



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA

700  
Ofício n.º /XIV/1ª – CACDLG/2021

Data: 29-09-2021

NU: 684611

ASSUNTO: Parecer conjunto sobre o Projeto de Lei n.º 885/XIV/2.ª (PSD) e o Projeto de Lei n.º 886/XIV/2.ª (CDS-PP).

*Caro Presidente,*

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer conjunto relativo ao 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* e do Projeto de Lei n.º 886/XIV/2.ª (CDS-PP) - *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*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PAN e do CH, na reunião de 29 de setembro de 2021, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *e devota 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 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-PP)**

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

### **PARTE I - CONSIDERANDOS**

#### **a) Nota introdutória**

Os Projetos de Lei n.º 885/XIV/2.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 - apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD, e o Projeto de Lei n.º 886/XIV/2.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 - apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP, deram entrada na Assembleia da República em 23 de junho de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

2021. Depois de admitidos, baixaram, para parecer, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 24 de junho, por Despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia.

Em 30 de junho de 2021 foram solicitados pareceres ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura e à Ordem dos Advogados. À data da elaboração do presente parecer tinham sido recebidos os pareceres emitidos pelos Conselhos referidos.

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

Ambas as iniciativas em apreciação pretendem revogar a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, que aprovou um regime excecional de flexibilização e da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

O Projeto de Lei n.º 886/XIV/2.ª, da iniciativa do Grupo Parlamentar do CDS-PP define como objeto da mesma a cessação da vigência daquele regime excecional, cessação essa a operar com a entrada em vigor da Lei que visa aprovar, salvaguardando a tramitação de processos em apreciação na data da sua entrada em vigor, a qual ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação.

Começando por reconhecer que a Lei n.º 9/2021 “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 crónicas”, o proponente considera que, com o processo de vacinação da população prisional, “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”.

O Projeto de Lei n.º 885/XIV/2ª, da iniciativa do Grupo Parlamentar do PSD, tem como objeto a revogação da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, e estipula a entrada em vigor da lei que pretende ver aprovada a 1 de julho de 2021. Para fundamentar este Projeto de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

Lei, o proponente invoca “não haver registo de casos de COVID-19 nas cadeias portuguesas, o que é de salutar, e de já nem sequer estarmos em estado de emergência devido à pandemia”. Não obstante, “os reclusos continuam a beneficiar da aplicação da Lei n.º 9/2020.”

Invoca, ainda, “...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, segundo o proponente “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”, considerando que a estatística referente à população prisional permite demonstrar “uma acentuada diminuição do número de reclusos após a entrada em vigor desta lei”.

Por último, refere, ainda, um Projeto de Resolução da sua autoria que recomenda ao Governo máxima prioridade à vacinação contra a COVID-19 da população prisional, cuja conclusão se previa para 30 de junho de 2021.

#### **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 dos Projetos 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.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

Na respetiva exposição de motivos, o Governo, na qualidade de proponente, invoca «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.»

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.

São estabelecidos critérios específicos relativamente a cada tipo de medida, que a Nota Técnica detalha. Refira-se, entretanto, 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.

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”.

A Nota Técnica inclui a menção a diversa jurisprudência relativa ao regime instituído pela Lei n.º 9/2020.

Ainda segundo a mesma Nota Técnica, as iniciativas em apreciação foram apresentadas ao abrigo das disposições constitucionais e legais que consagram o poder



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

de iniciativa e observam o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º, n.º 2 do artigo 119.º, e n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

É, porém, suscitada a questão da entrada em vigor do Projeto de Lei n.º 885/XVI/2ª, uma vez que a entrada em vigor em 1 de julho de 2021 implicará a aplicação retroativa da revogação em causa, o que “pode consubstanciar uma violação dos princípios da confiança e segurança jurídicas subjacentes ao Estado de direito democrático, consagrado expressamente no artigo 2.º da Constituição...”, considerando-se na citada Nota Técnica que, nesta matéria, a iniciativa “não se encontra conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário”. Porém, também é ressalvado que o Projeto de Lei em causa “pode ser analisado e alterado no decurso do processo legislativo, de modo a salvaguardar cabalmente” os princípios consignados na Constituição.

