



NU 680568  
1228/1CACDLG/KC  
15/07/2021

## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,  
Direitos, Liberdades e Garantias  
Dr. Luís Marques Guedes  
Email: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	V/ Data:	N/ Referência:	Ofício n.º	Data:
565/1.ª-CACDLG/2021	30-06-2021	2021/GAVPM/2136	2021/OFC/04122	15-07-2021

ASSUNTO: **Projetos de Lei n.º 885/XIV/2.ª (PSD) e n.º 886/XIV/2.ª (CDS-PP) - NU: 680364**

No seguimento do ofício identificado em epígrafe, remete-se a V. Exa., em conformidade com o solicitado, parecer sobre as iniciativas legislativas supra identificadas.

Com os melhores cumprimentos,



**Afonso Henrique  
Cabral Ferreira**  
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Afonso  
Henrique Cabral Ferreira  
430025ea21c54db87d54214fae90c88bab2b26\*  
Dados: 2021.07.15 10:41:28





ASSUN  
TO:

**Projeto de Lei n.º 885/XIV/2.ª (PSD)** - “Revogação da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, relativa ao Regime Excecional de Flexibilização da Execução das Penas e das Medidas de Graça, no âmbito da pandemia da doença Covid-19”; **Projeto de Lei n.º 886/XIV/2.ª (CDS)** – “Cessação de vigência do regime excecional de medidas de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça no âmbito da prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, constante da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril”.

2021/GAVPM/2136

09-07-2021

## PARECER

\*\*

### 1. Objeto

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foram remetidos ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) os Projetos de Lei n.ºs 885/XIV/2.ª (PSD) e 886/XIV/2ª (CDS-PP) que visam a revogação da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, relativa ao *Regime Excecional de Flexibilização da Execução das Penas e das Medidas de Graça, no âmbito da pandemia da doença Covid-19*.

### 2. Análise formal

2.1. Analisadas as exposições de motivos dos projetos de lei acima referidos, para explicitação dos fundamentos que terão estado na génese das presentes iniciativas legislativas, verifica-se que as mesmas têm como escopo a cessação de vigência do «regime excecional de medidas de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça no âmbito da prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19», constante da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, alterada pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, cuja revogação se propõe.

2.1.1. Para fundamentar as medidas propostas pode ler-se na exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 885/XIV/2.<sup>a</sup> que *«Apesar de não haver registo de casos de COVID-19 nas cadeias portuguesas (...) e de já nem sequer estarmos em estado de emergência devido à pandemia, a verdade é que os reclusos continuam a beneficiar da aplicação da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, relativa ao regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da COVID-19.*

*Isto porque tal lei, de natureza extraordinária e temporária, apenas cessará a sua vigência na data a fixar em lei que declare o final do regime excecional nela previsto (...).*

*Daí que não cause qualquer admiração ou perplexidade as recentes notícias que dão conta que a pandemia já libertou mais de 2.800 reclusos, sendo que, de março a junho deste ano, terão sido libertados 119 presos com base nesta lei, o que bem demonstra que a verdadeira intenção do Governo, quando propôs esta lei, foi arranjar uma forma de esvaziar as prisões portuguesas à boleia da pandemia. (...).*

*O PSD votou contra a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, precisamente por considerar que esta lei não deveria configurar um instrumento para responder ao problema estrutural da sobrelotação das prisões, mas antes deveria assumir-se como um meio para permitir a proteção dos reclusos mais vulneráveis ao vírus SARS-Cov-2 e à doença da COVID-19. (...)*

*Numa altura em que não existem sequer casos de infeção por COVID-19 no sistema prisional dificilmente se compreende a manutenção em vigor de uma lei desta natureza, sobretudo agora que está a ser empreendida a campanha de vacinação de reclusos, cujo final, anunciado pela Task Force, em articulação com a Direção-Geral de Reinserção e dos Serviços Prisionais, está previsto para o final deste mês (...).*»

2.1.2. Por seu turno, no Projeto de Lei n.º 886/XIV/2.<sup>a</sup>, para fundamentar a alteração legislativa proposta, lê-se na respetiva exposição de motivos o seguinte: *«Em pleno desenrolar da primeira fase da pandemia, a Assembleia da República aprovou, por proposta do Governo, a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, que deu corpo a um “Regime excecional de flexibilização da execução das penas e medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença Covid-19”, que constituiu uma medida*

*fundamental para deter a propagação da doença num meio em que o distanciamento físico é impossível e onde convivem reclusos com altos índices de infeções e doenças crónicas (v.g., tuberculose, diabetes e HIV). (...)*

*Quando a Lei n.º 9/2020 foi publicada, estimava-se que as medidas nelas instituídas pudessem abranger cerca de 2200 condenados, num universo que, no início de abril de 2020, ascendia a 12.729 reclusos.*

*Atualmente, foram libertados 2851 reclusos ao abrigo da Lei n.º 9/2020, apesar de ter passado mais de um ano sobre o fim do primeiro confinamento e mais de dois meses sobre o último estado de emergência. (...)*

*Decorre atualmente a vacinação da população prisional, sendo previsível que fique praticamente concluída no decurso da próxima semana. Parece, pois, que deixou de haver fundamento para que o referido regime excecional continue em vigor, não sendo intenção do CDS-PP permitir que o Governo utilize este regime excecional como forma de controlo do excesso de população prisional. (...).*

### **3. Apreciação**

3.1. A Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, aprovou um «regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19», estabelecendo, excecionalmente, no âmbito da emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19, um perdão parcial de penas de prisão, um regime especial de indulto das penas, um regime extraordinário de licença de saída administrativa de reclusos condenados, a antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional.

