



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA**

Ofício n.º 485/XIII/1ª – CACDLG /2017

Data: 24-05-2017

NU: 576303

ASSUNTO: Parecer do Projeto de Lei n.º 506/XIII/2.ª (PCP).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 506/XIII/2.ª (PCP) - "Programação de investimentos no sistema prisional", tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 24 de maio de 2017 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO



(Bacelar de Vasconcelos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROJETO DE LEI N.º 506/XIII/2ª (PCP) – Programação de investimentos no sistema prisional.

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O PCP tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 18 de Abril de 2017, o Projeto de Lei n.º 506/XIII/2ª - "Programação de investimentos no sistema prisional".

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 18 de Abril de 2017, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer, em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

Os deputados do PCP pretendem, com a presente iniciativa, dar execução ao disposto no artigo 189.º da Lei n.º42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado para 2017), que dispõe que o Governo, durante o ano de 2017, deverá definir uma estratégia plurianual de requalificação e modernização do sistema prisional, com base num relatório que identifique as necessidades existentes ao nível da reabilitação de infraestruturas e do reforço de recursos humanos, o qual deve ser apresentado publicamente até ao final de setembro de 2017.

Assim, a proposta do PCP vai no sentido de que o Governo envie à Assembleia da República o relatório previsto no supracitado art.º 189.º, a fim de que, na Proposta de Lei de Orçamento do Estado para 2018 possa já figurar uma proposta de programação plurianual de investimentos em instalações e equipamentos destinados a promover as condições de funcionamento adequado do sistema prisional.

Considera ainda o proponente que é indispensável a aprovação de um ato legislativo de Programação de Investimentos no Parque Prisional que permita programar os investimentos ao longo dos anos, bem como que, a par dessa reforma, se estude um novo tipo de estabelecimento prisional adequado às realidades de hoje é à tipificação do recluso do nosso sistema prisional.

Em consequência, propõe igualmente o PCP que o Governo apresente à Assembleia da República relatórios anuais sobre a execução da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

programação de investimentos no parque prisional, que contemplem uma informação rigorosa sobre os investimentos efetuados e as respetivas dotações financeiras.

O projeto de lei está dividido em três artigos:

- O artigo 1.º (Programação de investimentos), onde se prevê que o Governo envie à Assembleia da República o relatório previsto no art.º 189.º da Lei do Orçamento de Estado para 2017, a fim de que, na Proposta de Lei de Orçamento do Estado para 2018 possa já figurar uma proposta de programação plurianual de investimentos em instalações e equipamentos destinados a promover as condições de funcionamento adequado do sistema prisional;
- O artigo 2.º (Horizonte temporal), onde se estipula que a programação plurianual será válida para um horizonte de 10 anos, com revisão obrigatória de dois em dois anos, nos termos do procedimento previsto na iniciativa em análise, e contém os respetivos cronogramas de execução e financiamento;
- O artigo 3.º (Relatórios anuais de execução), que prevê que o relatório anual de execução do programa de investimentos será apresentado à Assembleia até 31 de Março do ano seguinte e deverá conter:
 - Toda a informação necessária ao controlo de execução dos investimentos previstos (nomeadamente, a relação discriminada dos contratos efetuados no âmbito da aquisição, construção e requalificação de instalações do sistema prisional);
 - A demonstração financeira da execução efetuada, com referência às respetivas fontes de financiamento, à utilização de saldos transitados de anos orçamentais anteriores, aos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

compromissos assumidos e às responsabilidades futuras deles resultantes;

- Este relatório anual, prevê ainda o n.º 4 do artigo 3.º, poderá ser incluído no Relatório Anual de Segurança Interna, como capítulo autónomo.

I. c) Enquadramento legal e antecedentes parlamentares

Da Lei n.º 41/2016, de 28-12, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2017, publicadas em anexo à mesma, consta matéria relativa à "**Execução de penas, reinserção social e prevenção da reincidência**", aí inscrevendo o Governo medidas como o aperfeiçoamento do sistema de execução de penas e a valorização da reinserção social, ou a implementação de medidas que permitam qualificar o sistema prisional e investir na reinserção social.

Entre estas salienta-se, precisamente, a da *«elaboração e início de execução de um plano, com o horizonte de uma década, com o objetivo de racionalizar e modernizar a rede de estabelecimentos prisionais e ajustar a rede nacional de centros educativos»*.

