



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Offício n.º 428/XIV/1ª – CACDLG/2020

Data: 15-07-2020

NU: 659000

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 397/XIV/1ª (CH)

*Caro Presidente,*

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 397/XIV/1ª (CH) – *“Pelo regresso imediato dos reclusos libertados ao abrigo da Lei n.º 9/2020, Regime Excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade”*, tendo as partes I e III sido aprovadas por unanimidade na ausência do PAN, do DURP do CHEGA e da Deputada Não Inscrita – Joacine Katar Moreira, na reunião de 15 de julho de 2020, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### **PARECER**

**Projeto de Lei n.º 397/XIV/1.ª (CH) – Pelo regresso imediato dos reclusos libertados ao abrigo da Lei n.º 9/2020, Regime Excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade**

#### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

##### **I. a) Nota introdutória**

O Deputado Único Representante do Partido Chega apresentou à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 397/XIV/1.ª (CH) – Pelo regresso imediato dos reclusos libertados ao abrigo da Lei n.º 9/2020, Regime Excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade.**

O projeto de lei em apreciação deu entrada na Assembleia da República em 22 de maio de 2020, tendo baixado, para apreciação na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. A iniciativa foi anunciada na sessão plenária de 27 de maio.

Em reunião de 3 de junho de 2020, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, designou relatora a Deputada signatária do presente relatório.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A iniciativa reúne os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 1 do artigo 120.º, no n.º 1 do artigo 123.º e no artigo 124.º, todos do RAR.

#### **b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

O projeto de lei apresentado pelo Deputado Único Representante do Chega tem por objeto o decretamento do “regresso imediato dos reclusos libertados ao abrigo da Lei n.º 9/2020, Regime Excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade”.

No entanto, o n.º 2 do artigo 2.º do Projeto de Lei restringe o âmbito de aplicação definido no artigo 1.º aos reclusos que tenham beneficiado da licença extraordinária de saídas administrativas de 45 dias prevista no artigo 4.º da Lei n.º 9/2020, tendo já terminado o seu gozo ou estando ainda o mesmo em curso.

Ou seja, o projeto de lei em apreciação pretende fazer regressar, imediatamente, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade, os reclusos abrangidos pela Lei n.º 9/2020, de 10 de abril de 2020 – que aprovou um regime excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e que foi alterada pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio – mas apenas os reclusos que tenham beneficiado da licença extraordinária de saídas administrativas de 45 dias prevista no artigo 4.º da Lei n.º 9/2020, tendo já terminado o seu gozo ou estando ainda o mesmo em curso.

Não são, assim, abrangidos os reclusos que beneficiaram do perdão parcial de penas de prisão, do regime especial de indulto de penas ou da antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional.

Na fundamentação que apresenta na Exposição de Motivos, o proponente refere que não considerou necessária a mencionada Lei n.º 9/2020 e que a solução preconizada pela mesma não é a mais correta face ao que se pretendia acautelar, uma vez que “não se



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

assistiu nos estabelecimentos prisionais portugueses a um qualquer princípio de catástrofe infectocontagiosa”.

Entende, ainda, o preponente, que a aprovação da referida Lei n.º 9/2020 fez emergir um perigo real, “que diz respeito à libertação de criminosos potencialmente perigosos, alguns reincidentes nas práticas criminais pelas quais foram condenados, e que uma vez libertados contribuiriam sim para novas reincidências e para o acumular de uma crise de segurança interna que se juntaria assim às crises sanitária e económica já existentes”.

Considerando, na mesma Exposição de Motivos, que “muitas das preocupações primeiramente apresentadas acabaram por se vir a verificar serem correctas”, e alegando, também, o alívio do confinamento social imposto à população, entende o preponente que a Lei n.º 9/2020 deve ser revertida, sem prejuízo dos “cuidados sanitários que se devem sempre garantir por forma a proteger todos quantos integram os sistemas prisionais portugueses”.

#### **I. c) Enquadramento constitucional e legal**

A Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, que aprovou um regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, resulta da Proposta de Lei n.º 23/XIV apresentada pelo Governo à Assembleia da República, no contexto da prevenção e combate à doença COVID-19.

Como refere a Nota Técnica elaborada a propósito do Projeto de Lei em apreciação no presente parecer, aquela Proposta de Lei “foi motivada, designadamente, pelas recomendações da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos e da Provedora de Justiça, no sentido da adoção de medidas orientadas para a redução da população prisional”.

Na respetiva exposição de motivos, o Governo, na qualidade de preponente, invoca “as especificidades do meio prisional, quer no plano estrutural, quer considerando a



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

elevada prevalência de problemas de saúde e o envelhecimento da população que acolhe, aconselham que se acautele, ativa e estrategicamente, o surgimento de focos de infeção nos estabelecimentos prisionais e se previna o risco do seu alastramento” e que as medidas extraordinárias propostas “constituem a concretização de um dever de ajuda e de solidariedade para com as pessoas condenadas, ínsito no princípio da socialidade ou da solidariedade que inequivocamente decorre da cláusula do Estado de Direito.”

Remete-se para a Nota Técnica a cronologia dos acontecimentos no que respeita à declaração da situação de pandemia, que a Organização Mundial de Saúde emitiu a 11 de março p.p., bem como à organização da resposta nacional à crise de saúde pública originada pela COVID 19.

Neste contexto, o regime aprovado pela Lei n.º 9/2020 integra várias medidas orientadas para a diminuição da população prisional, designadamente, um perdão parcial de penas de prisão; um regime especial de indulto de penas; um regime extraordinário de licença de saída administrativa de reclusos condenados e a antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional. Tendo sido estabelecidos critérios específicos relativamente a cada tipo de medida. Refira-se, a propósito, que em todas as medidas foram excluídos os condenados por crimes cometidos contra membro das forças policiais e de segurança, das Forças Armadas e funcionários e guardas dos serviços prisionais, no exercício das respetivas funções.

Cita-se, ainda, a Nota Técnica no que respeita à vigência da Lei n.º 9/2020: “Nos termos do seu artigo 10.º (na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio), a Lei n.º 9/2020 cessa a sua vigência «na data a fixar em lei que declare o final 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”.