À data da elaboração de presente parecer, encontram-se pendentes, sobre a matéria em apreço, o Projeto de Resolução n.º 1360/XIV/2.ª (PSD) - Recomenda ao Governo que atribua a máxima prioridade à vacinação contra a covid-19 da população prisional, fixando como prazo-limite de conclusão desse processo a data de 30 de junho de 2021, e 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 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.

Aguardam ainda apreciação as petições n.º 176/XIV/2.ª - Necessidade de reedição da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril e 177/XIV/2.ª - Aprovação de um perdão de penas generalizado e de uma amnistia para pequenos delitos, as quais estão a ser tramitadas conjuntamente.

Em diversas Legislaturas anteriores foram apresentadas iniciativas legislativas sobre matéria conexa com a do projeto de lei em análise.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

#### I. d) Consultas

Atendendo à matéria objeto da iniciativa foi promovida a consulta escrita, em 30 de junho de 2021, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura e à Ordem dos Advogados. À data da elaboração do presente parecer tinham sido recebidos os pareceres emitidos pelos Conselhos referidos.

Para o Conselho Superior do Ministério Público “a decisão a tomar deverá basear-se em dados concretos que permitam avaliar convenientemente o maior ou menor perigo que novas entradas nos estabelecimentos prisionais possam representar para a população prisional e, nessa medida, se subsistem ou não razões sanitárias e humanitárias que estiveram na base da referida lei”. Entende, no entanto, que “do ponto de vista dos direitos da população prisional”, nada impede a cessação da vigência da lei, pelo que “parece ser de conferir concordância ao Projeto de Lei”.

Quanto ao Conselho Superior da Magistratura, considera que a 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 no tratamento de entre condenados em posições materialmente idênticas”. Acrescenta este Conselho que “existindo equilíbrio entre o direito à segurança e da manutenção da ordem social...” e o “direito à saúde e o dever de ajuda e de solidariedade para com as pessoas condenadas”, tendo em conta “a evolução positiva da pandemia” e o “processo de vacinação em curso”, “forçoso é concluir que deixou de haver fundamento para a manutenção do regime em causa”.

#### PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

A relatora signatária do presente relatório votou favoravelmente 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



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

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. Fê-lo por entender que será o Governo que, apoiado na informação científica e na discussão com especialistas, melhor poderá avaliar a pertinência das decisões políticas implícitas na aplicação de medidas de combate à pandemia, à semelhança do que tem acontecido com a aplicação ou alívio de restrições de diversa natureza.

Sendo verdade que, no presente, nos encontramos num momento muito favorável no que respeita à evolução da situação pandémica e do processo de vacinação, também é certo que subsistem, ainda, motivos de preocupação, designadamente face ao comportamento de variantes já em circulação, ao surgimento de novas variantes e à duração da resposta da vacina à doença.

Importa, ainda, referir, que sendo verdade que Portugal tem uma taxa de encarceramento que deve convocar a nossa reflexão, parece forçada a associação entre a necessidade de aliviar a pressão sobre os serviços prisionais no contexto dramático da pandemia, e a resposta, também ela necessária à taxa de encarceramento. Pela sua natureza, o problema que esta última configura jamais poderia ser resolvido com eficácia pelo recurso a medidas extraordinárias, demandando antes uma reflexão profunda em torno das suas causas e a procura de soluções que permitam introduzir no sistema a mudança que desejamos.

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. Os Projetos de Lei n.º 885/XIV/2.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 – apresentado pelo



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

Grupo Parlamentar do PSD, e o Projeto de Lei n.º 886/XIV/2.<sup>a</sup> - 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 – apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP, deram entrada na Assembleia da República em 23 de junho de 2021.