Acresce o art.º 189.º da Lei n.º 42/2016, de 28-12 (Orçamento de Estado para 2017), que prevê que o Governo, durante o ano de 2017, proceda à definição de uma estratégia plurianual de requalificação e modernização do sistema prisional, com base num relatório que identifique as necessidades existentes ao nível da reabilitação de infraestruturas e do reforço de recursos humanos, a apresentar publicamente até ao final de setembro de 2017.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

A signatária exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a presente Proposta de Lei, a qual é, de resto, de "elaboração facultativa" nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do PCP apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 506/XIII/2ª ("*Programação de Investimentos no Sistema Prisional*");
2. Com esta iniciativa pretende o PCP que o Governo envie à Assembleia da República o relatório previsto no art.º 189.º da Lei do Orçamento de Estado para 2017, a fim de que, na Proposta de Lei de Orçamento do Estado para 2018 possa já figurar uma proposta de programação plurianual de investimentos em instalações e equipamentos destinados a promover as condições de funcionamento adequado do sistema prisional;
3. Prevê, também, o projeto-de-lei em causa que tal programação plurianual seja válida para um horizonte de 10 anos, com revisão obrigatória de dois em dois anos;
4. Pretende, finalmente, ainda o proponente da iniciativa que o Governo apresente à Assembleia da República relatórios anuais sobre a execução da programação de investimentos no parque prisional, que contemplem uma informação rigorosa sobre os investimentos efetuados e as respetivas dotações financeiras;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 506/XIII/2ª (PCP), reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 23 de Maio de 2017

A Deputada Relatora

(Vânia Dias da Silva)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)

Projeto de Lei n.º 506/XIII/2.ª (PCP)

Programação de investimentos no sistema prisional

Data de admissão: 18 de abril de 2017

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

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Nuno Amorim e Tiago Tibúrcio (DILP), Paula Faria (BIB), Laura Costa (DAPLEN) e Catarina R. Lopes e Fernando Bento Ribeiro (DAC)

Data: 05 de maio de 2017.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

Os proponentes da presente iniciativa invocam que a aprovação de uma Lei de Programação de Investimentos no Parque Prisional, corresponde a uma preocupação política formulada desde há muito pelos mesmos, convictos de que *“este instrumento legislativo é essencial para garantir ao Sistema Prisional os meios financeiros indispensáveis para o eficaz cumprimento das suas missões”*.

Assim, o Grupo Parlamentar do PCP propõe que *“em execução do disposto no [artigo 189.º da Lei n.º42/2016 de, 28 de dezembro](#) que aprova o Orçamento do Estado para 2017, o Governo envie à Assembleia da República um relatório onde sejam identificadas as necessidades existentes ao nível da reabilitação de infraestruturas e do reforço de recursos humanos do sistema prisional visando a definição de uma estratégia plurianual para a sua requalificação e modernização”*.

E que *“a Proposta de Lei de Orçamento do Estado para 2018, a apresentar pelo Governo à Assembleia da República, deve conter uma proposta de programação plurianual de investimentos em instalações e equipamentos destinados a promover as condições de funcionamento adequado do sistema prisional”*.

Por fim reconhecem que *“o problema não se resolve do imediato”*, pelo que consideram indispensável a aprovação de um ato legislativo de Programação de Investimentos no Parque Prisional, que permita programar os investimentos ao longo dos anos e que, a par dessa reforma se estude um novo tipo de estabelecimento prisional adequado às realidades de hoje é à tipificação do recluso do nosso sistema prisional.

Daí que proponham que *“a Assembleia da República passe a dispor de relatórios anuais, a apresentar pelo Governo, sobre a execução da programação de investimentos no parque prisional dos quais conste obrigatoriamente uma informação rigorosa sobre os investimentos efetuados e as respetivas dotações financeiras”*.

A presente iniciativa está dividida em três artigos, a saber, um primeiro relativo à ‘Programação de investimentos’, um segundo sobre o ‘Horizonte temporal’ e um terceiro atinente aos ‘Relatórios anuais de execução’.

Quanto ao horizonte temporal prevê-se que *“a programação plurianual de investimentos em instalações e equipamentos no sistema prisional define os programas de investimento para um horizonte temporal de dez anos e contém os respetivos cronogramas de execução e de financiamento”*; sendo que esta pode ser revista de dois em dois anos, devendo cada processo de revisão seguir a tramitação prevista na presente iniciativa legislativa.

