



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

ASSUNTO:

Parecer sobre a proposta de Lei n.º 228/XII/3.^a (ALRAM) – Estratégia nacional para a protecção das crianças contra a exploração sexual e os abusos sexuais

25.06.2014

PARECER

1. Objecto

Pelo senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi solicitada a emissão de parecer escrito relativamente à **Proposta de Lei n.º 228/XII/3.^a (ALRAM)** – Estratégia nacional para a protecção das crianças contra a exploração sexual e os abusos sexuais.

Foi determinada a elaboração de parecer.



2. Apreciação

A Proposta provém da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa.

Num contexto de aumento de casos de abusos sexuais a crianças participados junto dos órgãos de polícia criminal em Portugal (de acordo com os dados do Relatório Anual de Segurança Interna, entre 2012 e 2013 os casos de abusos sexuais de crianças subiram de 1.074 para 1.227, os abusos sexuais de adolescentes de 127 para 161, os crimes de coacção sexual de 56 para 93, e os de violação de 459 para 473; no total nacional, contam-se 1.716 denúncias em 2012 e 1.954 em 2013), aponta-se para o estabelecimento de uma estratégia nacional visando a diminuição daquele flagelo, dando corpo a orientações da Convenção do Conselho da Europa para a Protecção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais, assinada em Lanzarote a 25 de Outubro de 2007 (aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 75/2012, de 9 de Março, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 90/2012, de 28 de maio – doravante, “Convenção de Lanzarote”).

O objectivo traçado é indiscutivelmente meritório. A importância da protecção das crianças contra qualquer forma de abuso não carece de explicação. Assim, o desenvolvimento de esforços nesse sentido é sempre de saudar.

Não obstante, o diploma em análise suscita os seguintes comentários:

a) Relação entre a forma e o conteúdo

Não pode deixar-se de notar que o diploma – Proposta de Lei – visa “criar a estratégia” nacional para a protecção das crianças contra a exploração sexual e os abusos sexuais (artigo 1.º).



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Sucedem que, na verdade o diploma não cria a estratégia. Define o seu âmbito, por referência à Convenção de Lanzarote (artigo 2.º), fixa os seus objectivos (artigo 4.º) e cria uma estrutura de acompanhamento (artigos 6.º, 7.º e 8.º).

A estratégia propriamente dita não é criada nem – eventualmente – poderia criar-se por esta forma. O carácter marcadamente “operacional” de uma “estratégia”, nesta como em outras matérias, faz com que a sua definição e implementação deva caber ao poder executivo, como no próprio diploma se reconhece. Assim, prevê-se no artigo 5.º que a Estratégia Nacional é definida, coordenada e desenvolvida sob tutela do Ministério responsável pelas políticas sociais, que garante os meios físicos, humanos e financeiros necessários à sua implementação e lhe atribui as correspondentes dotações orçamentais. Contudo (sem deixar de notar que a expressão “Ministério responsável pelas políticas sociais” pode não ser isenta de dúvida), a articulação entre os artigos 1.º e 5.º traz consigo algumas aporias: a estratégia é “criada”, em abstracto, ficando todavia por definir, sendo caso de questionar, afinal, o que se criou.

Crê-se que a este “desencontro” normativo não será alheia a escolha da forma de lei. Sendo a definição de “estratégias”, como se referiu, de feições marcadamente executivas, ao poder legislativo caberá dar orientações genéricas, necessariamente carecidas de melhor concretização tendo em vista a sua execução. Daí que a adopção de estratégias se encontre habitualmente em Resoluções da Assembleia da República, contendo



recomendação ao Governo⁽¹⁾, ou (quando impulsionadas pelo executivo) em Resoluções do Conselho de Ministros⁽²⁾.