No que respeita ao cumprimento da lei formulário, Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, a Nota Técnica suscita a questão de o título do Projeto de Lei em apreciação - «Pelo regresso imediato dos reclusos libertados ao abrigo da Lei n.º 9/2020, Regime



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade» - poder ser aperfeiçoado, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, considerando que o objeto estabelecido pelo título e pelo objeto ser restringido pelo n.º 2 do artigo 2.º.

À data da elaboração de presente parecer, não estão pendentes quaisquer iniciativas legislativas ou petições com objeto semelhante ao projeto de lei em apreço.

Em diversas Legislaturas anteriores foram apresentadas iniciativas legislativas sobre matéria conexa com a do projeto de lei em análise, bem como petições dirigidas à Assembleia da República. Dada a extensão dos respetivos elencos, remete-se para a Nota Técnica quanto à especificação das mencionadas iniciativas legislativas e petições.

#### I. d) Consultas

Atendendo à matéria objeto da iniciativa foi promovida a consulta escrita, em 4 de junho de 2020, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior da Magistratura e da Ordem dos Advogados.

À data da elaboração do presente Relatório tinha sido recebido o parecer remetido pela Ordem dos Advogados, datado de 16 de junho p.p., a pelo Conselho Superior da Magistratura, datado de 6 de julho.

A Ordem dos Advogados “manifesta-se frontalmente contra a aprovação do mencionado Projeto de Lei”, invocando, em síntese, a impossibilidade de lei que consagre a pretensão contida naquele, por entender que a mesma colide com o disposto no artigo 10.º da Lei n.º 9/2020 (a cujo teor fizemos menção no ponto 1 c) do presente), bem como por considerar, com os argumentos que desenvolve no seu parecer, desaconselhável o regresso dos reclusos aos estabelecimentos prisionais.”

Quanto ao Conselho Superior da Magistratura, este começa por referir que, não obstante ter vindo a abster-se de tomar posição sobre questões que se prendam com



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

opções de cariz eminentemente político, “não deixa de se chamar a atenção para a coerência do sistema e para alguns fatores a ter em consideração”.

A primeira questão suscitada prende-se com a introdução na ordem jurídica, pela iniciativa em apreciação, de um regime mais desfavorável para os seus destinatários, face ao que resulta da citada Lei n.º 9/2020, razão pela qual o Conselho Superior da Magistratura entende ser necessária uma análise da solução preconizada “à luz dos princípios da segurança jurídica e da confiança, tal como dimanam do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa”.

Segundo o Parecer, “todas as leis, sem exceção, têm que respeitar o princípio da proteção da confiança e segurança jurídica que está implicado pelo princípio do Estado de direito democrático, por forma que a nova lei não vá, de forma arbitrária, inopinada ou intolerável, desrespeitar os mínimos de certeza e segurança jurídica exigíveis, sendo que nestes casos, em que estão em causa penas, o Estado deve ser particularmente cauteloso com as expectativas por ele criadas ao cidadão”. Assim, “perante a tutela jurídico-constitucional da confiança, não pode, pois, deixar de se chamar a atenção, para melhor ponderação, para o facto de o Estado-legislador ter criado com a denominada Lei do Perdão expectativas de continuidade da sua aplicação até que seja declarado o final 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-CoV2 e da doença COVID-19, o que ainda não sucedeu”.

Recorda-se, neste particular, o Acórdão n.º 572/14<sup>1</sup>, onde se diz que “a situação de confiança legítima imputável ao Estado não se forma com a mesma consistência relativamente a uma medida de carácter extraordinário e transitório, que justifica uma «excecional e transitória descontinuidade do comportamento estadual»” entende, contudo, o Conselho Superior da Magistratura que “o Estado legislador parece ter encetado comportamentos capazes de gerar expectativas legítimas na estabilidade da ordem jurídica até ao final do regime excecional que fundamentou tal legislação” pelo que

---

<sup>1</sup> Diário da República n.º 160/2014, Série II de 2014-08-21, citando o Acórdão n.º 187/2013



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

“a confiança em que o Estado investiu os visados pela Lei n.º 9/2020 não pode agora ser abruptamente defraudada”.

#### PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

A relatora signatária do presente relatório votou favoravelmente e em consciência a proposta de Lei n.º 23/XIV de cuja aprovação resultou a Lei n.º 9/2020, por se rever nos argumentos apresentados pelo Governo quanto à necessidade de aprovar medidas preventivas do surgimento de focos de infeção nos estabelecimentos prisionais, fundada no dever de solidariedade que, quanto aos destinatários, não deve excluir ninguém, sob pena de se colocar em crise um dos pilares do Estado de Direito.

A relatora signatária do presente votou, ainda, favoravelmente, a alteração ao artigo 10.º da Lei n.º 9/2020, por concordar com a solução adotada quanto à cessação da respetiva vigência.

Sem prejuízo de se reconhecer toda a legitimidade ao proponente para pretender alcançar o objetivo enunciado de fazer regressar aos estabelecimentos prisionais todos os reclusos abrangidos pela Lei n.º 9/2020, aderimos, a este respeito, ao parecer da Ordem dos Advogados quanto à via adequada e necessária para aquele efeito.

A par do teor das recomendações, já mencionadas, da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos e da Provedora de Justiça, consideramos que a necessidade de tomada de medidas específicas de proteção da população prisional resultou, de forma muito clara, da audição do Senhor Direção Geral da Reinserção e Serviços Prisionais, que teve lugar no âmbito dos trabalhos da Subcomissão para a Reinserção e Assuntos Prisionais desta 1ª Comissão, no passado dia 2 de abril.

Convocam-se os dados mencionados na Nota Técnica quanto ao número de reclusos que beneficiaram das medidas previstas na Lei n.º 9/2020: “De acordo com o Relatório sobre a aplicação da terceira declaração do estado de emergência, apresentado pelo Governo à Assembleia da República, nos termos do regime do estado de sítio e do



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

estado de emergência, foram libertados 1158 reclusos pela medida perdão de pena e concedidas 617 licenças de saída administrativa”.

No portal da Presidência da República dá-se nota de terem sido concedidos 14 indultos ao abrigo da Lei n.º 9/2020”.