2. Ambas as iniciativas pretendem revogar a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, que aprovou um regime excecional de flexibilização e da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.
3. A entrada em vigor do Projeto de Lei n.º 885/XVI/2.<sup>a</sup> em 1 de julho de 2021 implicará a aplicação retroativa da revogação em causa, o que poderá consubstanciar uma violação dos princípios da confiança e segurança jurídicas.
4. A questão referida no número anterior não obsta à análise da iniciativa, que pode ser alterada no decurso do processo legislativo para salvaguarda dos princípios consignados na Constituição.
5. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que os Projetos de Lei n.º 885/XIV/2.<sup>a</sup> (apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD) e n.º 886/XIV/2.<sup>a</sup> (apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP) reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

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



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

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

Palácio de S. Bento, 29 de setembro de 2020

**A Deputada Relatora**

**(Isabel Almeida Rodrigues)**

**O Presidente da Comissão**

**(Luís Marques Guedes)**



### Projeto de Lei n.º 885/XIV/2.ª (PSD)

**Revogação da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, relativa ao regime excepcional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19**

Data de admissão: 24 de junho de 2021

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

### Projeto de Lei n.º 886/XIV/2.ª (CDS-PP)

**Cessação de vigência 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, constante da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril**

Data de admissão: 24 de junho de 2021

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

## Índice

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

**Elaborado por:** Ana Cláudia Cruz (DAC), Helena Medeiros (BIB), Maria João Godinho e Luísa Colaco (DILP), Rafael Silva (DAPLEN)

**Data:** 9 de julho de 2021

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

As iniciativas legislativas *sub judice* visam revogar a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, determinando a cessação de vigência do regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça por esta consagrado.

Constatam os proponentes de ambas as iniciativas que a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, sendo de natureza extraordinária e temporária, conforme aponta o Grupo Parlamentar do PSD, só cessará vigência na data a fixar em lei que declare o final do regime excecional nela previsto.

Referem os proponentes que não se têm verificado casos de COVID-19 nos estabelecimentos prisionais portugueses e que o Estado de Emergência já não está em vigor, discordando do facto de os reclusos continuarem a beneficiar da aplicação da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, apontando que foram libertados mais de 2800 reclusos e opondo-se a que o Governo utilize este regime excecional como forma de controlo do excesso de população prisional.

O Grupo Parlamentar do CDS-PP reconhece que esta constituiu uma medida fundamental para deter a propagação da doença num meio em que o distanciamento físico é impossível e onde vivem reclusos com altos índices de infeções e doenças crónicas (v. g. tuberculose, diabetes e HIV), porém, tal como o Grupo Parlamentar do PSD quando alude ao [Projeto de Resolução n.º 1360/XIV/2.ª \(PSD\)](#) - *Recomenda ao Governo que atribua a máxima prioridade à vacinação contra a covid-19 da população prisional, fixando como prazo-limite de conclusão desse processo a data de 30 de junho de 2021*, de que também é proponente, entende que deixou de haver fundamento para que o referido regime excecional continue em vigor, nomeadamente, por estar a ser empreendida a campanha de vacinação de reclusos, tendo a *Task Force*, em articulação com a Direção-Geral de Reinserção e dos Serviços Prisionais, anunciado que a mesma seria concluída até ao final do mês de junho.

O Projeto de Lei n.º 885/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) contém três artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo contendo uma norma revogatória da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril e o último determinando o início de vigência da lei a aprovar no dia 1 de julho de 2021.

Por sua vez, o Projeto de Lei n.º 886/XIV/2.<sup>a</sup> (CDS-PP) contém quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo contendo uma norma sobre a aplicação da lei no tempo, que determina a cessação de vigência da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril; o terceiro contendo uma norma revogatória da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril e o último determinando o início de vigência da lei a aprovar no dia seguinte ao da sua publicação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A [Lei n.º 9/2020, de 10 de abril](#)<sup>2</sup>, aprovou um regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19. Teve origem na [Proposta de Lei n.º 23/XIV](#)<sup>3</sup> e, como pode ler-se na exposição de motivos da mesma, foi motivada, designadamente, pelas recomendações da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos<sup>4</sup> e da Provedora de Justiça<sup>5</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

<sup>1</sup> Sugerindo-se que sistematicamente esta norma seja inserida a seguir.

<sup>2</sup> Texto retirado do portal do *Diário da República Eletrónico*, para o qual são feitas todas as referências legislativas, salvo menção em contrário.

<sup>3</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=44711>

<sup>4</sup> Em [mensagem](#) de 25 de março, disponível em <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=E>, consultada em 02-07-2020

<sup>5</sup> [Recomendação n.º 4/B/2020, de 26 de março](#), disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/sistema-prisional-prevencao-do-contagio-sars-cov2-4-b-2020/>, consultado em 02-07-2021.

peças condenadas, ínsito no princípio da socialidade ou da solidariedade que inequivocamente decorre da cláusula do Estado de Direito».