No que respeita aos relatórios anuais de execução, estes *“devem conter toda a informação necessária ao controlo de execução dos investimentos previstos, incluindo nomeadamente a relação discriminada dos contratos efetuados no âmbito da aquisição, construção e requalificação de instalações do sistema prisional”*, bem como *“incluir ainda a demonstração financeira da execução efetuada, com referência às respetivas fontes*

de financiamento, à utilização de saldos transitados de anos orçamentais anteriores, aos compromissos assumidos e às responsabilidades futuras deles resultantes”.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

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

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada por catorze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

O presente projeto de lei foi admitido a 18 de abril de 2017 e anunciado na sessão plenária do dia seguinte. Por despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), com conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª).

• **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa verificar.

Assim, é de salientar que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando ser relativa à programação de investimentos no sistema prisional¹.

No que concerne à vigência do diploma, o presente projeto de lei não contém norma de entrada em vigor, pelo que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, sendo aprovado em votação final global e

¹ É, no entanto, de referir que o presente projeto de lei não contém qualquer norma relativa ao objeto, sendo o seu artigo 1.º, sob a epígrafe “programação de investimentos”, uma norma que determina a obrigatoriedade de o Governo enviar à Assembleia da República um relatório sobre as necessidades e recursos do sistema prisional e, na proposta de lei do Orçamento do Estado para 2018, contemplar uma proposta de programação de investimentos.

promulgado, e caso não seja aditado, em sede de votação na especialidade, qualquer artigo relativo à sua vigência, este entrará em vigor no quinto dia após a sua publicação².

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

Na [Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro](#), que aprova as Grandes Opções do Plano para 2017, consta como prioridade para 2017 a implementação de medidas que permitam qualificar o sistema prisional e investimentos na reinserção social, salientando as seguintes:

- Elaboração e início de execução de um plano, com o horizonte de uma década, com o objetivo de racionalizar e modernizar a rede de estabelecimentos prisionais e ajustar a rede nacional de centros educativos;
- Introdução de medidas de adequação do regime penal aplicável aos jovens delinquentes aos novos desafios da sociedade, visando a prevenção geral e especial com os objetivos da sua ressocialização;
- Melhoria das condições materiais dos estabelecimentos prisionais e centros educativos, combatendo a sobrelotação, bem como da prestação de cuidados de saúde à população reclusa, associada ainda ao reforço da qualificação dos profissionais do sistema prisional;
- Reforço da resposta do sistema nacional de vigilância eletrónica, particularmente na execução de reações penais alternativas às penas de prisão de curta duração e nas condições de aplicação da liberdade condicional;
- Modernização, capacitação e promoção da qualificação dos profissionais do sistema;
- Promoção da reinserção social dos condenados em cumprimento de pena de prisão ou de medidas e sanções penais na comunidade, através da implementação de programas de reabilitação e de um maior compromisso e articulação com a sociedade civil;
- Fomento da implementação de projetos-piloto, com vista à experimentação controlada, à avaliação de novos serviços/tecnologias aplicáveis ao sistema penitenciário, em colaboração com empresas e entidades do sistema científico e tecnológico, nomeadamente o projeto RECODE.

Este objetivo de racionalizar e modernizar a rede de estabelecimentos prisionais e de ajustar a rede nacional de centros educativos já era uma medida que constava das Grandes Opções do Plano para 2016-2019, aprovado pela [Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março](#).

² Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, e 42/2007, de 24 de agosto, “na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação”.

Estas medidas vêm previstas, também, no artigo 189.º da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#), que aprova o Orçamento do Estado para 2017, e que tem a seguinte redação:

Artigo 189.º

Estratégia plurianual de requalificação e modernização do sistema prisional

- 1 - Durante o ano de 2017, o Governo define uma estratégia plurianual de requalificação e modernização do sistema prisional.
- 2 - Para efeito do disposto no número anterior, deve ser elaborado, no prazo de seis meses, um relatório onde sejam identificadas as necessidades existentes ao nível da reabilitação de infraestruturas e do reforço de recursos humanos.
- 3 - O relatório referido no número anterior deve ser apresentado publicamente até ao final de setembro de 2017.

Este artigo não constava da versão inicial da [Proposta de Lei n.º 37/XIII](#), apresentada pelo Governo, tendo sido aditado através da [proposta de alteração n.º 117C](#), da autoria do BE.

A [Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais ou DGRSP](#), cuja orgânica foi aprovada [pelo Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 63/2012, de 9 de novembro](#), é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, dependente do Ministério da Justiça e tem por missão o desenvolvimento de políticas de prevenção criminal, de execução das penas e medidas de reinserção social e a gestão articulada e complementar dos sistemas tutelar educativo e prisional, assegurando condições compatíveis com a dignidade humana e contribuindo para a defesa da ordem e da paz social.