Em audição nesta Comissão, no passado dia 23 de junho, a Senhora Ministra da Justiça deu conta de que, àquela data, o processo de aplicação do perdão de pena abrangeu 1273 reclusos, que S.Exa. o Presidente da República concedeu 14 indultos e que beneficiaram da licença de saída administrativa 701 reclusos. Acrescentou que foram revogados 10 perdões 46 licenças de saída extraordinárias, o que, na nossa opinião, dá nota de muito baixo número de incumprimentos, pelo que não podemos deixar de questionar o fundamento do “acumular de uma crise de segurança interna”, a que alude o proponente na Exposição de Motivos.

Quanto à eventual inconstitucionalidade suscitada no parecer emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, entende a signatária do presente não tomar posição, nesta sede, sem prejuízo de manifestar que, e salvo melhor opinião, entende que a mesma não é manifesta e demanda análise aprofundada, desde logo por estar em causa um regime de carácter excecional e transitório.

A relatora signatária do presente parecer é de opinião que a iniciativa carece de fundamentação factual e não cumpre o desígnio a que se propõe.

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Deputado Único Representante do Partido Chega apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 397/XIV/1.<sup>a</sup> – *Pelo regresso imediato dos reclusos libertados ao abrigo da Lei n.º 9/2020, Regime Excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

2. O projeto de lei apresentado pelo Deputado Único Representante do Chega tem por objeto o decretamento do regresso imediato dos reclusos libertados ao abrigo da Lei n.º 9/2020, Regime Excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade
3. Não obstante as dúvidas de constitucionalidade suscitadas neste parecer, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que não são impeditivas da discussão e votação em plenário do Projeto de Lei n.º 397/XIV/1.ª apresentado pelo Deputado Único Representante do Partido Chega.

#### PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos Serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

*Palácio de S. Bento, 15 de julho de 2020*

**A Deputada Relatora**

**(Isabel Almeida Rodrigues)**

**O Presidente da Comissão**

**(Luís Marques Guedes)**

## Projeto de Lei n.º 397/XIV/1.ª (CH)

**Pelo regresso imediato dos reclusos libertados ao abrigo da Lei n.º 9/2020, Regime Excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade**

Data de admissão: 25 de maio de 2020

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

Elaborado por: Maria Carvalho (DAPLEN), Maria João Godinho e Luísa Colaço (DILP) Helena Medeiros (BIB) e Ricardo Pita (DAC)

Data: 12/06/2020

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

A iniciativa legislativa em apreço visa «o regresso imediato dos reclusos libertados ao abrigo da [Lei n.º 9/2020](#)<sup>1</sup>, Regime Excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade».

O proponente inicia a exposição de motivos referindo que, atendendo ao «contexto pandémico» e a «preocupações sanitárias», «o Governo legislou no sentido de flexibilizar a execução de penas e medidas de graça» e elenca três das quatro medidas previstas na Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, designadamente «perdões parciais de penas de prisão», «regimes especiais de indulto de penas» e o «regime extraordinário de licença de saídas administrativas de reclusos condenados».

A exposição de motivos prossegue, considerando o proponente que, «para fazer face ao que se pretendia acautelar», a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, não é «necessária» nem «correta», uma vez que «não se assistiu nos estabelecimentos prisionais portugueses a um qualquer princípio de catástrofe infectocontagiosa».

Nesta sequência, o proponente sustenta que os reclusos deveriam ter continuado a cumprir as penas de prisão a que foram condenados, «sendo que naturalmente todos os cuidados sanitários deveriam ser reforçados para salvaguardar em plenitude a sua saúde individual e colectiva».

O proponente justifica que, «não se tendo prestado a devida atenção a estas necessidades», foi aprovada a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, e sublinha que «vários foram os alertas de que a lei não seria capaz de acautelar um perigo real que surgiria pela sua aplicação e que diz respeito à libertação de criminosos potencialmente

---

<sup>1</sup> Versão consolidada da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, alterada pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio.

perigosos, alguns reincidentes nas práticas criminais pelas quais foram condenados, e que uma vez libertados contribuiriam sim para novas reincidências e para o acumular de uma crise de segurança interna que se juntaria assim às crises sanitária e económica já existentes».

O proponente salienta ainda que é «importante reverter a lei sobre a qual nos vimos a debruçar, sobretudo porque em grande medida o confinamento social a que a toda a população vinha sendo imposto, vem igualmente sendo aliviado».

Neste sentido, e em concreto, o artigo 1.º do projeto de lei prevê o regresso dos reclusos libertados ao abrigo regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade.

Contudo, atento o teor do n.º 2 do artigo 2.º do projeto de lei, o âmbito de aplicação da lei restringe-se aos reclusos que tenham beneficiado do gozo de licença de saída administrativa extraordinária, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, independentemente de o gozo desta estar ainda em curso ou já ter terminado.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A [Lei n.º 9/2020, de 10 de abril](#), que aprovou um regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e foi alterada pela [Lei n.º 16/2020, de 29 de maio](#)<sup>2</sup>, é um dos muitos diplomas aprovados em Portugal no contexto da prevenção e combate à doença COVID-19.

Esta lei teve origem na [Proposta de Lei n.º 23/XIV](#), e, como pode ler-se na respetiva exposição de motivos, foi motivada, designadamente, pelas recomendações da Alta

---

<sup>2</sup> Lei que altera as medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia da doença COVID-19, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, à primeira alteração à Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, e à décima segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março. No que se refere à Lei n.º 9/2020, apenas alterou o respetivo artigo 10.º, relativo à cessação de vigência do regime criado pela mesma.

Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos<sup>3</sup> e da Provedora de Justiça<sup>4</sup>, considerando o proponente que «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 acautele, ativa e estrategicamente, o surgimento de focos de infeção nos estabelecimentos prisionais e se previna o risco do seu alastramento» e que as medidas extraordinárias propostas «constituem a concretização de um dever de ajuda e de solidariedade para com as pessoas condenadas, ínsito no princípio da socialidade ou da solidariedade que inequivocamente decorre da cláusula do Estado de Direito.»

Recorde-se que, na sequência de a Organização Mundial de Saúde ter considerado, a 30 de janeiro de 2020, que a epidemia SARS-CoV-2 causou uma situação de emergência de saúde pública de âmbito internacional e, a 11 de março de 2020, ter classificado a doença COVID-19 como uma pandemia, foi declarada em Portugal, a 13 de março, a situação de alerta em todo o território nacional, através do [Despacho n.º 3298-B/2020](#), dos Ministros da Administração Interna e da Saúde, ao abrigo da Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela [Lei n.º 27/2006, de 3 de julho](#) (texto consolidado), e da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela [Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro](#).