Todas as medidas implicam a libertação *imediata* dos reclusos por elas abrangidas, sendo que nos casos de perdão e de indulto a pena em execução cessa por extinção e nos casos de licença de saída e de antecipação da liberdade condicional a execução da pena mantém-se, mas ocorrerá fora do estabelecimento prisional.<sup>1</sup>

3.2. O fundamento das referidas medidas *de carácter excecional* consta da exposição de motivos que acompanhou a respetiva Proposta de Lei n.º 23/XIV, sobre a qual este CSM teve oportunidade de se pronunciar.

---

<sup>1</sup> Vide, Nuno Brandão, *A libertação de reclusos em tempos de COVID-19. Um primeiro olhar sobre a Lei n.º 9/2020, de 10/4, in *Julgar Online*, abril de 2020 | 1.*

Referia-se na mencionada exposição de motivos que: “(...) Portugal tem atualmente uma população prisional de 12 729 reclusos, 800 dos quais com mais de 60 anos de idade, alojados em 49 estabelecimentos prisionais dispersos por todo o território nacional.

As Nações Unidas, através de mensagem da Alta Comissária para os Direitos Humanos de 25 de março, exortaram os Estados membros a adotar medidas urgentes para evitar a devastação nas prisões, estudando formas tendentes a libertar os reclusos particularmente vulneráveis à COVID 19, designadamente os mais idosos, os doentes e os infratores de baixo risco.

As especificidades do meio prisional, quer no plano estrutural, quer considerando a elevada prevalência de problemas de saúde e o envelhecimento da população que acolhe, aconselham que se acantele, ativa e estrategicamente, o surgimento de focos de infeção nos estabelecimentos prisionais e se previna o risco do seu alastramento.

O reconhecimento desta realidade levou a Provedora de Justiça a emitir a Recomendação n.º 4/B/2020, de 26 de março, apontando para a adoção de um regime de flexibilização das licenças de saída – instituto já hoje previsto, de resto, no Código de Execução das Penas e Medidas Privativas de Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, na sua redação atual.

Neste contexto de emergência, o Governo propõe a adoção de medidas excecionais de redução e de flexibilização da execução da pena de prisão e do seu indulto, que, pautadas por critérios de equidade e proporcionalidade, permitem, do mesmo passo, minimizar o risco decorrente da concentração de pessoas no interior dos equipamentos prisionais, assegurar o afastamento social e promover a reinserção social dos reclusos condenados, sem quebra da ordem social e do sentimento de segurança da comunidade. Estas medidas extraordinárias constituem a concretização de um dever de ajuda e de solidariedade para com as pessoas condenadas, insito no princípio da socialidade ou da solidariedade que inequivocamente decorre da cláusula do Estado de Direito.

Assim, o Governo propõe o perdão das penas de prisão aplicadas por decisão transitada em julgado, cuja duração não exceda os dois anos ou, no caso de penas aplicadas de duração superior, se o tempo remanescente até cumprimento integral da pena for também igual ou inferior a dois anos (...).

Para salvaguardar a vida e a integridade física dos reclusos que, pela especial vulnerabilidade do seu estado de saúde, estão mais expostos ao risco de contração da doença Covid-19, propõe-se, por evidentes razões humanitárias, a instituição de um regime excecional de indulto da pena, desde que os reclusos tenham 65 ou mais anos de idade à data da entrada em vigor da presente lei e as patologias de que sejam portadores ou a sua autonomia se mostrem incompatíveis com a permanência em meio prisional no atual contexto de pandemia (...).

*Por último, o Governo propõe a adoção de um regime extraordinário de concessão de licença de saída (...)*” (sublinhados nossos).

Esta proposta de lei visava, portanto, **num quadro excepcional de emergência**, responder designadamente aos apelos das Nações Unidas quanto à adoção de medidas urgentes para evitar a devastação nas prisões, «*estudando formas tendentes a libertar os reclusos particularmente vulneráveis à COVID 19, designadamente os mais idosos, os doentes e os infratores de baixo risco*», e da Provedora de Justiça, «*apontando para a adoção de um regime de flexibilização das licenças de saída*», considerando que tempos excepcionais justificam a adoção de medidas excepcionais.

O fundamento e propósito dessa iniciativa foi, pois, o de evitar o surgimento de focos de infeção nos estabelecimentos prisionais e prevenir atempadamente o risco do seu alastramento atentas as especificidades do meio prisional, o que pressupunha grande celeridade na sua aplicação.

