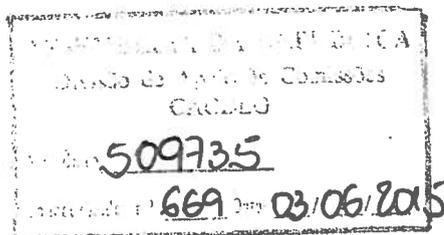




ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS



EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 669/XII/1ª – CACDLG /2015

Data: 03-06-2015

ASSUNTO: Relatório Final da Petição n.º 443/XII/4.ª.

Nos termos do n.º 8 do art.º 17.º e do n.º 2 do art.º 19º da Lei n.º. 43/90, de 10 de Agosto (com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007 de 24 de Agosto), junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente à **Petição n.º 443/XI/4.ª** - "*Solicita alteração do artigo 196.º da Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, que Aprova o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade*", subscrita por José Miguel Fischer Rodrigues Cruz da Costa, cujo parecer foi aprovado por unanimidade com ausência do PEV, na reunião da Comissão de 3 de junho de 2015, é o seguinte:

- a) Que deve ser dado conhecimento da Petição n.º 443/XII e do presente relatório aos grupos parlamentares para a apresentação de eventual iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 19º da Lei de Exercício do Direito de Petição;
- b) Que deve ser dado conhecimento do presente relatório ao peticionante, nos termos da alínea m) do n.º 1 do art.º 19º da Lei de Exercício do Direito de Petição;

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: Comissao.IA-CACDLGXII@ar.parlamento.pt



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

- c) **Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.**

Cumpre-me ainda informar V. Ex.^a. que, de acordo com a alínea m) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redação que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, já informei o peticionário do presente relatório, tendo-se remetido cópia aos Grupos Parlamentares, conforme previsto no parecer anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Fernando Negrão)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E
GARANTIAS

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Relatório

PETIÇÃO N.º 443/XII/4.ª (Solicita a alteração do artigo 196.º da Lei n.º 115/2009, de 12 de Outubro, que aprova o Código de Execução de Penas e de Medidas Privativas da Liberdade).

Peticionante: José Miguel Fischer Rodrigues Cruz da Costa.

I - Introdução:

A petição n.º 443/XII-4.ª foi recebida na Assembleia da República ao abrigo dos n.ºs 3 e 4 do art.º 9.º da Lei do Exercício do Direito de Petição - LEDP (Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto), através do sistema de recepção electrónica de petições.

Os requisitos de forma previstos no art.º 9.º da LEDP estão preenchidos, assim como as regras de tramitação estipuladas no art.º 17.º. Não foi observada nenhuma das causas de indeferimento liminar da petição previstas no art.º 12.º, pelo que foi a mesma submetida, por Despacho de Sua Excia. o Vice-Presidente da Assembleia da República de 19/11/2014, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Não é obrigatório proceder à audição do peticionário, porquanto a petição é subscrita apenas por um cidadão, não sendo igualmente obrigatória a sua discussão no Plenário (art.ºs 21º e 24º da LEDP).

Nestes termos, considerando que a informação de que a relatora dispõe é suficiente, considerando que a Petição tem apenas um subscritor, considerando ainda que não haverá necessidade de proceder a mais diligências, cumpre emitir relatório final.

II - Do objecto, motivação e conteúdo da iniciativa:

O peticionante é recluso no Estabelecimento Prisional de Braga, e vem solicitar a alteração do art.º 196º do Código de Execução de Penas e Medidas Privativas da Liberdade (CEP - Lei nº 115/2009, de 12 de Outubro), no sentido de consagrar a possibilidade de os reclusos poderem recorrer da decisão do pedido de indeferimento do pedido de licença de saída jurisdicional.

Alega o peticionante, em suma, o seguinte:

- ingressou voluntariamente no Estabelecimento Prisional de Braga em 30-11-2011, para cumprir uma pena de 3 anos e 6 meses de prisão;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E
GARANTIAS