Em 18 de março, por [Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020](#), após autorização parlamentar aprovada através da [Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020](#), também de 18 de março, foi declarado o estado de emergência em todo o território nacional, entre as 0:00 horas do dia 19 de março e as 23:59 horas do dia 2 de abril de 2020, com fundamento em situação de calamidade pública. O estado de emergência foi renovado mais duas vezes – a primeira até às 23:59 horas de 17 abril, pelo [Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020](#), autorizado através da [Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020](#), ambos de 2 de abril, e a segunda até às 23:59 horas de 2 de maio, nos termos do [Decreto do Presidente da República n.º](#)

<sup>3</sup> Em [mensagem](#) de 25 de março.

<sup>4</sup> [Recomendação n.º 4/B/2020, de 26 de março](#).

[20-A/2020](#), precedido da autorização conferida pela [Resolução da Assembleia da República n.º 23-A/2020](#), ambos de 17 de abril.

A 3 de maio terminou o estado de emergência e iniciou-se uma nova fase, com a declaração do estado de calamidade pública, nos termos da [Lei de Bases da Proteção Civil](#). A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril](#), declarou o estado de calamidade até 17 de maio e, simultaneamente, foi estabelecida uma estratégia de levantamento gradual das medidas de confinamento através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-C/2020](#), em três fases (a **4 de maio, 18 de maio e 1 de junho**<sup>5</sup>), conforme **calendário anexo à mesma. A situação de calamidade foi prorrogada até 31 de maio pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2020, de 17 de maio](#), e até 14 de junho pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 40-A/2020, de 29 de maio](#)<sup>6</sup>, que dá continuidade ao processo de desconfinamento e aprova medidas menos restritivas.**

O regime aprovado pela [Lei n.º 9/2020](#) (texto consolidado) contém um conjunto de medidas tendentes a diminuir a população prisional, que são: um perdão parcial de penas de prisão; um regime especial de indulto de penas; um regime extraordinário de licença de saída administrativa de reclusos condenados e a antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional. Relativamente a cada tipo de medida, a lei estabeleceu critérios específicos, abaixo detalhados, sendo que se excluiu, em todos os casos, os condenados por crimes cometidos contra membro das forças policiais e de segurança, das Forças Armadas e funcionários e guardas dos serviços prisionais, no exercício das respetivas funções.

Assim, o **perdão** (artigo 2.º) é aplicável a penas de prisão de duração igual ou inferior a dois anos e aos períodos remanescentes das penas de prisão mais longas se o tempo que faltar para o seu cumprimento integral for igual ou inferior a dois anos e o recluso tiver cumprido pelo menos metade da pena. O perdão só pode ser aplicado uma vez a cada recluso e reporta-se a condenações transitadas em julgado antes da entrada em vigor desta lei. Estão excluídos desta possibilidade os reclusos que tenham sido

<sup>5</sup> Individualizam-se ainda os dias **30 e 31 de maio**, mas apenas para cerimónias religiosas, em termos a definir, e as competições oficiais da 1.ª Liga de futebol e Taça de Portugal.

<sup>6</sup> Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 23-A/2020, de 4 de junho](#).

condenados pela prática dos crimes elencados nas alíneas a) a n) do n.º 3 do artigo 2.º, ainda que tenham sido também condenados pela prática de outros crimes.

Idêntica exclusão é feita relativamente ao **indulto excecional** (regulado no artigo 3.º), que pode ser total ou parcial, e se destina a reclusos com 65 ou mais anos de idade à data da entrada em vigor desta lei (que ocorreu a 11 de abril), e sejam portadores de doença, física ou psíquica, ou de um grau de autonomia incompatível com a normal permanência em meio prisional, no contexto da pandemia.

A **licença de saída administrativa extraordinária** (artigo 4.º) tem a duração de 45 dias (renovável) e aplica-se a reclusos, mediante o seu consentimento, desde que cumulativamente se verifiquem os seguintes requisitos: o preenchimento dos pressupostos e critérios gerais de concessão da licença de saída previstos no [artigo 78.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade](#) (texto consolidado)<sup>7</sup>; o gozo prévio de pelo menos uma licença de saída jurisdicional ao recluso que cumpre pena em regime aberto ou o gozo prévio de duas saídas jurisdicionais ao recluso que cumpre pena em regime comum; e a inexistência de qualquer situação de evasão, ausência ilegítima ou revogação da liberdade condicional nos 12 meses antecedentes. O período da licença conta como tempo de execução da pena (exceto se a licença for revogada).

A **antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional** (artigo 5.º) pressupõe o gozo, com êxito, de licença de saída administrativa extraordinária (ao abrigo deste regime criado pela Lei n.º 9/2020), e pode corresponder a um período máximo de seis meses. Esta duração é equivalente ao período que o recluso condenado tem de cumprir para atingir dois terços ou cinco sextos da pena, conforme se trate de pena de prisão em medida inferior ou superior a seis anos.

---

<sup>7</sup> Isto é, quando haja fundadas expectativas de que o recluso se comportará de modo socialmente responsável, sem cometer crimes e de que não se subtrairá à execução da pena ou medida privativa da liberdade, bem como compatibilidade da saída com a defesa da ordem e da paz social. Na concessão da licença, são ponderados a evolução da execução da pena ou medida privativa da liberdade; as necessidades de proteção da vítima; o ambiente social ou familiar em que o recluso se vai integrar; as circunstâncias do caso; e os antecedentes conhecidos da vida do recluso.

Prevê-se ainda o reexame oficioso dos pressupostos da prisão preventiva independentemente do decurso dos três meses referidos no [artigo 213.º](#) do [Código de Processo Penal](#), sobretudo tratando-se de recluso com 65 ou mais anos de idade que seja portador de doença, física ou psíquica, ou de um grau de autonomia incompatível com a normal permanência em meio prisional, no contexto da pandemia (artigo 7.º).

Nos termos do seu artigo 10.º (na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio), a Lei n.º 9/2020 cessa a sua vigência «na data a fixar em lei que declare o final 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».