3.3. Nesse contexto de emergência, a Assembleia da República, com base na referida proposta, aprovou a mencionada Lei n.º 9/2020, em vigor desde 11.04.2020<sup>2</sup>, a qual, consagrando um regime excepcional de flexibilização da execução das penas e medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença Covid-19, dispunha na redação original do seu artigo 10.º que cessaria a sua vigência na data fixada pelo decreto-lei previsto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

Sucedeu, como bem se refere na exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 886/XIV/2.<sup>a</sup>, que esta última disposição veio a ser revogada pelo artigo 8.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, a qual alterou, ainda, a redação do referido artigo 10.º, que passou a prever que a Lei n.º 9/2020 cessaria a sua vigência «na data a fixar em lei que declare o final do regime excepcional de medidas de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça no âmbito da prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19», o que tem permitido que o referido regime extraordinário continue em vigor até hoje.

3.4. Considerando que a referida Lei n.º 9/2020, ao incidir sobre a extinção e execução de penas aplicadas por condenações transitadas em julgado e ao consagrar um regime extraordinário de libertação de reclusos, tem implicações diretas sobre matérias

---

<sup>2</sup> Diário da República n.º 71-A/2020, Série I de 2020-04-10.

relativas à administração da justiça, sem tomar qualquer posição sobre matérias que constituem uma opção de política legislativa de cariz eminentemente político, não podemos deixar de fazer algumas observações sobre a revogação proposta nos projetos de lei em apreço.

Em primeiro lugar, cumpre referir que tal revogação terá a vantagem de pôr termo a um regime que tem potenciado, face às dúvidas interpretativas que suscita na sua aplicação, várias controvérsias e inclusive diferenças de tratamento entre condenados em posições materialmente idênticas. Assim, por exemplo, se para uns as razões excecionais que determinaram a aprovação da mencionada Lei só valem em relação aos condenados que se encontrem privados da liberdade no momento da sua entrada em vigor<sup>3</sup>, para outros o regime estatuído é aplicável a condenados que não estão reclusos<sup>4</sup>, o que, naturalmente, coloca questões do ponto de vista do princípio constitucional da igualdade consagrado no art.º 13.º da CRP.

Doutra parte, importa não esquecer, conforme foi referido no parecer deste Conselho emitido no âmbito da Proposta de Lei n.º 23/XIV, que estamos perante um conflito de direitos fundamentais: de um lado, os direitos à segurança da comunidade e da manutenção da ordem social (trata-se de condenados em penas de prisão por sentenças transitadas em jugado); e, do outro lado, o direito à saúde e o dever de ajuda e de solidariedade para com pessoas condenadas. A conciliação de tais direitos fundamentais em confronto deverá sempre obedecer ao princípio de concordância prática, no sentido do melhor equilíbrio possível entre os direitos em colisão, consagrado no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.

Assim, tendo, por um lado, presente esse equilíbrio e, por outro lado, a evolução positiva da pandemia que determinou a cessação do estado de emergência, o processo de vacinação em curso nas prisões e a conseqüente diminuição do perigo de contágio e seus efeitos, associada à redução da população prisional com a libertação de um número significativo de reclusos, forçoso é concluir que deixou de haver fundamento para a manutenção de um regime que deveria ser absolutamente excepcional.

---

<sup>3</sup> Nuno Brandão, *Ob. cit.*; Vítor Pereira Pinto, em estudo publicado no SIMP - *O perdão previsto no art.º 2.º da Lei n.º 9/2020* – SIMP – Actualidade - de 13/04/2020; na jurisprudência, *vide*, acórdão do TRC de 09-09-2020; acórdão do TRL de 22-04-2021; Parecer n.º 10/2020, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, <https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/parecer10-20.pdf>.

<sup>4</sup> *Vide*, a título de exemplo, acórdãos do TRL de 23-02-2021 e do TRC de 30-09-2020.

Consideram-se, pois, justificados os propósitos que norteiam os projetos de lei em apreço, na medida em que põem termo a um regime excepcional que, já não se justificando por razões de saúde pública, derroga o sistema punitivo e repõem a normalidade do cumprimento das penas, salvaguardando as finalidades que lhe estão associadas.

#### 4. Conclusão

O projeto legislativo em causa dá corpo a legítimas opções de política legislativa, sobre as quais não compete ao Conselho Superior da Magistratura pronunciar-se.

Nas matérias que respeitam à prática judiciária, o Conselho Superior da Magistratura apresenta apenas as observações *supra* exaradas.

De todo o modo, coloca-se à superior consideração de Vossa Excelência a ponderação dos comentários e sugestões acima expedidos.

 **Graça Maria  
Andrade Paula  
Pissarra**  
Adjunta

Assinado de forma digital por Graça Maria  
Andrade Paula Pissarra  
168a3b31269aed8e97f6c509e7e58748dbb1756b  
Dados: 2021.07.09 22:16:12