Em maio do mesmo ano, e com origem na [Proposta de Lei n.º 30/XIV](#)<sup>6</sup>, foi publicada a [Lei n.º 16/2020, de 29 de maio](#), que alterou 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, alterou o respetivo artigo 10.º, relativo à cessação de vigência do regime excecional criado pela mesma, remetendo-a para 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, norma esta que foi incluída na discussão na especialidade.

O regime aprovado pela [Lei n.º 9/2020, de 10 de abril](#) (texto consolidado), contém um conjunto de medidas tendentes a diminuir a população prisional, que são: o perdão parcial de penas de prisão; o regime especial de indulto de penas; o 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>6</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=44790>

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.

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](#)

---

<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.

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).

Esta lei terá suscitado, pelo menos numa fase inicial, algumas dúvidas de interpretação quanto a alguns aspetos, como resulta deste parecer<sup>8</sup> do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.

Também os tribunais têm sido chamados a pronunciar-se a propósito do regime instituído por esta lei - vejam-se, por exemplo:

- O Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (Processo n.º 28/20.4YFLSB)<sup>9</sup>, em que se conclui, designadamente, que «I- O preceituado no n.º 6 do artigo 2.º, da Lei 9/2020, visando claramente prevenir o alarme social decorrente da libertação de reclusos condenados pelos crimes que ali cataloga, não se reporta a condenados em cumprimento de pena pelos crimes ali arrolados, apenas exigindo uma condenação pretérita por um dos crimes ressalvados do perdão; II- O perdão concedido pela Lei n.º 9/2020 não opera *ope legis*, antes requerendo uma decisão de aplicação que comporta uma margem de apreciação que verifique o preenchimento dos requisitos e condições nela estabelecidos, decisão que, sendo favorável, necessariamente resultará numa antecipação do termo do cumprimento da pena; III- No caso, tendo a referida decisão declarado que o requerente não beneficia do perdão, dela não resultam quaisquer consequências de antecipação do termo do cumprimento da pena de prisão em que o requerente se encontra submetido; (...)».

- O Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra (Processo 175/20.2TXCBR-B.C19 / 12)<sup>10</sup>: «O perdão de penas consagrado no artigo 2.º da Lei n.º 9/2020, de 10 de Abril, só é concedido a reclusos, condenados por sentença transitada em julgado em data anterior à da entrada em vigor daquele diploma legal, ficando, conseqüentemente,

<sup>8</sup> [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/parecer\\_10-20.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/parecer_10-20.pdf), consultado em 02-07-2021.

<sup>9</sup> <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/98f03b3a05fc4bf38025864000363e92>, consultado em 02-07-2021.

<sup>10</sup>

<http://www.gde.mj.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/8e8d4089a1d9866580258602003a7407?OpenDocument>, consultado em 02-07-2021.

excluídos da medida de graça referida os condenados que não tenham ingressado fisicamente em estabelecimento prisional»;

- O [Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa \(Processo 1896/10.3TXCBR-AB-3\)](#)<sup>11</sup>, nos termos do qual «A concessão do perdão, nos termos em que se encontra previsto no art.º 2º da lei 9/2020 de 10 de Abril tem um propósito claro: o de evitar a propagação do contágio por Covid 19, através da libertação de reclusos que, em atenção ao tempo de prisão já cumprido e/ou remanescente por cumprir e à natureza do crime ou crimes por que hajam sido condenados, suscitem menores preocupações ao nível das razões de prevenção geral e especial positiva e negativa.

Trata-se de uma medida de excepção que não contempla, nem interpretação extensiva, nem restritiva, nem aplicação analógica, devendo ser interpretadas de acordo com o seu teor literal, sob pena de conduzir a resultados metodologicamente incorrectos e totalmente desvirtuados o pensamento legislativo e a razão de ser da lei.

E por isso é que o perdão incide sobre a totalidade do tempo de prisão, seja o da pena única resultante de cúmulo jurídico, seja o da soma material das penas, nos casos de cumprimento sucessivo e a sua aplicação é excluída se alguma dessas condenações tiver sido proferida por algum dos crimes enumerados no nº 6 do art.º 2º da Lei 9/2020».