De acordo com o [Relatório sobre a aplicação da terceira declaração do estado de emergência](#), apresentado pelo Governo à Assembleia da República, nos termos do regime do estado de sítio e do estado de emergência<sup>8</sup>, foram libertados 1158 reclusos ao abrigo da medida perdão de pena e concedidas 617 licenças de saída administrativa.

No portal da [Presidência da República](#) dá-se nota de terem sido concedidos 14 indultos ao abrigo da Lei n.º 9/2020.

## II. Enquadramento parlamentar

---

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

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que não estão pendentes quaisquer iniciativas legislativas ou petições com objeto semelhante ao projeto de lei em apreço.

---

<sup>8</sup> Aprovado pela [Lei n.º 44/86, de 30 de setembro](#), alterada pelas Leis Orgânicas n.ºs [1/2011, de 30 de novembro](#), e [1/2012, de 11 de maio](#), que a renumera e republica.

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

Consultada a base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se existirem os seguintes antecedentes de iniciativas legislativas sobre matéria conexas com a do projeto de lei em apreço:

Iniciativas aprovadas

[Proposta de Lei n.º 23/XIV\(GOV\)](#) - Estabelece um regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia COVID-19;

[Projeto de Lei n.º 667/VII/4.ª \(PS/PSD/CDS-PP/PCP/PEV\)](#) - Perdão genérico e amnistia de pequenas infrações;

[Projeto de Lei n.º 107/VII/1.ª \(PS\)](#) - Amnistia as infrações de motivação política cometidas entre 27.07.76 e 21.06.91;

[Projeto de Lei n.º 407/VI/3.ª \(PSD/PS/PCP/PEV\)](#) - Amnistia diversas infrações e outras medidas de clemência;

[Projeto de Lei n.º 779/V/4.ª \(PSD/PS/CDS/PRD/PCP\)](#) - Amnistia diversas infrações e concede outras medidas de clemência;

[Projeto de Lei n.º 173/IV/1.ª \(PSD/PS/MDP/CDE/PCP/CDS/PRD\)](#) - Amnistia várias infrações e concede perdão a penas de prisão por ocasião do início de mandato do atual Presidente da República;

[Proposta de Lei n.º 95/II/2.ª \(GOV\)](#) - Amnistia várias infrações e concede o perdão a várias penas por ocasião da visita a Portugal do Sumo Pontífice

[Projeto de Lei n.º 111/II/1.ª \(CDS\)](#) - Sobre Amnistia;

[Projeto de Lei n.º 96/II/1.ª \(PSD\)](#) - Amnistia aos crimes previstos pelo Decreto-Lei n.º 274/75 - crimes relacionados com veículos automóveis de desalojados e emigrantes;

Projeto de Lei n.º 397/XIV/1.ª (CH)

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

[Projeto de Lei n.º 237/II/3.ª \(PS\)](#) - Amnistia de infrações de natureza política;

[Proposta de Lei 51/II/1.ª \(GOV\)](#) - Altera algumas disposições dos códigos do imposto de capitais, do imposto complementar e da sisa e do imposto sobre as sucessões e doações e amnistia infrações relativas à ilegal aquisição e importação de ações.

#### Iniciativas rejeitadas, caducadas e retiradas

[Projeto de Lei n.º 388/V/2.ª \(PSD\)](#) - Amnistia do crime de organização terrorista;

[Projeto de Lei n.º 319/II/2.ª \(PSD/PS/CDS/PCP/UDP/ASDI/UEDS/MDP/CDE/PPM\)](#) - Amnistia os crimes de fim exclusivamente ou predominantemente político cometidos entre 25 de Abril de 1974 e 30 de Novembro não abrangidos por anteriores amnistias independentemente da conjuntura em que tiverem ocorrido;

[Projeto de Lei n.º 281/II/2.ª \(CDS\)](#) - Amnistia de alguns crimes militares;

[Proposta de Lei n.º 30/II/1.ª \(ALRAM\)](#) - Amnistia das infrações por motivos políticos;

[Projeto de Lei n.º 517/II/4.ª \(UDP\)](#) - Amnistia do crime previsto no artigo 8º do Decreto-Lei nº 198-A/75, de 14 de Abril, e no artigo 16º do Decreto-Lei nº 294/77, de 20 de Julho;

[Projeto de Lei 469/II/4.ª \(CDS/PPM\)](#) - Sobre amnistia de crimes relacionados com veículos automóveis de desalojados, cooperantes e emigrantes;

[Projeto de Lei n.º 440/II/4.ª \(PSD\)](#) - Amnistia de crimes relacionados com veículos automóveis de desalojados e emigrantes;

[Proposta de Lei n.º 310/II/4.ª \(ALRAM\)](#) - Amnistia das infrações por motivos políticos;

[Projeto de Lei 105/II/2.ª \(UDP\)](#) - Sobre meios processuais pelos quais pode ser efetivada a amnistia relativa a crimes de objeto comum de fim político;

[Projeto de Lei n.º 98/II/2.ª \(PCP\)](#) - Amnistia das ocupações efetuadas após 14 de Abril de 1975 e respetiva legalização;

[Projeto de Lei n.º 96/I/2.ª \(UDP\)](#) - Amnistia do crime previsto no artigo 8º do Decreto-Lei nº 198-A/75, de 14 de Abril (ocupações efetuadas após 14 de Abril de 1975);

[Proposta de Lei n.º 80/I/1.ª \(GOV\)](#) - Extensão à PSP, GNR e GF da amnistia prevista pelo Decreto-Lei nº 825/76, de 16 de Novembro.