- solicitou uma saída jurisdicional que lhe viria a ser indeferida em Dezembro de 2012, sem que lhe tivesse sido comunicada a fundamentação de tal indeferimento;
- ao abrigo do disposto no art.º 84º do CEP, voltou a solicitar uma saída jurisdicional em 17-04-2013, a qual lhe foi recusada por decisão do Tribunal de Execução de Penas do Porto de Junho de 2013;
- interpôs recurso desta decisão do TEP do Porto, o qual não foi admitido por despacho do mesmo tribunal, com a justificação de que a lei não permite ao recluso recorrer desta decisão;
- apresentou reclamação da recusa de admissão do recurso, a qual viria a ser indeferida por despacho do TEP de 15-11-2013, que manteve a decisão reclamada;
- desta decisão interpôs recurso para o Tribunal Constitucional, que foi aceite;
- por Acórdão de 15-07-2014, o Tribunal Constitucional decidiu não declarar a inconstitucionalidade do disposto no art.º 196º, n.ºs 1 e 2 do CEP;
- o juiz Pedro Machete, contudo, formulou voto de vencido pelo qual considerou que ao recluso não poderá ser negado o direito de recurso em evidência;
- privado ainda do gozo da licença judicial, e tendo decaído na pretensão formulada perante o Tribunal Constitucional, peticiona à Assembleia da República a alteração do aludido art.º 196º do CEP, no



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E
GARANTIAS

sentido de permitir que o recluso possa recorrer da decisão que lhe
nega a licença jurisdicional.

Dispõe o art.º 196º do CEP o seguinte:

"Artigo 196.º

Recurso

- 1 - O Ministério Público pode recorrer da decisão que conceda, recuse ou revogue a licença de saída jurisdicional.*
- 2 - O recluso apenas pode recorrer da decisão que revogue a licença de saída jurisdicional.*
- 3 - O recurso interposto da decisão que conceda ou revogue a licença de saída jurisdicional tem efeito suspensivo",*

A disposição em causa insere-se no Capítulo VI (Licença de saída jurisdicional) do CEP, que abrange os artigos 189º a 196º, constituindo a única disposição da Secção III (Recursos) deste capítulo.

A licença de saída jurisdicional é requerida pelo recluso ao juiz de execução de penas territorialmente competente, o qual, não sendo caso de indeferimento liminar, designa dia e hora para a reunião do conselho técnico; o conselho técnico emite parecer, e o tribunal procede à audição do arguido no decurso da instrução do pedido de licença, podendo o Ministério Público emitir parecer, querendo, após o que será proferida a decisão.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E
GARANTIAS

Se a licença for concedida, o juiz fixa a respetiva duração e condições; quando não for concedida, pode o juiz fixar, fundadamente, prazo inferior ao previsto na lei para a renovação do pedido.

A decisão é notificada ao Ministério Público e ao recluso, e é comunicada aos serviços de reinserção social e demais serviços e entidades que se justifique em função das condições fixadas.

O incumprimento de qualquer das condições fixadas na licença deve ser comunicado ao tribunal de execução de penas pelo diretor do estabelecimento prisional, podendo dar azo à emissão de mandado de captura, caso se funde no não regresso do recluso ao estabelecimento prisional dentro do prazo fixado.

A decisão de revogação da licença, subsequente ao incumprimento, deve ser notificada ao recluso, ao defensor e ao Ministério Público, bem como aos serviços prisionais e de reinserção social, após trânsito em julgado.

Dela podem recorrer o recluso ou o Ministério Público, com efeito suspensivo; o Ministério Público pode, ainda, recorrer da decisão que concede a licença bem como da que a recusa, tendo efeito suspensivo o recurso da decisão que conceda ou revogue a licença jurisdicional.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

A regra em matéria de recursos no CEP consta do art.º 235.º n.º 1: das decisões do TEP apenas cabe recurso nos casos expressamente previstos na lei. Ora, dúvidas não há que o CEP, de modo expresso, não prevê que o arguido recorra da decisão que não lhe concedeu licença de saída jurisdicional - art.º 196.º, n.º 2 do CEP.

O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 560/2014, de 15 de Julho de 2014, não julgou inconstitucional a norma do art.º 196º do CEP por entender não existir violação do princípio da igualdade e da garantia de processo equitativo - artigos 13º e 20º/4 da Constituição da República Portuguesa - como melhor se pode ver do trecho que abaixo se reproduz:

“Nos termos do artigo 134.º do CEP, ao Ministério Público cabe acompanhar e verificar a legalidade da execução das penas e medidas privativas da liberdade, para o que dispõe de um conjunto de competências, elencadas no artigo 141.º, entre as quais funções alargadas de vigilância da legalidade das decisões dos serviços prisionais (al. b)) e as de recorrer das decisões do tribunal de execução das penas (al. c)).

