito pelos poderes de iniciativa constitucionalmente reconhecidos, devendo, por isso, ser excepcional, e, quando baseado em inconstitucionalidade, apenas quando esta resulte absolutamente manifesta e evidente e os motivos não possam ser corrigidos no decurso do processo legislativo"*.

Os autores da iniciativa interpuseram recurso da decisão do Senhor Presidente da Assembleia da República de não admissão do Projeto de Lei n.º 215/XV/1.ª (CH), sendo que nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 126.º do Regimento da Assembleia da República, S. Exa. o Presidente da Assembleia da República submete-o à apreciação da comissão parlamentar pelo prazo de 48 horas.

Nesse sentido, e na linha desta *praxis* parlamentar consolidada, importará avaliar o recurso apresentado, bem como aferir da existência das inconstitucionalidades indicadas, mas também tomar posição quanto à suscetibilidade da sua superação no decurso de uma

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

eventual tramitação parlamentar, para o efeito de se concluir pela admissibilidade ou não admissibilidade da iniciativa.

2. Conteúdo do recurso do Grupo Parlamentar do Chega por referência ao Despacho n.º 936/XV relativo à decisão de não admissão do Projeto de Lei n.º 215/XV/1.ª (CH) - Prevê o aumento do teto máximo da pena de prisão para 65 anos em crimes de homicídio praticados com especial perversidade, nomeadamente contra crianças.

O projeto de lei objecto da decisão de não admissão e consequente recurso de admissibilidade por parte do Grupo Parlamentar do Chega pretende proceder à alteração ao Código Penal, no sentido de prever uma moldura penal entre vinte e cinco a sessenta e cinco anos nos crimes de homicídio praticados com especial perversidade, nomeadamente contra crianças.

O projecto de lei prevê ainda, conforme enunciado na exposição de motivos da referida iniciativa *“a aplicação de liberdade condicional após o cumprimento de 15 anos da pena, altura em que esta deve ser reavaliada”*, acrescentando os autores que *“nenhuma razão existe – antes pelo contrário – para a inexistência deste tipo de pena no ordenamento jurídico português, especialmente quando prevista a possibilidade de liberdade condicional após o cumprimento mínimo de uma fração da pena e de revisão da mesma. Neste sentido, nem o fundamento da dignidade da pessoa humana ou o princípio da humanidade das penas poderão, no âmbito da Constituição da República Portuguesa, obstaculizar à introdução de penas mais pesadas, para situações específicas que merecem uma especial censurabilidade”*.

Entendem os autores da iniciativa, no recurso apresentado, que o *“Exmo. Presidente da Assembleia da República, parece ignorar que o projecto prevê, expressamente, que seja aplicada liberdade condicional após o cumprimento de 15 anos de pena, o que corresponde a um período de encarceramento inferior à actual pena máxima”*, considerando que os fins da pena, *“prevenção e reabilitação”* se encontram, desta feita, assegurados.

Terminam referindo que o “65 anos correspondem a um tecto máximo” o que significaria que “o juiz tem a liberdade de determinar a pena mais adequada dentre de uma moldura que vai dos 25 aos 65 anos” pelo que não consideram os autores existir qualquer violação do disposto na Constituição da República Portuguesa.

PARTE II – ANÁLISE

O despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República (Despacho n.º 36/XV) relativo à admissão do Projeto de Lei n.º 215/XV/1.ª (CH) invoca, como supramencionado, a necessidade de compreender se a iniciativa legislativa em análise é, ou não, suscetível de se compatibilizar com o texto da Constituição da República Portuguesa, nomeadamente com o n.º1 do artigo 30.º.

Cumpr, desta forma, apreciar a existência das inconstitucionalidades suscitadas no âmbito do despacho referido, bem como avaliar se estas são passíveis de serem superadas no decurso do processo legislativo, assim como apreciar o invocado no recurso apresentado pelos autores da iniciativa.

O artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa estatui que “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”.

Entendem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA que “a dignidade da pessoa humana não é jurídico-constitucionalmente apenas um princípio-limite. Ela tem um valor próprio e uma dimensão normativa específicos. Desde logo, está na base de concretização do princípio *antrópico* ou *personicêntrico* inerente a muitos direitos fundamentais.”¹.

¹ José Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2007, volume I, 4ª edição, p. 198 e ss.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

O n.º 2 do artigo 18.º da Lei Fundamental dispõe que *“a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”*.

Segundo Maria Fernanda PALMA, *“o Direito Penal, devido às sanções que historicamente o caracterizam [...] não se apresenta como um simples fator de organização da vida em sociedade em torno de fins ou valores específicos (tais como um projeto concreto de sociedade ou a realização de quaisquer objetivos políticos). No seu cerne, o Direito Penal tem o papel de juridicizar o próprio poder do Estado de direito democrático quanto à punição de sujeitos concebidos como pessoas, aos quais é reconhecida dignidade e garantido o direito a um desenvolvimento pleno. Entendendo-se que a punição é historicamente restritiva de direitos, liberdades e garantias fundamentais, o Direito Penal tem de ser justificado pela proteção de valores essenciais da sociedade e constitutivos da essência do poder do Estado”*².

Todavia, o Projeto de Lei *sub judice* prevê a moldura penal de 25 a 65 anos para crimes de homicídio praticados com especial perversidade, nomeadamente contra crianças.