Entre a XII e a XIV Legislaturas, foi concluída a apreciação das seguintes petições:

[Petição n.º 70/XIV](#) - Libertação dos presos que têm problemas de saúde, presos preventivos, e quem tenha pouco para sair libertem mais as cadeias;

[Petição n.º 323/XIII/2.ª](#) - Solicitam a concessão de amnistia;

[Petição n.º 304/XIII/2.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia;

[Petição n.º 411/XII/3.ª](#) - Solicita a aprovação de uma lei de amnistia e perdão de penas;

[Petição n.º 381/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia;

[Petição n.º 378/XII/3.ª](#) - Solicitam a concessão de amnistia/perdão genérico;

[Petição n.º 375/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu namorado;

[Petição n.º 370/XII/3.ª](#) - Solicitam a concessão de um perdão/amnistia;

[Petição n.º 364/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 363/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 362/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 360/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 359/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 358/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 357/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 356/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 355/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 354/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 353/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 352/XII/3.ª](#) - Solicitam a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 351/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 350/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 349/XII/3.ª](#) - Solicita a concessão de amnistia para o seu familiar;

[Petição n.º 344/XII/3.ª](#) - Solicitam a concessão de uma amnistia;

[Petição n.º 343/XII/3.ª](#) - Solicitam a aprovação de uma lei de amnistia e perdão;

[Petição n.º 342/XII/3.ª](#) - Solicitam a aprovação de uma lei de amnistia;

[Petição n.º 321/XII/3.ª](#) - Solicitam a aprovação de uma lei de perdão genérico e de amnistia parcial.

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

---

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado Único Representante do CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição](#), bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.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 1 do artigo 119.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal (embora com as reservas que se expõem à frente) e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Quanto aos limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A matéria sobre a qual versa o presente projeto de lei enquadra-se, por força do disposto na alínea c), n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 22 de maio de 2020. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 25 de maio, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. O respetivo anúncio em sessão plenária ocorreu no dia 27 de maio.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «Pelo regresso imediato dos reclusos libertados ao abrigo da Lei n.º 9/2020, Regime Excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aos estabelecimentos prisionais onde se encontravam a cumprir pena privativa de liberdade» - traduz sinteticamente o seu objeto, de acordo com o referido no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário<sup>9</sup>, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final. Na verdade, o título deve conter os elementos essenciais de forma a traduzir, de modo sintético e rigoroso, o conteúdo do ato normativo. Ora, no caso em apreço o título e o seu objeto estabelecem um âmbito de aplicação que é restringido pelo n.º 2 do artigo 2.º.

Assim, coloca-se à consideração dos Deputados da Comissão, em eventual sede de especialidade, a seguinte sugestão quanto ao título:

---

<sup>9</sup> 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](#).

«**Regresso aos estabelecimentos prisionais dos reclusos que tenham beneficiado da licença extraordinária concedida ao abrigo da Lei n.º 9/2020, de 14 de abril**».

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve 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 n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim 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 análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Não aplicável

#### **IV. Análise de direito comparado**

---

- **Enquadramento internacional**

##### **Países europeus**

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

##### **FRANÇA**

A França decretou o estado de emergência sanitária, devido à pandemia de COVID-19, em 23 de março, através da [\*Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face\*](#)

à l'épidémie de COVID-19, com uma duração inicial de dois meses, tendo sido prorrogado até 10 de julho de 2020, inclusive.

Em 25 de março, a Ministra da Justiça apresentou quatro portarias, contendo medidas de exceção no quadro do estado de emergência sanitária, com a finalidade de simplificar procedimentos, permitir a realização de audiências judiciais por videoconferência, à porta fechada, com juiz único e prolongar os prazos de prescrição, entre outros. Estas medidas têm caráter temporário, cessando com o fim da epidemia de COVID-19.

Para a elaboração desta nota técnica, assume particular interesse a Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, que define as regras de adaptação do processo penal consideradas indispensáveis para fazer face às consequências da propagação da epidemia de COVID-19. Permite-se, assim, a continuidade da atividade dos tribunais penais essenciais à manutenção da ordem pública, sendo estas medidas aplicadas até um mês após a cessação do estado de emergência sanitária.

Realça-se a suspensão ou o prolongamento dos prazos para adaptação às restrições do confinamento e aos planos para a continuidade da atividade dos tribunais, evitando contatos e disseminação do vírus, e adaptação dos procedimentos para a execução de sentenças. Assim, os prazos de prescrição são suspensos a partir de 12 de março de 2020; autoriza-se a realização de audiências desmaterializadas de maneira mais ampla e permitindo que certas audiências sejam realizadas com apenas um juiz, desde que isso seja previsto num diploma que estabeleça que a persistência da crise sanitária compromete o funcionamento dos tribunais, os períodos máximos de prisão preventiva e prisão domiciliária durante a investigação são automaticamente prorrogados, até uma vez por procedimento e por durações proporcionais às da lei comum.

Finalmente, este diploma ajusta as condições para a execução do fim da pena de prisão, prevendo, em particular, a redução de dois meses na pena de prisão devido a circunstâncias excecionais e a possibilidade de saída antecipada sob a forma de prisão domiciliária.

Nos termos do artigo 25, que vem derrogar o [artigo 712-5 do Código de Processo Penal](#), as reduções de pena e as autorizações de saída podem ser concedidas sem que a comissão de aplicação de penas seja ouvida, desde que o Procurador da República emita parecer favorável. Na falta deste, o juiz de execução de penas pode decidir, tendo recolhido o parecer dos membros da comissão de aplicação de penas, sob qualquer forma. A libertação apenas poderá ocorrer se o condenado tiver uma residência e cumprir os requisitos para ser colocado em liberdade condicional.

O artigo 27 prevê a possibilidade de o juiz de execução de penas reduzir em dois meses a pena, devido a circunstâncias excepcionais, durante a vigência do estado de emergência. Não podem beneficiar desta redução de pena os condenados por crimes de terrorismo; por crime perpetrado sobre o seu cônjuge ou unido de facto, nos termos do artigo [132-80 do Código Penal](#); que tenham participado numa ação coletiva, precedida ou acompanhada de violência, contra as pessoas previstas no [artigo R57-7-1 do Código de Processo Penal](#), ou que coloque em risco a segurança do estabelecimento prisional; ou que tenham tido um comportamento que coloque em perigo outros presos ou funcionários prisionais, tendo em atenção as regras imposta pelo contexto sanitário ligado à epidemia de COVID-19.

Por decisão do Procurador da República, sob proposta do diretor dos serviços prisionais, qualquer pessoa condenada a uma pena de prisão de duração igual ou inferior a cinco anos a quem falte cumprir dois meses ou menos pode cumprir o restante em prisão domiciliária, com proibição de sair, salvo para deslocações justificadas por imperativas necessidades familiares, profissionais ou de saúde. Podem ainda ser-lhe impostas as obrigações acessórias previstas nos parágrafos 7º a 14º do [artigo 132-45 do Código Penal](#), cuja violação implica o regresso ao estabelecimento prisional.