Esta Direção-Geral publica regularmente estatísticas prisionais, cujo último relatório referente ao 3.º trimestre de 2016 pode ser acedido no sítio internet desta [Direção-Geral](#).

Os serviços centrais da DGRSP estão estruturados, de acordo com o disposto no art.º 1.º da [Portaria n.º 118/2013, de 25 de março](#), da seguinte forma:

- a) Direção de Serviços de Execução de Medidas Privativas da Liberdade (DSEMPL);
- b) Direção de Serviços de Assessoria Técnica e de Execução de Penas na Comunidade (DSATEPC);
- c) Direção de Serviços de Vigilância Eletrónica (DSVE);
- d) Direção de Serviços de Justiça Juvenil (DSJJ);
- e) Direção de Serviços de Segurança (DSS);
- f) Direção de Serviços de Recursos Humanos (DSRH);
- g) Direção de Serviços de Recursos Financeiros e Patrimoniais (DSRFP);
- h) Direção de Serviços de Organização, Planeamento e Relações Externas (DSOPRE).³

³ Para uma visão global da estrutura da DGRSP, veja-se o [organigrama da sua organização](#), retirado do sítio na Internet desta entidade.

A estrutura orgânica dos [diversos estabelecimentos prisionais](#), o seu regime de funcionamento, bem como as competências dos órgãos e serviços, são estabelecidos pela [Portaria n.º 286/2013, de 9 de setembro](#).

Após pesquisa de antecedentes parlamentares nas X, XI e XII legislaturas, não foram encontrados quaisquer resultados com o mesmo objeto da presente iniciativa.

Contudo, na X Legislatura, o Grupo Parlamentar do PSD apresentou o [Projeto de Lei n.º 238/X](#) (Lei-Quadro da reforma do Sistema Prisional.) que continha previsões relativas a investimentos no sistema prisional, os artigos 35.º (Planeamento quadrienal) e 36.º (Aproveitamento de recursos próprios).

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

DORES, António Pedro; PONTES, Nuno, LOUREIRO, Ricardo - **Prison conditions in Portugal** [Em linha]. Roma: European Prison Observatory, 2013. ISBN 978-88-98688-01-2 [Consult. 27 de abr. 2017]. Disponível em: WWW: <URL:<http://www.prisonobservatory.org/upload/PrisonconditioninPortugal.pdf>

Resumo: O presente estudo visa analisar as condições do sistema prisional português, apresentando dados atualizados em 2014.

De acordo com os autores, Portugal possui 51 prisões de diferentes tipos: 15 penitenciárias (prisões centrais maiores), que se destinam a condenados a mais de 6 meses de prisão; 31 penitenciárias (prisões regionais) para reclusos condenados a menos de 6 meses; e cinco penitenciárias (prisões especiais) para os presos que necessitam de atenção especial, tais como: mulheres, jovens, policiais e doentes. A grande maioria dos edifícios são velhos. Em 2001, foi iniciado um programa de renovação e, em 2004, foi apresentada ao público uma avaliação oficial do sistema prisional, com a declaração de que, com os progressos realizados, seria possível dispor de um sistema atualizado de "estilo europeu" até 2016. Este programa incluía a concentração da população prisional em edifícios de alta tecnologia, muito maiores. No entanto, devido à crise financeira, com exceção de Caxias (construída a partir de um edifício antigo) e Carregueira, que são edifícios novos, todos os planos para construir novas prisões foram interrompidos e o processo de desmantelamento de antigas prisões revertido. Em seu lugar existe agora um programa de renovação de edifícios antigos.

Desde a década de oitenta, o sistema penitenciário português caracteriza-se pelo peso político crescente do sindicato dos guardas prisionais, pela introdução da distribuição de drogas ilegais nas prisões e pela fragilidade do sistema de administração. Os problemas permanecem com a rutura da cadeia de comando a diversos níveis (entre a tutela e o Diretor-Geral, entre este e o corpo de guardas e entre os diretores das prisões e os guardas).