Como já indicado, por referência à nota de admissibilidade emitida pelos serviços da Assembleia da República, a idade para a imputabilidade penal é de 16 anos e a esperança média de vida em Portugal é cerca de 80 anos, o que, conseqüentemente, tornaria esta pena de carácter materialmente perpétuo, comprometendo qualquer propósito de reinserção social após o cumprimento da pena.

Tal como refere o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, no seu n.º 2 do artigo 5.º *“o tratamento prisional consiste no conjunto de actividades e programas de reinserção social que visam a preparação do recluso para a liberdade, através do desenvolvimento das suas responsabilidades, da aquisição de competências que lhe permitam optar por um modo de vida socialmente responsável, sem cometer crimes, e prover às suas necessidades após a libertação”*.

² Maria Fernanda Palma, *Direito Constitucional Penal*, 2006, p. 47.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

Ainda que se verifique um vasto campo de discricionariedade legislativa na matéria da definição das penas, a aplicação de sanções criminais de duração indefinida ou ilimitada é expressamente proibida pelo n.º 1 do artigo 30.º da Constituição da República Portuguesa, que estatui que *“não pode haver penas nem medidas de segurança privativas ou restritivas da liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida”*.

Como destacam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *“o princípio da natureza temporária, limitada e definida das penas (bem como das medidas de segurança) privativas ou restritivas da liberdade (n.º 1) é expressão do direito à liberdade (art. 27.º), da ideia da proibição de penas cruéis, degradantes ou desumanas (art. 25.º, n.º 2) e, finalmente, da ideia de proteção da segurança, ínsita no princípio do Estado de Direito”*³.

Acrescentam que *“um inquestionável princípio geral de limitação das penas e dos seus efeitos é naturalmente o princípio constitucional da necessidade e da proporcionalidade, quer quanto ao tipo de sanção, quer quanto à sua duração e dimensão”*.

A proposta em causa, ao mais do que duplicar a pena máxima para o crime de homicídio qualificado, e elevando o limite mínimo para o limiar que antes representava o máximo da pena, atinge, de forma manifesta o referido princípio da necessidade e proporcionalidade, como refere S. Exa. Presidente da Assembleia da República no seu despacho.

Descrito sinteticamente o objeto, conteúdo e motivação da iniciativa em apreço, não podemos deixar de partilhar do reparo apontado pelo S. Exa. Presidente da Assembleia da República, concordando com o teor do mesmo, de que a concretização do objetivo pretendido é o mesmo do anteriormente apresentado, concretamente à prisão perpétua.

O invocado no recurso dos proponentes, nomeadamente o facto do projecto prever, *“que seja aplicada liberdade condicional após o cumprimento de 15 anos de pena, o que corresponde a um período de encarceramento inferior à actual pena máxima”*, considerando que os fins da pena, *“prevenção e reabilitação”* se encontram, desta feita, assegurados, parece-nos não encontrar sustentação, uma vez que não nos encontramos no princípio

³ José Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., p. 502.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

casuístico e da aplicabilidade, não cabendo, certamente ao julgador a aplicação da lei de modo a tornar a sua aplicação constitucional.

Os autores da iniciativa referem, na exposição de motivos, que *“não se trata, por isso, de reintroduzir uma abstração ou uma especificidade técnica, mas sim de aprofundar e aperfeiçoar o dever de realização da justiça a que o Estado está constitucionalmente adstrito”*.

Contudo, e ainda que, limitando expressamente a moldura penal, não se poderá deixar de concordar que a *ratio legis* é a mesma da prisão perpétua, com vista a atingir o mesmo objectivo material.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA referem que *“a prisão perpétua (...) é de tal modo importante na economia da “constituição penal” que a CRP proíbe mesmo a extradição para países em que os extraditados possam vir a ser condenados a tal pena (ou medida de segurança), se não houver garantia oficial de que ela não se aplicará ao caso concreto (art.33.º-4)”*.

Ora, não se poderá deixar de entender, por maioria de razão, que qualquer pena que se mostre de duração de carácter perpétuo, ainda que, em última análise se considere formalmente determinada, possa ter qualquer respaldo constitucional.

Para além disso, a prisão perpétua no seu sentido estrito ou no seu modelo “revisível” como propõem os autores não tem qualquer efeito controlador do crime na sociedade, até porque não só não há estudos científicos que o comprovem, como também os dados estatísticos apontam no sentido contrário.

PARTE III - Parecer

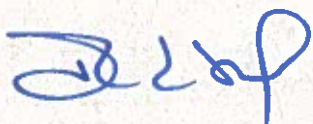
Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias

- a) Que o Projeto de Lei n.º 215/XV/1.ª (CH) padece de desconformidade constitucional, por infringir o disposto no n.º 1 do artigo 30.º da Constituição da República Portuguesa;
- b) Essa desconformidade constitucional é intransponível no decurso do processo legislativo, uma vez que o objeto do Projeto de Lei em apreço a ela se circunscreve;
- c) Consequentemente, o Projeto de Lei n.º 215/XV/1.ª (CH) não reúne os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 120.º, n.º 1 alínea a), do Regimento da Assembleia da República.

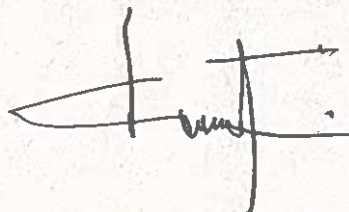
Palácio de S. Bento, 13 de julho de 2022.

A Deputada Relatora



(Inês de Sousa Real)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)