A possibilidade do Ministério Público recorrer amplamente de decisões em matéria de saída jurisdicional carece de ser compreendida neste contexto: Por um lado, o legislador configurou o sistema de recursos no domínio da execução das penas e medidas privativas de modo a reservar as vias de recurso para os Tribunais da Relação às decisões que, pelo seu grau de afetação, considerou merecedoras de reapreciação, de forma a racionalizar o âmbito de intervenção dos tribunais de recurso e evitar o respetivo congestionamento.

Mas, por outro, no exercício da sua liberdade de conformação, o legislador optou por conferir apenas ao Ministério Público – vinculado por um poder-dever de promoção - legitimidade para suscitar o controle da legalidade das decisões negativas, agindo aí em benefício da pretensão do recluso,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

encontrando em tais poderes de intervenção adstritos a regras estritas um ponto de equilíbrio, capaz de, a um tempo, assegurar adequada tutela dos direitos dos reclusos e prevenir o afluxo excessivo de recursos em matéria de saídas jurisdicionais (cfr. A Reinserção Social dos Reclusos. Um contributo para o Debate sobre a Reforma do Sistema Prisional, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2003, pp. 285-292, denotando o elevado número de pedidos formulados e objeto de apreciação jurisdicional, ainda que no regime anterior ao CEP). Ou seja, entre a radical proibição do recurso das decisões judiciais que neguem ao recluso a pretensão de saída e a irrestrita possibilidade de impugnação por parte dos sujeitos da relação processual de execução quanto a tais decisões, o legislador escolheu uma via intermédia, reputada capaz de assegurar a reponderação das decisões negativas por tribunal distinto e superior nos casos em que tal se justifique: confiou essa iniciativa a órgão de justiça dotado de autonomia, constitucionalmente vinculado pelo princípio da legalidade (artigo 219.º, n.º 1, da Constituição), designadamente, face ao artigo 2.º do CEP, a promover a socialização do recluso durante a execução das penas privativas da liberdade.

Não se vê que, atendendo à natureza e alcance da decisão, que a norma do artigo 196.º, n.ºs 1 e 2 do CEP mereça censura face aos parâmetros de controlo do princípio da igualdade (artigo 13.º, n.º 1) ou à garantia do processo equitativo (artigo 20.º, n.º 4). A apontada diferenciação opera entre sujeitos que não se encontram em posições comparáveis e não se pode considerar desrazoável, nem desproporcionada, face às finalidades que persegue. Também não se vê que se opere na relação jurídica da execução da pena privativa da liberdade um desequilíbrio em desfavor do recluso e que se possa reconduzir à promoção da estabilização - e renovação - de decisão modeladora do iter de cumprimento da pena que o prejudique - para além do que decorre do sentido da condenação - ou que o simples reconhecimento do recurso ao Ministério Público (negando semelhante possibilidade ao recluso em caso simétrico) comprometa a sua pretensão - não o direito subjetivo - à ressocialização, assente no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º da Constituição; cfr. Anabela Miranda Rodrigues, A posição jurídica ..., cit., pp. 82-83). O recluso preserva os instrumentos que lhe permitem exercer o contraditório e fazer valer a sua posição jurídica perante o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Tribunal superior nos casos em que uma decisão positiva seja objeto de recurso interposto pelo Ministério Público”.

Foi neste Acórdão que o Conselheiro Pedro Machete produziu a declaração de voto referida pelo peticionante, que abaixo se reproduz:

“DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencido quanto ao mérito da decisão, por duas ordens de razões autónomas, ainda que interligadas.

A) Em primeiro lugar, porque entendo que a licença de saída jurisdicional prevista nos artigos 76.º, n.º 2, e 79.º, ambos do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro (adiante referido simplesmente como “CEP”), tem uma conexão tal com o bem jurídico liberdade, em especial com a liberdade física ou liberdade de movimentos, que a eventual ilegalidade (material) da sua recusa deve poder ser sindicada junto de um outro tribunal, conforme decorre do entendimento jurisprudencial firmado a partir do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 40/2008: o direito de acesso aos tribunais consignado no artigo 20.º, n.º 1, da Constituição garante o direito à impugnação judicial de atos dos tribunais – o direito ao recurso – nos casos em que a respetiva atuação, por si mesma, e de forma direta, lesa direitos fundamentais de um cidadão, mesmo fora da área penal.