DORES, António Pedro; PONTES, Nuno, LOUREIRO, Ricardo - **Alternatives to prison in Europe: Portugal**. [Em linha]. Roma: European Prison Observatory, 2015. ISBN 978-88-98688-20-3. [Consult. 27 de abr. 2017]. Disponível em: [WWW: http://www.prisonobservatory.org/alternatives/ALTERNATIVES%20TO%20PRISON%20IN%20EUROPE.%20PORTUGAL.pdf](http://www.prisonobservatory.org/alternatives/ALTERNATIVES%20TO%20PRISON%20IN%20EUROPE.%20PORTUGAL.pdf) <URL:

Resumo: O projeto "Observatório Europeu das Alternativas à Prisão" tem por objetivo criar uma rede de países parceiros, a fim de reduzir a desarmonia e as lacunas entre os sistemas prisionais. O objetivo principal do projeto é fornecer, de forma comparativa, uma visão abrangente das alternativas à detenção, em vigor em cada país parceiro. Essas imagens permitirão identificar as medidas alternativas à detenção, que levaram a: uma diminuição das taxas de detenção e à aplicação de programas de reabilitação. Para este efeito, o projeto parte de uma análise histórica e compara os quadros legais dos sistemas prisionais, os seus objetivos, conteúdo das medidas e o seu impacto no sistema penitenciário como um todo.

FONSECA, Duarte – APAC: Um novo tipo de prisões – as prisões 2.0. **Brotéria**. Lisboa. ISSN 0870-7618. Vol. 184, nº3 (mar.2017), p. 316-333. Cota: RP-483.

Resumo: As prisões APAC surgiram no Brasil e são conhecidas por serem prisões sem guardas, totalmente geridas por associações sem fins lucrativos e pelos próprios reclusos. Nestas prisões é aplicada uma metodologia de reinserção social positiva, com um foco na pessoa em todas as suas dimensões. Todos os reclusos trabalham, estudam e prestam serviço à comunidade, como forma de retribuição pelo mal causado. São, assim, simultaneamente os agentes de mudança e o alvo da mudança.

A APAC Portugal pretende alterar a realidade das prisões portuguesas, visando implementar os vários pilares da metodologia APAC no nosso país. Atualmente, esta organização trabalha no Estabelecimento Prisional de Alcoentre.

FURTADO, Leonor; CONDEÇO, Conceição – A reinserção pelo trabalho ou a importância do trabalho e da formação profissional na reinserção de pessoas sujeitas a medidas judiciais. **Ousar integrar**. Lisboa. ISSN 1647-0109. Nº 3, Ano 2 (maio 2009), p. 39-52. Cota: RP-202

Resumo: “O presente artigo efetua uma revisão da ideia de ressocialização dos agentes de crime ao longo dos anos, do ponto de vista do Direito, a qual, nos tempos contemporâneos, se assume no conceito de reinserção. É apresentada a evolução do conceito plasmada nos diversos instrumentos legais, traduzindo a influência de diversas correntes de pensamento e acompanhando a progressão da justiça no sentido da promoção dos direitos universais. É abordada a importância do trabalho e da formação profissional no processo de

reinserção dos indivíduos privados de liberdade ou em cumprimento de penas e medidas alternativas à prisão, bem como nos projetos educativos dos jovens alvo de medidas de internamento, sobretudo em regime fechado, sendo dado a conhecer o enquadramento legal e o papel das instituições estatais, a Direção-Geral dos Serviços Prisionais, a Direção-Geral de Reinserção Social e o Centro Protocolar da Justiça, para tal vocacionadas e identificadas dificuldades nas respostas necessárias.”

MACULAN, Alessandro; RONCO, Daniela; VIANELLO, Francesca - **Prison in Europe: overview and trends** [Em linha]. Roma: European Prison Observatory, 2013. ISBN 978-88-98688-08-1. [Consult. 27 de abr. 2017]. Disponível em: WWW: <URL:<http://www.prisonobservatory.org/upload/PrisoninEuropeOverviewandtrends.pdf>

Resumo: O Observatório Europeu das Prisões procede a uma análise quantitativa e qualitativa das condições atuais dos sistemas prisionais e dos sistemas alternativos de detenção em 8 países da Europa (França, Reino Unido, Grécia, Itália, Letónia, Polónia, Portugal e Espanha), sublinhando as suas peculiaridades e fraquezas, e comparando estas condições com as normas internacionais relevantes para a proteção dos direitos fundamentais dos reclusos.

A análise tem como base os princípios básicos das Regras Penitenciárias Europeias que compreendem uma longa lista de requisitos relativos às condições de detenção: admissão, alojamento, higiene, vestuário e roupa de cama, nutrição, aconselhamento jurídico, contacto com o mundo exterior, regime prisional, trabalho, exercício e recreação, educação, salvaguarda da saúde, liberdade de pensamento, consciência e religião, informação, transferência e libertação de prisioneiros, segurança, busca e controle, disciplina e punição.