- O [Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa \(Processo n.º 259/18.7GLSNT.L1-3\)](#)<sup>12</sup>: «Do texto da Lei nº 9/2020, de 10 Abril (Regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça) resulta tão-somente a possibilidade de aplicação de medidas dessa natureza (perdão parcial de penas; regime especial de indulto de pena; licença de saída administrativa; antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional) a reclusos em cumprimento de penas, à data da sua entrada em vigor;

A Lei 9/20 aplica-se a pessoas definitivamente condenadas e que estivessem a cumprir pena de prisão efectiva, em 11 de Abril de 2020.»

<sup>11</sup>

<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/73c1b14c11848e88802585f9003116d5?OpenDocument&Highlight=0,covid>, consultado a 02-07-2021.

<sup>12</sup>

<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/3ac581cda4b616428025860f00513aa6?OpenDocument>, consultado em 02-07-2021.

## II. Enquadramento parlamentar

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

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que se encontram pendentes, sobre a matéria em apreço, o [Projeto de Resolução n.º 1360/XIV/2.ª \(PSD\)](#) - *Recomenda ao Governo que atribua a máxima prioridade à vacinação contra a covid-19 da população prisional, fixando como prazo-limite de conclusão desse processo a data de 30 de junho de 2021*, e 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*.

Aguardam ainda apreciação as petições n.º [176/XIV/2.ª](#) - *Necessidade de reedição da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril* e [177/XIV/2.ª](#) - *Aprovação de um perdão de penas generalizado e de uma amnistia para pequenos delitos*, as quais estão a ser tramitadas conjuntamente.

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

Consultada a base de dados da AP, verifica-se que, sobre a mesma matéria conexa, foram apreciadas, em Legislaturas anteriores, bem como na anterior sessão da presente Legislatura, as seguintes iniciativas legislativas:

- [Proposta de Lei n.º 23/XIV/1.ª \(GOV\)](#) - *Estabelece um regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia COVID-19*, a qual deu origem à [Lei n.º 9/2020, de 10 abril](#), que aprovou o Regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19;
- [Proposta de Lei n.º 30/XIV/\(GOV\)](#) – *Altera as medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia da doença COVID-19*, a qual deu origem à [Lei n.º 16/2020, de 5 de maio](#), *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*;

Projetos de Lei n.ºs 885/XIV/2.ª (PSD) e 886/XIV/2.ª (CDS-PP)

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

- [Projeto de Lei n.º 667/VII/4.ª \(PS, PSD, CDS-PP, PCP e PEV\)](#) - *Perdão genérico e amnistia de pequenas infrações*, que deu origem à [Lei n.º 29/1999, de 12 de maio](#).

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

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

As iniciativas em apreço foram apresentadas pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD) e pelo Grupo Parlamentar do CDS - Partido Popular (CDS-PP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),<sup>13</sup> que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Observam o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assumem a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

As iniciativas encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidas de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observam igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados, relevantes para a sua admissibilidade, não obstante o Projeto de Lei n.º 885/XIV/2.ª poder ser analisado e alterado no decurso do processo legislativo, de modo a salvaguardar cabalmente esses princípios.

Com efeito, o artigo 3.º deste projeto de lei, ao definir o dia 1 de julho como data de

<sup>13</sup> As ligações para a Constituição, o Regimento e a lei formulário são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

entrada em vigor, neste momento já implica que a revogação do regime seja aplicada retroativamente. Tal pode consubstanciar uma ofensa dos princípios da confiança e segurança jurídicas subjacentes ao princípio do Estado de direito democrático, consagrado expressamente no artigo 2.º da Constituição, que implica a garantia de estabilidade jurídica e de um mínimo de certeza e previsibilidade dos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos, protegendo-se, deste modo, as expectativas juridicamente criadas dos cidadãos.