Para quem se encontra a cumprir uma pena de prisão, a liberdade, temporária mas não custodiada, inerente a uma saída de licença jurisdicional, não pode deixar de significar um bem de valor incomensurável, não só pela liberdade em si, como também pela relevância em termos de manutenção e promoção dos laços familiares e sociais (cfr. os artigos 76.º, n.º 2, e 79.º, n.º 5, ambos do CEP). O próprio acórdão reconhece no seu ponto 14 que, à semelhança do que sucede com a liberdade condicional, também “os dias passados no gozo da licença de saída jurisdicional [...], do ponto de vista do sujeito, [também comportam] o significado de que não passará confinado ou sob custódia por todo o tempo fixado na pena ditada pela sentença condenatória. Nesse sentido,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

há razões para dizer que ambas comportam um nexo com a privação da liberdade sofrida pelo recluso". E, do ponto de vista jurídico-constitucional, nomeadamente tomando como referência os bens jurídicos fundamentais concretamente em causa, é esse o aspeto decisivo.

Sem questionar a relevância infraconstitucional e o acerto dogmático da distinção entre liberdade condicional e licença de saída jurisdicional, no plano constitucional avulta o aspeto comum a ambos os institutos de uma estreita conexão com o bem jurídico fundamental da liberdade. Na verdade, tal como "a decisão que nega a liberdade condicional, por ter como efeito a manutenção da privação da liberdade, tem uma indiscutível conexão com a restrição de direitos, liberdades e garantias, afetando um bem jurídico essencial que é o direito à liberdade, protegido no n.º 1 do artigo 27.º da Constituição" (assim, v. o Acórdão n.º 638/2006); também a eventual recusa ilegal (por vícios materiais) de licença de saída jurisdicional implica que alguém possa permanecer encarcerado em situações em que, de acordo com a lei, deveria estar em liberdade. Por ser assim, não me parece defensável a afirmação feita no ponto 16 do acórdão, segundo a qual "a decisão de não concessão da licença de saída, que aqui se discute, não atinge diretamente o direito à liberdade, pois a sua restrição resulta do título judiciário de execução insito na decisão condenatória transitada em julgado". Ao invés, e como referido: o recluso a quem tenha sido recusada arbitrariamente, ou por desvio de poder (cfr., por exemplo, o artigo 77.º, n.º 3, do CEP) ou por erro sobre os pressupostos de facto uma licença de saída jurisdicional pode ter de permanecer encarcerado – e, portanto, privado da sua liberdade – numa situação em que, de acordo com a lei, e não obstante a condenação em pena de prisão efetiva, deveria estar fora do estabelecimento prisional. E tanto basta para comprovar que, em tal eventualidade, a privação da liberdade (já) não encontra o seu fundamento imediato na sentença condenatória.

Como justamente se refere no artigo 30.º, n.º 5, da Constituição, "os condenados a quem sejam aplicadas pena ou medida de segurança privativas da liberdade mantêm a titularidade dos direitos fundamentais, salvas as limitações inerentes ao sentido da condenação e às exigências próprias da respetiva execução". Ora, a licença de saída jurisdicional, à semelhança da liberdade condicional e de outras medidas aplicáveis no âmbito da execução da pena de prisão, constitui um «limite aos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

limites» próprios da execução da pena de prisão, para mais justificado pela ideia de ressocialização que a própria pena de prisão também serve (cfr. os artigos 2.º, n.º 1, e 76.º, n.º 2, do CEP). E tal «limite ao limite» traduz-se no reconhecimento, ainda que condicionado e temporário, de um «tempo de liberdade» que coexiste com o tempo de execução da pena de prisão (sendo inclusivamente aquele tempo computado neste último – cfr. o artigo 77.º, n.º 1, do CEP). Com efeito, o recluso que se encontre no gozo de licença de saída jurisdicional é um cidadão que, ressalvadas as restrições próprias e específicas decorrentes do gozo de tal licença, é titular dos demais direitos fundamentais, como qualquer outro cidadão.

Acresce, reforçando a importância da lesividade da recusa de licença de saída jurisdicional, que o gozo prévio com êxito deste tipo de licença constitui o pressuposto da concessão de licenças (administrativas) de saída de curta duração e da colocação do recluso em regime aberto no exterior (cfr., respetivamente, o artigo 80.º, n.º 1, alínea b), e o artigo 14.º, n.º 4, ambos do CEP).