Finalmente, no artigo 29 desta portaria prevê-se a aplicação, aos condenados a penas privativas da liberdade aos quais falte cumprir um período igual ou inferior a seis meses, do [artigo 747-1 do Código de Processo Penal](#), que prevê a substituição da pena de prisão por prisão domiciliária com vigilância eletrónica, trabalho a favor da comunidade ou multa.

Em 13 de maio de 2020 deu entrada na Assembleia Nacional francesa o [\*Projet de loi n° 2956 ratifiant diverses ordonnances prises pour faire face à l'épidémie de covid-19 en matière de procédures pénale, civile et administrative\*](#), entre as quais se encontra a *ordonnance n° 2020-3030 du 25 mars 2020*.

Neste [documento](#) da *Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de L'Administration Générale de la République* é possível ver o acompanhamento que a Assembleia Nacional faz das portarias aprovadas em execução da [\*Loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19\*](#).

### ITÁLIA

O Governo italiano adotou, em 22 de fevereiro de 2020, as primeiras medidas para fazer frente à emergência epidemiológica de COVID-19, com a aprovação do [\*decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6. Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19\*](#), na reunião do Conselho de Ministros dessa data, conforme este [comunicado de imprensa](#). Este diploma foi revogado pelo [\*Decreto-Legge 25 marzo 2020, n. 19, Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19\*](#).

Entretanto, em 17 de março, o Governo italiano aprovou o [\*decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19\*](#), que contém um vasto conjunto de medidas para fazer face à situação criada pela pandemia de COVID-19.

Este diploma contempla medidas sobre o reforço do serviço nacional de saúde, de apoio ao trabalho e aos trabalhadores, de apoio à liquidez através do sistema bancário, e medidas fiscais de apoio à família e às empresas. Para além destas, estão ainda previstas medidas de assistência aos cidadãos italianos no estrangeiro, de suspensão do pagamento de faturas de serviços energéticos, de simplificação em matéria de reunião de órgãos colegiais, de recurso ao teletrabalho, medidas específicas aplicáveis às forças de segurança, forças armadas e bombeiros, aos setores agrícola, das pescas e dos transportes, bem como em matéria de justiça, de turismo e cultura.

No artigo 123 deste diploma legal estão contempladas medidas relativas à execução de penas. Em derrogação do disposto nos parágrafos 1, 2 e 4 do artigo 1 da [legge 26 novembre 2010, n. 199](#)<sup>10</sup>, desde a data de entrada em vigor do presente decreto (17 de março de 2020) até ao dia 30 de junho de 2020, a pena de prisão pode ser cumprida, se tal for requerido, no domicílio do condenado ou noutra lugar público ou privado, de assistência ou acolhimento, se não for superior a 18 meses ou se constituir parte residual de uma pena maior. Esta medida não se aplica se o preso:

- Tiver sido condenado por qualquer um dos crimes que constam do artigo 4-bis<sup>11</sup> da [legge 26 luglio 1975, n. 354](#)<sup>12</sup>, e dos artigos 572<sup>13</sup> e 612-bis<sup>14</sup> do Código Penal;
- For considerado delinquente habitual, profissional ou com tendência para tal, nos termos dos artigos 102<sup>15</sup>, 105<sup>16</sup> e 108<sup>17</sup> do Código Penal;
- Estiver sujeito ao regime especial de vigilância, conforme previsto no artigo 14-bis da [legge 26 luglio 1975, n. 354](#), salvo se tiver sido aceite o recurso previsto no artigo 14-ter da mesma lei;

<sup>10</sup> *Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi.* O artigo 1.º prevê que podem cumprir pena no domicílio aqueles que sejam condenados a pena de prisão inferior a 18 meses ou aqueles que, tendo sido condenados a pena superior, tenham menos de 18 meses da pena por cumprir, especificando, no seu parágrafo 2, quem não pode usufruir desta medida.

<sup>11</sup> Ficam, assim, excluídos desta medida os condenados pelos seguintes crimes, previstos e punidos no [Código Penal](#): crimes de associação criminosa (artigos 416, 473 e 474); homicídio (artigo 575); deformação da pessoa mediante lesão permanente da cara (artigo 583-*quinqüies*); crimes sexuais (artigos 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quinqüies*, 609-*bis* e 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinqüies*, 609-*undecies* e 609-*octies*); roubo (artigo 628); extorsão (artigo 629). Ficam também excluídos os condenados por crime de contrabando de tabaco manufaturado no estrangeiro, previsto no artigo 291-*bis*, com o agravamento previsto no artigo 291-*ter*, do [Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale](#); crimes relacionados com estupefacientes e substâncias psicotrópicas, conforme previsto no artigo 73 do [Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza](#); e tráfico de seres humanos, previsto no artigo 12 do [Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero](#)

<sup>12</sup> *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della liberta'.*

<sup>13</sup> Violência doméstica

<sup>14</sup> Perseguição

<sup>15</sup> Define a habitualidade presumida por lei

<sup>16</sup> Define a delinquência profissional

<sup>17</sup> Define a tendência para delinquir

- Tiver no último ano sofrido sanção pela prática da infração disciplinar prevista no artigo 77, comma 1, numeri 18, 19, 20 e 21<sup>18</sup> do [decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230](#)<sup>19</sup>;
- Tiver sido objeto de relatório disciplinar, por envolvimento nos distúrbios de 7 de março de 2020;
- Serem privados de um domicílio efetivo e idóneo, tendo em conta as necessidades de proteção das pessoas ofendidas pelo crime.

O juiz de execução de penas adota as diligências necessárias para a execução da pena no domicílio, salvo se houver motivos graves que obstem à tomada da medida.

Salvo se se tratar de condenado menor de idade ou de condenado a pena de prisão não superior a 6 meses, é aplicado o controlo mediante meios eletrónicos ou outros instrumentos técnicos, para cuja aplicação o condenado tem de dar autorização. A aplicação desta medida deve iniciar-se pelos presos com remanescente de pena a cumprir. Caso o remanescente seja inferior a 30 dias, não serão ativados os meios eletrónicos de controlo.