Apesar de a retroatividade em causa poder não se enquadrar no elenco das proibições constitucionais de retroatividade, nomeadamente, nos casos de determinadas leis penais (artigo 29.º da Constituição), leis restritivas de direitos, liberdades e garantias (n.º 3 do artigo 18.º da Constituição) e leis fiscais (n.º 3 do artigo 103.º da Constituição), de acordo com o Professor Gomes Canotilho, tal «não significa que o problema da retroatividade das leis deva ser visualizado apenas com base em regras constitucionais. Uma lei retroativa pode ser inconstitucional quando um princípio constitucional, positivamente plasmado e com suficiente densidade, isso justifique».<sup>14</sup> Dá ainda como exemplo, o princípio da segurança jurídica e da confiança dos cidadãos, o qual, «na qualidade de princípio densificador do princípio do estado de direito serve de pressuposto material à proibição da retroatividade das leis».<sup>15</sup>

Também o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 93/84](#), afirma que, «contudo, se uma lei retroativa não é, *per se*, inconstitucional, poderá sê-lo se a retroatividade implicar a violação de princípios e disposições constitucionais autónomas». Estes princípios encontram-se concretizados em normas legais tais como o artigo 5.º do [Código Civil](#) e o n.º 1 do artigo 2.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#),<sup>16</sup> conhecida como 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».

Ambos os projetos de lei deram entrada a 23 de junho de 2021. Foram admitidos e

<sup>14</sup> CANOTILHO, J.J Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2018, P. 261.

<sup>15</sup> CANOTILHO, J.J Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2018, P. 261.

<sup>16</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.

baixaram na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>), por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República, no dia 24 de junho, data em que foram anunciados em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da iniciativa legislativa n.º 885/XIV/2.<sup>a</sup> (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» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

Este título, ao referir a revogação da [Lei n.º 9/2020, de 10 de abril](#), encontra-se conforme a regra de legística segundo a qual «as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato».<sup>17</sup>

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 1 de julho de 2021, pelo que, como foi referido anteriormente, não se encontra conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Relativamente ao título iniciativa n.º 886/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) - «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» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#),<sup>18</sup> conhecida como lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou de redação final.

<sup>17</sup> DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 203.

<sup>18</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.

Nesse sentido, uma vez que o título está conforme a regra de legística segundo a qual «as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato»,<sup>19</sup> sugere-se apenas à comissão que tal possa ser efetuado de uma forma mais expressa e citando o título original da [Lei n.º 9/2020, de 10 de abril](#):

«Revogação do regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, aprovado pela Lei n.º 9/2020, de 10 de abril».

No que respeita ao articulado, o disposto no artigo 2.º do projeto de lei,<sup>20</sup> encontra-se redigido em consonância com o disposto no artigo 10.º da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, na redação dada pela de 29 de maio,<sup>21</sup> e ressalva, de forma genérica, que essa data de cessação ocorre «sem prejuízo da tramitação dos processos em apreciação na data da sua entrada em vigor».

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.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».

Em caso de aprovação estas iniciativas revestirão a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, a publicar 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.

Nesta fase do processo legislativo, as iniciativas não nos suscitam outras questões no âmbito da lei formulário.

---

<sup>19</sup> DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 203.

<sup>20</sup> «A 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 cessa na data da entrada em vigor da presente lei, sem prejuízo da tramitação dos processos em apreciação na data da sua entrada em vigor.»

<sup>21</sup> «A presente lei 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.»

#### 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 de 2020, através da [\*Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19\*](#)<sup>22</sup>, com uma duração inicial de dois meses, tendo sido prorrogado até 10 de julho de 2020, inclusive.

No âmbito desta declaração do estado de emergência, foram apresentadas pela Ministra da Justiça, em 25 de março de 2020, quatro portarias, contendo medidas de exceção neste quadro, 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.

Dessas portarias destaca-se 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. Estas regras aplicam-se, nos termos do [artigo 2](#) desta portaria, até um mês após a data em que termina o estado de emergência.

Importa para esta nota técnica as medidas que ajustam as condições para a execução do fim da pena de prisão, prevendo, em particular, a redução de dois meses na pena de

---

<sup>22</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a França são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

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 excecionais, 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.

Ainda em 2020, mediante o [\*Décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire\*](#), tornou a ser declarado o estado de emergência, a partir do dia 17 de outubro, para que, devido à segunda vaga da doença COVID-19, pudessem ser tomadas as medidas consideradas necessárias para fazer face aos riscos sanitários em causa. Prorrogado até 16 de fevereiro de 2021 pela [\*Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire\*](#), tornou a ser prorrogado até ao dia 1 de junho de 2021 pela [\*Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire\*](#).