B) Em segundo lugar, considero que o princípio da dignidade da pessoa humana consignado no artigo 1.º da Constituição impõe o reconhecimento de todos como sujeitos e a conseqüente possibilidade de cada um, autonomamente, exigir o respeito das leis que diretamente visem (também) tutelar os respetivos interesses. Deste modo, a todo o interesse juridicamente protegido deve corresponder tutela adequada junto dos tribunais (cfr. o artigo 20.º, n.º 1, da Constituição – direito à tutela jurisdicional efetiva).

A concessão de licença de saída jurisdicional é necessariamente requerida pelo recluso (cfr. o artigo 189.º, n.º 1, do CEP) e visa a manutenção e promoção dos laços familiares e sociais e a preparação para a vida em liberdade (cfr. o artigo 76.º, n.º 2, do CEP). Por outro lado, a não concessão de tal licença é, em princípio, objeto de fundamentação (cfr. o artigo 77.º, n.º 2, do CEP). A pretensão dirigida à licença corresponde, por isso, inequivocamente, a um interesse legalmente protegido do recluso.

Num quadro legal em que só são recorríveis as decisões do tribunal de execução de penas nos casos expressamente previstos na lei (cfr. o artigo 235.º, n.º 1, do CEP), é significativo que o legislador tenha reconhecido a recorribilidade da decisão que recuse a licença de saída jurisdicional (cfr. o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

artigo 196.º, n.º 1, do CEP). A recorribilidade em apreço evidencia a importância de tal decisão para os interesses legalmente tutelados, ao mesmo tempo que garante a adequação da tutela jurisdicional neste domínio. Ou seja, ao admitir o recurso da decisão de recusa de concessão de licença de saída jurisdicional, é o próprio legislador que reconhece a insuficiência – e, portanto, a inadequação – da tutela conferida apenas pela decisão proferida pelo tribunal de execução de penas. A mesma decisão de recusa é claramente proferida contra o recluso-requerente.

Mas este, por força do artigo 196.º, n.º 2, do CEP, está impossibilitado de, por si próprio, agir na defesa dos seus interesses, vendo-se remetido para o Ministério Público que, depois, poderá – ou não – agir no interesse da lei protetora do interesse do recluso. Este reencaminhamento da tutela dos interesses do recluso-requerente para o Ministério Público constitui uma menorização do primeiro incompatível com a sua dignidade, enquanto sujeito de direitos fundamentais, que, por outro lado, não encontra justificação nas limitações próprias do respetivo estatuto (cfr. os artigos 1.º, 20.º, n.º 1, e 30.º, n.º 5, todos da Constituição).

Em suma: abstraindo ad argumentandum tantum das considerações sobre a lesividade específica da recusa de licença de saída jurisdicional mencionadas supra em A), poderia o legislador ter considerado adequada a tutela jurisdicional conferida neste domínio pela decisão do tribunal de execução de penas. Contudo, a partir do momento em que a lei prevê a possibilidade de recurso da decisão de recusa de licença de saída jurisdicional – e, desse modo, a insuficiência e inadequação da tutela jurisdicional conferida pela mesma decisão aos interesses em causa –, não é constitucionalmente admissível impedir o principal interessado de recorrer. Aliás, tal impedimento configura uma denegação do direito de tutela jurisdicional adequada dos seus interesses legalmente protegidos.

Pedro Machete”

É de referir, ainda, que o Tribunal Constitucional já produziu mais um acórdão sobre esta mesma questão - Acórdão nº 752/2014, de 12 de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Novembro de 2014¹ - que considerou igualmente não padecer o art.º 196º da inconstitucionalidade material, por violação dos princípios já acima referidos.

É o que resulta, designadamente, dos seguintes trechos do referido Acórdão:

“O que está garantido no artigo 20º da CRP é que o legislador assegure a «todos» os cidadãos o acesso a um grau de jurisdição e que, sempre que estabeleça vários graus de jurisdição, que garanta igualmente a todos, sem discriminação de natureza económica ou outra, o acesso a esses graus. Nesta dimensão normativa, reafirma-se o princípio geral da igualdade consignado no n.º 1 do artigo 13º da CRP, pelo que as limitações ou restrições ao direito ao recurso não podem estabelecer diferenciações arbitrárias, sem fundamento material justificativo.