Relativamente a estas regras o Observatório procurou concentrar-se e investigar quatro níveis correspondentes:

- Disposições legais: avaliar se a legislação penitenciária, de cada país, tem cumprido os requisitos das Regras Penitenciárias Europeias;
- Condições reais gerais: descrição das condições de detenção atuais, relativamente às características acima mencionadas;
- As piores condições: com foco especial nas condições críticas observadas em cada país;
- Boas práticas: exemplos de países que observam os direitos dos presos no território da União Europeia, centrados no tratamento humanitário e no respeito pela sua dignidade, tal como exigido pelas regras internacionais.

PEREIRA, Luís de Miranda – O valor da reabilitação para a administração prisional. **Revista portuguesa de ciência criminal**. Lisboa. ISSN 0871-8563. Ano 24, nº 1 (jan-mar. 2014), p. 87-110. Cota: RP: 514

Resumo: “Pretende-se demonstrar que, num Estado de Direito Democrático, a execução da pena de prisão, bem como a ação da administração prisional têm de estar assentes na dinâmica do processo de reabilitação

(reinserção), em que a administração prisional desempenha um papel adjetivo, mas determinante. Referem-se os fatores endógenos e exógenos que influenciam o processo de reabilitação; a questão do parque penitenciário; a importância do pessoal e da liderança; a questão essencial do fator cultural e da mediação cultural especializada e, em geral, o confronto entre o dever ser e a realidade no terreno, a que não chega o muito que se foi alcançando em termos de conceção e pensamento”.

LES SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES DANS LE MONDE. Paris : Dalloz, 2011. ISBN 978-2-247-10138-2. Cota: 12.06.8 – 200/2011

Resumo: Este estudo, sob a direção de Jean-Paul Céré e de Carlos Eduardo Japiassú, visa apresentar uma panorâmica dos sistemas penitenciários no mundo, nomeadamente nos seguintes países: Inglaterra, Argentina, Bélgica, Bangladesh, Brasil, Canadá. Egipto, Espanha, Estados- Unidos, França, Grécia, Itália, Japão, Lituânia, Luxemburgo, Marrocos, Portugal, Rússia, Senegal, África do Sul e Turquia.

Muitos países têm condições de detenção difíceis, com locais insalubres, onde a promiscuidade reina em virtude da sobrelotação prisional. Situação esta amplificada pela arbitrariedade que afeta tradicionalmente a vida no interior das prisões. Contudo, as violações dos direitos do homem não são aceitáveis nos nossos dias. O estudo visa essencialmente ultrapassar uma visão puramente nacional dos estabelecimentos prisionais, em benefício de um melhor conhecimento dos direitos e das práticas em vigor no mundo, embora as prisões continuem a ser um meio dificilmente permeável.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Em 1999, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução intitulada [Resolução sobre as condições das prisões na União Europeia: adaptações e penas de substituição.](#)

A Resolução em causa referia-se à inquietação do Parlamento Europeu relativamente às *condições extremamente desfavoráveis que ainda subsistem num grande número de estabelecimentos penitenciários europeus, principalmente pelo facto de, contrariamente ao que está previsto nas convenções internacionais e nas Constituições dos Estados-Membros, não serem respeitados os Direitos do Homem mais elementares, o que compromete gravemente a subsequente reinserção dos condenados na vida civil.*

Mencionava ainda a necessidade que *os governos conservem a responsabilidade plena e integral da organização e das condições de vida nos estabelecimentos penitenciários e salienta o perigo da delegação desta responsabilidade em tudo quanto diz respeito à execução das penas, à disciplina e à segurança no interior dos estabelecimentos prisionais.*

No mesmo sentido, a [Resolução sobre as más condições de detenção nas prisões da União Europeia,](#) considerava que *se tem vindo a registar uma acentuada deterioração das condições de detenção nas prisões de diversos países da União, nomeadamente no tocante à sobrepopulação, ao afastamento dos prisioneiros*

das respetivas famílias, à vetustez dos edifícios e à falta de enquadramento, solicitando às autoridades responsáveis dos Estados-membros que tomem, quanto antes, as medidas necessárias para assegurar que as regras mínimas do Conselho da Europa sejam rigorosamente aplicadas em todas as prisões dos Estados-membros.

Mais recentemente, também numa [Resolução](#) sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia em 2015, o Parlamento Europeu manifestou a sua preocupação *relativamente às condições de detenção nas prisões em alguns Estados-Membros, frequentemente caracterizadas pela sobrepopulação e os maus-tratos; sublinha que os direitos fundamentais dos detidos devem ser garantidos.*

Um [estudo](#) realizado pelo Parlamento Europeu relativo às condições nas prisões dos Estados-Membros contém uma breve análise das condições gerais das prisões na União.