⁽¹⁾ Por exemplo, a Resolução da Assembleia da República n.º 36/2001 (visa adoptar uma estratégia de prevenção e promoção da segurança rodoviária), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2001 (aprova a estratégia para as alterações climáticas), a Resolução da Assembleia da República n.º 78/2010 (recomenda ao Governo que elabore uma estratégia integrada de prevenção e segurança para as actividades realizadas nas praias, piscinas e recintos de diversão aquática), a Resolução da Assembleia da República n.º 129/2011 (recomenda ao Governo que crie e dinamize um Plano Nacional para Coesão Territorial no quadro de uma nova estratégia nacional), a Resolução da Assembleia da República n.º 132/2012 (recomenda ao Governo o desenvolvimento de uma estratégia integrada que promova o «Turismo acessível» ou «Turismo para todos» em Portugal) e a Resolução da Assembleia da República n.º 26/2014 (recomenda ao Governo que, numa perspectiva de mitigação, estude a possibilidade do recurso a medidas de urgência para responder aos estragos que resultaram das intempéries que assolaram o País no início do ano, e que simultaneamente promova com celeridade a revisão da Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, numa óptica da prevenção e adaptação às dinâmicas do litoral do País

⁽²⁾ Por exemplo, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001, (adopta a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2002 (designa o Instituto do Ambiente como entidade responsável pela elaboração da Estratégia Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2005 (define o procedimento para a elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005 (aprova a estratégia nacional para a energia), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006 (aprova a Estratégia Nacional para as Florestas), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006 (aprova a Estratégia Nacional para o Mar), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007 (aprova a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável - 2015 (ENDS) e o respectivo Plano de Implementação, incluindo os indicadores de monitorização (PIENDS)), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2008 (aprova a estratégia para o cumprimento das metas nacionais de incorporação de biocombustíveis nos combustíveis fósseis), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2008 (Aprova a Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no Trabalho, para o período 2008-2012), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 188/2008 (aprova uma estratégia de reconhecimento e promoção da língua portuguesa), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2009 (aprova a Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária (ENSR) 2008-2015), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009 (aprova a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009 (aprova a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010 (aprova a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2010 (aprova a Estratégia Nacional para a Energia 2020), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/2010 (aprova a Estratégia de Desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2010 (aprova a Estratégia Nacional para a Deficiência 2011-2013 (ENDEF)) e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2012 (aprova o Relatório denominado «Estratégia para os pagamentos em atraso há mais de 90 dias»).



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Em suma, entende-se que a forma mais adequada à ulterior definição de uma “estratégia” pelo executivo é a Resolução da Assembleia da República contendo recomendações ao Governo (que poderá incluir a criação da estrutura de acompanhamento, cujo funcionamento, aliás, sempre terá de ser objecto de regulamentação).

b) Âmbito e objectivos a prosseguir

Cotejando os artigos 2.º e 4.º da Proposta, por um lado, e o amplo espectro de objectivos da Convenção de Lanzarote, poderá considerar-se a possibilidade de alargar a previsão do artigo 4.º a actividades de coordenação entre organismos, de divulgação e de formação.

Não pode deixar-se de assinalar que o objectivo de “erradicar os problemas” de exploração sexual e abuso sexual de crianças, tomado na sua literalidade, por muito desejável, não será possível, sendo talvez mais razoável uma expressão apontando para prevenção, combate e repressão (em linha, aliás, com a previsão do artigo 1.º da Convenção de Lanzarote).

c) Definições

A definição de “exploração sexual e abusos sexuais de crianças”, contida na alínea b) do artigo 3.º da Proposta, como “*todas as práticas qualificadas como infracção penal nos termos do Direito Penal português*” constituirá lapso, já que certamente não se quis afirmar que qualquer crime do ordenamento jurídico-penal português constitui exploração sexual ou abuso sexual de crianças, nem tal definição encontra eco no artigo 3.º da Convenção de Lanzarote.



Atendendo ao disposto nos artigos 3.º e 18.º a 23.º da Convenção de Lanzarote, poderá considerar-se a possibilidade de remeter, no preceito em causa, para os crimes previstos na Secção II do Capítulo V do Título I do Livro II do Código Penal.

Aproveita-se para dar nota de que poderá ser útil reflectir sobre a necessidade de ajustar o Código Penal, em face dos compromissos assumidos na Convenção de Lanzarote (cfr. artigos 20.º, n.º 1, alíneas d) e f), 21.º, n.º 1, alínea c) – sendo certo que existe alguma margem de conformação, nos termos dos artigos 20.º, n.º 4 e 21.º, n.º 2 – e artigo 23.º, todos da Convenção de Lanzarote).

Lisboa, 25 de Junho de 2014

Nuno de Lemos Jorge

Juiz de Direito/Adjunto do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do CSM