Para os menores infratores internados em centros educativos, o serviço social de menores territorialmente competente em relação ao local de residência, em conjunto com a equipa educacional do instituto, providenciará, no prazo de trinta dias a partir do recebimento da notificação da execução da medida em questão, à elaboração de um programa educacional, a ser submetido ao magistrado competente para aprovação.

Finalmente, o artigo 124 do *Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18*, dispõe que, sem prejuízo do disposto no artigo 52 da *legge 26 de luglio 1975, n. 354*, e em derrogação

---

<sup>18</sup> Estes números preveem o incentivo ou a participação em desordens e motins, bem como a prática de atos que configurem crimes contra outros presos, guardas prisionais ou visitantes

<sup>19</sup> *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della liberta'*

do prazo máximo global referido no parágrafo 1<sup>20</sup> do mesmo artigo, as licenças concedidas à pessoa condenada admitida no regime de semiliberdade podem durar até 30 de junho de 2020.

Este decreto-lei foi convertido em lei através da [Legge 24 aprile 2020, n. 27](#), *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi.*

Na sequência de notícias como [esta](#), que davam conta da colocação em prisão domiciliária de condenados com ligação à máfia italiana ao abrigo do *Decreto-Legge 17 marzo 2020, n.º 18*, foi aprovado, na reunião do Conselho de Ministros de 9 de maio de 2020, conforme esta [nota de imprensa](#), o [decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29](#), *Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonche' in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalita' organizzata ((di tipo terroristico o mafioso)), o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni ((o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalita' di terrorismo)), nonche' di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonche', infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati.*

Nos termos deste diploma, os condenados por crimes de associação criminosa, terrorismo, tráfico de estupefacientes, relacionados com associação à máfia, ou previsto no artigo 41-bis da [legge 26 luglio 1975, n. 354](#), são colocados em prisão domiciliária ou beneficiem do adiamento da pena por motivo relacionado com a situação de emergência sanitária da COVID-19, o magistrado que adotou a medida, após obter parecer do

---

<sup>20</sup> Prevê que aos condenados que cumpram pena em regime de semiliberdade podem ser concedidas, a título de prémio, uma ou mais licenças cuja duração não pode ser superior a um total de 45 dias por ano.

Procurador Distrital Anti-Máfia e do Procurador Nacional Anti-Máfia e Anti-Terrorismo avalia a manutenção dos motivos relacionados com a emergência sanitária no prazo de 15 dias após a data de adoção da medida e, posteriormente, com periodicidade mensal.

Esta avaliação será realizada de imediato, caso a administração prisional comunique a disponibilidade de estruturas prisionais adequadas às condições de saúde do preso em causa. O despacho que revoga a prisão domiciliária é de execução imediata.

## V. Consultas e contributos

---

Em 4 de junho de 2020, a Comissão promoveu a consulta escrita das seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados.

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**

Consultada a [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), preenchida pelo proponente em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, verifica-se que desta resulta uma valoração positiva neste âmbito.

No entanto, tal resultado, salvo melhor opinião, não parece corresponder à finalidade inerente ao projeto de lei em apreço, uma vez que este afetará de modo semelhante homens e mulheres.

Em consequência, parece que deve ser reconhecido ao projeto de lei em análise um impacto neutro sobre o 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

PORTUGAL. Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar - **Libertação de reclusos no contexto da COVID-19** [Em linha] : **enquadramento internacional**. Lisboa : Assembleia da República. DILP, 2020. [Consult. 26 de maio 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt/ipac20/ipac.jsp?&profile=bar&uri=full=3100024~!130318~!0>>.

Resumo: «A presente síntese, feita a pedido de um Grupo Parlamentar, pretende recolher informação sobre as principais medidas que estão a ser equacionadas ou aplicadas noutros países, quanto à possibilidade de libertação de reclusos das prisões no contexto da COVID-19. Foram, assim, identificados para pesquisa os seguintes países: Austrália, Alemanha, Espanha, Estados Unidos da América, França, Israel, Itália, Polónia e Reino Unido. Apesar de não ter sido possível obter informação oficial, devido à escassez de tempo para a preparação da resposta, optou-se por se apresentar algumas notícias que permitem perceber o quadro político relativo à situação no Irão».

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Escritório Regional para a Europa - **Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention** [Em linha] : **interim guidance**. Copenhaga : WHO Regional Office for Europe, 2020. [Consult. 3 de jun. 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130622&img=16067&save=true>>.

Resumo: Este guia da OMS é um documento orientador dos Estados sobre o COVID-19 e formas de controlo da pandemia nas prisões.

Citando o texto da introdução «as prisões e outros locais de detenção são ambientes fechados onde as pessoas (incluindo funcionários) habitam em proximidade. Todos os países têm a responsabilidade de aumentar o seu nível de preparação, alerta e resposta na identificação, gestão e tratamento de novos casos de COVID-19. Os países devem preparar-se para responder a diferentes cenários públicos de saúde, reconhecendo que não existe uma abordagem única para gerir os casos e surtos do COVID-19.»

O texto começa por identificar as características patogénicas, sinais e sintomas, bem como o tratamento do COVID-19. É abordada a matéria dos planos de contingência, treino e educação e a abordagem a ter na suspeição de casos de contaminação com a doença. São identificadas as medidas de prevenção e tratamento médico para o *staff* e presos. O capítulo 14 é dedicado à gestão de casos (*Case management*) e aborda-se a questão da saída de presos e formas de minimizar riscos na saúde pública.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - **Covid-19 preparedness and responses in prisons** [Em linha]. [Viena] : UNODC, 2020. [Consult. 3 jun. 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130621&img=16066&save=true>>.

Resumo: Este documento orientador das Nações Unidas alerta para a necessidade imperiosa de se tomarem medidas que estejam de acordo com Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para o Tratamento de Prisioneiros (*United Nations Minimum Standards for the Treatment of Prisoners*), no âmbito da pandemia do COVID-19. Segundo esta agência das Nações Unidas são necessárias medidas especiais de saúde pública dentro das prisões para proteger as pessoas que estão dentro das prisões (e também as que estão fora que, por contato, podem ser infetadas). Muito importante na

resposta ao combate à pandemia é a redução de novas admissões e a libertação de categorias seleccionadas de presos.