Este estudo foi um dos documentos base da [audição](#) sobre *Prisons' Systems and Conditions in the EU*, promovida pela Comissão LIBE do Parlamento Europeu, em fevereiro de 2017.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados da União Europeia: Bélgica, França e Reino Unido.

BÉLGICA

Em novembro de 2016, o Governo belga aprovou um programa de reforma das prisões designado “*Masterplan Prisons et Internement*”. Conforme se pode ler no [comunicado do Conselho de Ministros](#), este programa foi da iniciativa do ministro da Justiça, em colaboração com o ministro da Segurança e do Interior e a ministra dos Assuntos Sociais e da Saúde Pública.

Com este plano, o Governo pretende reduzir a sobrelotação nas prisões e renovar a infraestrutura prisional. Pretende-se igualmente tornar o sistema mais adequado à reinserção dos reclusos e propor alternativas à aplicação das penas convencionais. Um dos propósitos invocados é a humanização das condições das prisões.

De acordo com o Governo, com este plano serão disponibilizados mais 10.568 lugares para os detidos e 1.066 para os reclusos. O investimento será partilhado entre fundos públicos e privados.

O referido [comunicado do Conselho de Ministros](#) identifica problemas de fundo do sistema prisional belga aos quais se pretende também dar resposta (v.g. sobrelotação das prisões, condições de vida desumanas em algumas prisões, estabelecimentos desadequados à reinserção dos detidos, etc.).

São quatro os pilares em que assenta esta reforma:

- Construção de novas prisões / expansão das prisões existentes;
- Renovação das prisões existentes;
- Política de detenção diferenciada, através das [maisons de transition](#), projeto de implementação de pequenas casas comunitárias para mulheres, situadas fora do complexo penitenciário, onde as reclusas possam trabalhar em atividades como cozinhar, jardinar, etc., de modo a permitir uma mais fácil reintegração social e profissional;
- Um *Masterplan* de internamento, com uma infraestrutura adaptada a cada recluso.

FRANÇA

Em setembro de 2016, o ministro da Justiça francês, Jean-Jacques Urvoas, divulgou um relatório sobre o encarceramento individual, intitulado "[En finir avec la surpopulation carcérale](#)" (Acabar com a sobrelotação prisional). Este relatório foi apresentado ao parlamento em aplicação da [Lei das Finanças retificativa 2014](#), que adiou para 2020 o princípio de células individuais.

Este princípio, que consta da legislação francesa desde o Código Penal de 1875, nunca logrou ser integralmente implementado. A [lei penitenciária de 2009](#) voltou a inscrevê-lo em lei, tendo, porém, a sua concretização sido objeto de moratórias sucessivas devido à sobrelotação crónica das prisões francesas, em particular quanto aos reclusos condenados a penas até dois anos de prisão.

Refira-se que, de acordo com o [site Vie Publique](#), em agosto de 2016 a taxa de ocupação das prisões era de 140,4%.

Para lidar com a sobrelotação prisional e generalizar o encarceramento individual (por razões de segurança e reintegração, mas também de garantir melhores condições de detenção), o governo francês propôs, através do ministro da Justiça:

- A construção, até 2025, de novas prisões com capacidade para entre 10.000 e 16.000 células adicionais, 80% das quais individuais⁴⁴;
- Rever a doutrina arquitetónica dos estabelecimentos penitenciários;
- Melhorar o acesso às atividades (trabalho, formação, etc.) dos detidos;
- Medir o impacto das penas alternativas;
- Criar um sistema de preparação das saídas para as penas curtas.

O referido relatório, assim como uma síntese do mesmo, pode ser consultado no [site do Ministério da Justiça](#).

⁴⁴ Privilegia-se a construção das prisões chamadas [maisons d'arrêt](#) (33 novos estabelecimentos), que são estabelecimentos prisionais para condenados a curtas penas (inferiores a dois anos) ou reclusos em prisão preventiva, não condenados definitivamente.

A definição das condições para a implementação destes objetivos ficou a cargo da Comissão do Livro Branco. Instalada no início de 2017, com uma composição alargada (com representantes de autoridades independentes, de ministérios e de associações, profissionais, académicos, investigadores, etc.), esta comissão produziu um documento (o [“Livro Branco sobre o imobiliário penitenciário”](#)) que foi entregue ao ministro da Justiça no final de março de 2017.

Neste livro branco, recomenda-se limitar o fluxo de entrada de detidos nas futuras prisões às suas capacidades de acolhimento, assim como melhorar a afetação dos condenados às instituições existentes tendo em conta as taxas ocupação.