## ITÁLIA

Em 22 fevereiro de 2020, o Governo italiano tomou as primeiras para fazer frente à emergência epidemiológica de COVID-19. Com o desenvolvimento e evolução da situação pandémica, as medidas foram sendo adaptadas às necessidades.

No âmbito dessas medidas, em 17 de março de 2020, o Governo italiano aprovou o [\*decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18\*](#)<sup>23</sup>, *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.

De entre estas, destacam-se as que constam do artigo 123 deste diploma legal, 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>24</sup>, desde a data de entrada em vigor deste decreto (17 de março de 2020) até ao dia 30 de junho de 2020, a pena de prisão passou a poder ser cumprida, se tal fosse requerido, no domicílio do condenado ou noutra lugar público

<sup>23</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial normativa.it. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Itália são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

<sup>24</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.

ou privado, de assistência ou acolhimento, se não fosse superior a 18 meses ou se constituísse parte residual de uma pena maior. O mesmo artigo previa ainda um conjunto de exceções a esta regra, em razão do crime pelo qual a pessoa tinha sido condenada ou por ter sofrido sanções disciplinares durante o cumprimento da pena.

O juiz de execução de penas deveria adotar as diligências necessárias para a execução da pena no domicílio, salvo se houvesse motivos graves que obstassem à tomada da medida.

Salvo se se tratasse de condenado menor de idade ou de condenado a pena de prisão não superior a 6 meses, era aplicado o controlo mediante meios eletrónicos ou outros instrumentos técnicos, para cuja aplicação o condenado tinha de dar autorização. A aplicação desta medida devia iniciar-se pelos presos com remanescente de pena a cumprir e se este fosse inferior a 30 dias, não seriam 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, providenciaria, 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 mesmo *decreto-legge* dispunha que, sem prejuízo do disposto no artigo 52 da [legge 26 de luglio 1975, n. 354](#), e em derrogação do prazo máximo global referido no parágrafo 1<sup>25</sup> do mesmo artigo, as licenças concedidas à pessoa condenada admitida no regime de semiliberdade podiam 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,*

---

<sup>25</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.

*trabalhadores e empresas conexas à emergência epidemiológica da COVID-19. Prorrogação dos prazos para a adoção de decretos legislativos.*

Na sequência de notícias como [esta](#), que davam conta da colocação em prisão domiciliária de condenados com ligação à máfia italiana ao abrigo do referido diploma, foi aprovado, na reunião do Conselho de Ministros de 9 de maio de 2020, o [decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29](#), *Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché 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 criminalità 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 finalità di terrorismo)), nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, 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*, eram colocados em prisão domiciliária ou beneficiavam 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 Procurador Distrital Anti-Máfia e do Procurador Nacional Anti-Máfia e Anti-Terrorismo avaliava 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 seria realizada de imediato, caso a administração prisional comunicasse a disponibilidade de estruturas prisionais adequadas às condições de saúde do preso em causa. O despacho que revogava a prisão domiciliária era de execução imediata.

Este diploma foi revogado pelo n.º 3 do artigo 1 da [Legge 25 giugno 2020, n. 70](#), *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e*

Projetos de Lei n.ºs 885/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) e 886/XIV/2.<sup>a</sup> (CDS-PP)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>)

*comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonche' disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19.* Esta mesma lei aditou ao [decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28](#), referido no seu título, os artigos 2-*bis* a 2-*sexties* que passaram a conter as normas sobre detenção domiciliária e diferimento do cumprimento da pena devido à COVID-19.

### Outros países

Apresenta-se aqui a situação no Reino Unido.

### REINO UNIDO

A política prisional no Reino Unido é descentralizada, sendo a responsabilidade pelas prisões na Inglaterra e no País de Gales do Governo em Londres; na Irlanda do Norte, do Governo da Irlanda do Norte e na Escócia do Governo escocês.

O Parlamento escocês aprovou o [Coronavirus \(Scotland\) Act 2020](#)<sup>26</sup>, publicado a 6 de abril de 2020, que prevê, na *Part 8* do [Schedule 4 -Justice](#), a libertação antecipada de presos.