Propõe-se também encorajar alternativas à [prisão preventiva](#) como uma das formas de diminuir o número de encarceramentos.

Várias medidas do Livro Branco dizem respeito a arquitetura de prisões e à vida em cárcere. A comissão recomenda a construção de prisões à escala humana, com diferentes níveis de segurança, em função do perfil dos detidos. Propõem-se também medidas de combate à ociosidade dos detidos (prevendo-se horas mínimas obrigatórias de atividades quotidianas).

A Comissão também aborda a questão do pessoal prisional e propõe que, tendo em consideração o pesado esforço financeiro envolvido neste novo programa penitenciário, se vote uma lei de programação para a justiça.

O programa precisará, de acordo com o ministro da Justiça, entre mil milhões e 2,5 mil milhões de euros, estando prevista a sua execução para um período de dez anos.

Para mais desenvolvimentos sobre este assunto pode ser consultada a informação disponibilizada no site [Vie Publique](#).

REINO UNIDO

O Ministro da Justiça inglês apresentou em 2016 um novo programa de reforma para as prisões, cujos detalhes podem ser conhecidos [no site do governo britânico](#).

Este programa, materializado num [Livro Branco](#), contém um conjunto de medidas destinadas a reformar as prisões do Reino Unido, e tem como preocupações principais prevenir a reincidência dos detidos (com respeito pela segurança e melhor relação custo-eficácia). Com efeito, de acordo com este livro, cerca de metade dos reclusos adultos voltam a ser condenados a penas de prisão menos de um ano após a sua libertação (e mais de metade destes a penas inferiores a 12 meses).

Entre as medidas propostas, encontra-se a construção de seis novas prisões para adultos homens, assim como cinco novas prisões comunitárias para mulheres. Também se fazem propostas para responder às atuais ameaças à segurança das prisões, alocando fundos e alterando formas de trabalhar com os reclusos, nomeadamente dotando as prisões de pessoal adequadamente treinado para prestar o apoio necessário.

De acordo com o [Governo](#), mais de 5.000 reclusos serão afetados por esta reforma. Este programa, que inclui um investimento de £1.3 mil milhões, foi objeto de exame pela [Comissão de Justiça do Parlamento britânico](#),

podendo as principais questões levantadas ser consultadas no respetivo site, assim como os links para os [debates sobre a matéria nas redes sociais](#).

Outros países

Organizações internacionais

As Nações Unidas têm, através das suas agências especializadas como a [UNODC](#)⁵, publicado estudos e dado conta das melhores práticas em termos de políticas relativas às prisões e às políticas prisionais, nomeadamente ao nível da sobrelotação das celas, alternativas ao encarceramento, reintegração social dos reclusos, etc.. Referem-se alguns exemplos:

- [Prison Reform and Alternatives to Imprisonment](#) (UNODC 2011);
- [Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment](#) (UNODC 2007);
- [Custodial and non-custodial measures, Alternatives to Incarceration](#) (UNODC 2006)

No que a esta matéria diz respeito, cumpre ainda aludir à [Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners](#), adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 2015, depois de um processo de revisão das antigas regras (aprovadas em 1955). Estas regras foram batizadas com o nome do ex-Presidente sul-africano Nelson Mandela e dispõem, entre outras matérias, sobre tratamento de presos, condições das celas, reintegração de reclusos ou ocupação de reclusos.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Não havendo projetos de lei, nem propostas de lei, existem porém quatro projetos de resolução relativos a estabelecimentos prisionais que recomendam investimento no sistema prisional: [49/XIII/1 \(PSD\)](#) - *Recomenda ao Governo a construção do novo Estabelecimento Prisional de Ponta Delgada*; [69/XIII/1 \(PCP\)](#) - *Pela requalificação do atual e construção de novo edifício do Estabelecimento Prisional de Ponta Delgada*; [75/XIII/1 \(CDS-PP\)](#) - *Recomenda ao Governo a construção de um novo estabelecimento prisional em Ponta Delgada*; e [79/XIII/1 \(BE\)](#) - *Recomenda ao Governo a construção de um novo estabelecimento prisional na Ilha de São Miguel*.

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime.

V. Consultas e contributos

A Comissão promoveu, a 26 de abril de 2017, consulta ao Conselho Superior da Magistratura, à Ordem dos Advogados e ao Conselho Superior do Ministério Público, as quais serão objeto de divulgação na [página da iniciativa](#)

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, nomeadamente da exposição de motivos e do articulado, parece não haver encargos diretos decorrentes da aplicação da presente iniciativa.