Nos termos do parágrafo 19, o Governo pode decidir a libertação antecipada de presos se essa medida se revelar necessária e proporcional em relação aos efeitos que a COVID-19 pode ter numa prisão ou nas prisões em geral, com o objetivo de proteger a segurança e ordem na prisão, bem como a saúde, segurança e bem-estar dos reclusos e de quem lá trabalha. Não pode, no entanto, beneficiar desta medida, os condenados a prisão perpétua, por crimes sexuais, por crimes violentos ou relacionados com terrorismo, os que são objeto de processos ao abrigo da Lei da Extradução (*Extradition Act 2003*) ou aqueles em relação aos quais o responsável pelo estabelecimento prisional considere que a respetiva libertação poderá representar um risco imediato para alguém.

<sup>26</sup> Diploma retirado do portal oficial [legislation.gov.uk](http://legislation.gov.uk). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas ao Reino Unido são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

De acordo com o subparágrafo 7 desta norma, a libertação antecipada dos presos ao abrigo do *Coronavirus (Scotland) Act 2020* segue as regras previstas no [parágrafo 1](#) do *Prisoners and Criminal Proceedings (Scotland) Act 1993*, segundo o qual os reclusos com penas de curta duração (até quatro anos) podem ser libertados após cumprimento de metade da pena e os condenados a penas de longa duração (mais de quatro anos) podem ser libertados se tiverem cumprido dois terços da pena.

Compulsada a base de dados da legislação do Reino Unido, não foi possível encontrar outros diplomas que prevejam a libertação de presos em virtude da crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19, apesar de algumas declarações feitas em março de 2020, como é o caso de [esta](#), da Ministra da Justiça da Irlanda do Norte, ou [esta](#), do Ministério da Justiça inglês.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 30 de junho de 2021, a Comissão solicitou parecer escrito sobre estas iniciativas ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura e à Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados nas páginas das iniciativas n.ºs [885/XIV/2.ª \(PSD\)](#) e [886/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#) na *Internet*.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelos proponentes, das fichas de avaliação prévia de impacto de género das iniciativas n.ºs [885/XIV/2.ª \(PSD\)](#) e [886/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

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

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

## VII. Enquadramento bibliográfico

BRANDÃO, Nuno – A libertação de reclusos em tempos de COVID-19 : um primeiro olhar sobre a Lei n.º 9/2020, de 10/4. **Julgar Online** [Em linha]. (Abr. 2020). [Consult. 29 jun. 2021]. Disponível em WWW:<[URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135263&img=22437&save=true](https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135263&img=22437&save=true)>.

Resumo: O autor analisa neste artigo o Regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19 (Lei n.º 9/2020, de 10 de Abril). Nuno Brandão vai centrar a sua análise no *perdão* (art.º 2.º) e na *licença de saída administrativa extraordinária* (art.º 4.º). O autor conclui que, em face da epidemia, a licença temporária com obrigação de permanência na habitação se afigura uma boa solução. Apresenta, no entanto, algumas reservas relativamente ao perdão que, e cito: «o mesmo já não se poderá dizer do perdão instituído no art. 2.º, por nele se ter ido muito para além do que seria necessário para proteger a vida e a saúde dos reclusos dele beneficiários, com sacrifício das finalidades da punição por eles sofrida. Como há muito preveniu Figueiredo Dias, o exercício do direito de graça está longe de constituir uma forma desejável e legítima de reduzir a população prisional. Advertência que não parece ter sido tomada em devida conta na Lei n.º 9/2020, claramente (também) motivada por um propósito de súbita e substancial diminuição da sobrelotação do sistema prisional português por via de uma amnistia imprópria.»

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**. Copenhagen : WHO Regional Office for Europe, 2020. [Consult. 28 jun. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/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.

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 jun. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130318&img=15602&save=true>>.

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

Projetos de Lei n.ºs 885/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) e 886/XIV/2.<sup>a</sup> (CDS-PP)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>)

países: Austrália, Alemanha, Espanha, Estados Unidos da América, França, Israel, Itália, Polónia e Reino Unido. Apesar de não tendo 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».

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - **Covid-19 preparedness and responses in prisons** [Em linha]. [Viena] : UNODC, 2020. [Consult. 30 jun. 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/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 selecionadas de presos.