Ora, a intervenção judicial na concessão da licença de saída do estabelecimento prisional representa já o acesso do recluso a um grau de jurisdição, ou seja, à tutela jurisdicional mínima que é coberta pelo n.º 1 do artigo 20.º da CRP. Não sendo a licença de saída um direito fundamental do recluso, mas apenas uma medida individual de reinserção social, o legislador não está vinculado a garantir que decisão

judicial que a conceda ou negue tenha que ser reapreciada por um tribunal de segunda instância. Se o legislador não sujeitar essa decisão a recurso, isso significa que um processo penitenciário jurisdicional, decidido em primeira instância por órgão dotado de independência e imparcialidade, constitui um meio bastante para garantir a legalidade da decisão que concede ou negue a licença de saída jurisdicional (cfr. artigo 203º da CRP).

¹ Retificado pelo Acórdão n.º 803/2014, de 26 de novembro de 2014.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Tem, pois, de concluir-se que, nesta dimensão normativa do n.º 1 do artigo 20.º da CRP, a garantia do duplo grau de jurisdição de decisão judicial relativas a licenças de saída judiciais não goza de uma proteção constitucional.

17. Apesar disso, o legislador previu no artigo 196.º do CEPMPL a possibilidade de recurso para a Relação da decisão que concede, recuse ou revogue a licença de saída.

Mas, se o processo de concessão de licença judicial comporta o duplo grau de jurisdição, o âmbito da legitimidade para recorrer foi diferenciado em função do sujeito que interpõe o recurso: enquanto o recluso apenas pode recorrer da decisão que revoga a licença, o Ministério Público pode interpor recurso da decisão que concede, nega ou revogue a licença.

Como referimos, o direito de acesso aos tribunais e a uma tutela judicial efetiva convoca também o princípio da igualdade. Se o legislador abrir a via judiciária sucessiva, o n.º 1 do artigo 20.º da CRP postula que tal via seja consentida a todos os sujeitos processuais, sem discriminações que não tenham fundamento razoável. Por isso, não estando em causa as discriminações suspeitas enunciados no n.º 2 do artigo 13.º da CRP, aquela diferenciação só não violará o direito à tutela judicial efetiva se houver razões atendíveis – e não meramente arbitrárias – para a solução gizada pelo legislador.

Uma das linhas argumentativas do recorrente está centrada no facto do recluso estar impedido de recorrer de uma decisão que nega a licença de saída judicial, afetando-o pessoalmente, quando o Ministério Público, que não está recluso nem privado do seu direito à liberdade, pode, de forma mais abrangente, recorrer da decisão que “conceda, recuse ou revogue”. Tal diferenciação constitui, no seu entender, uma “clara desigualdade de armas” entre o recluso e o Ministério Público.

Importa, pois, averiguar se a diferença estabelecida no artigo 196.º do CEPMPL quanto à legitimidade para a interposição do recurso judicial da decisão que recusa a licença de saída judicial consegue resistir ao crivo do princípio da igualdade.

A igualdade processual, enquanto emanção da tutela judicial, representa uma exigência substancial que é dirigida ao legislador ordinário na concreta conformação do processo. Impõe-se que os atos e formalidades que compõem o processo devam ser ordenados em termos de proporcionar aos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

interessados uma paridade de condições no quadro dialético em que ele se desenvolve. A equiparação das partes no processo constitui pois uma das várias dimensões da garantia do «processo equitativo» (cfr. n.º 4 do artigo 20.º), que vincula o legislador a estruturar o processo em termos de igualdade quanto a direitos e deveres (poderes e ónus) que são atribuídos e/ou impostos a cada uma das partes.

(...)

A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem admitido assimetrias processuais que não envolvem violação do princípio de igualdade, por se justificarem à luz das finalidades servidas pelo processo e da diferente posição jurídica dos intervenientes. No processo penal, justamente a propósito do direito ao recurso, considera-se que «independentemente da natureza de «parte» ou de «sujeito» que se queira atribuir ao arguido e ao assistente em processo penal, a nossa Constituição não consagra, nem quis consagrar, quanto a eles, um princípio de igualdade em matéria do direito ao recurso» (cfr. Acórdão n.º 132/92, posição também seguida nos Acórdãos n.ºs 265/94, 610/96, 194/00 e 640/04).

E no processo civil, a propósito da posição processual do Ministério Público, enquanto representante do Estado e defensor da legalidade democrática, considera-se razoável que o legislador estabeleça normas que lhe concedam um tratamento processual diferenciado relativamente às partes processuais em geral (cfr. Acórdãos n.ºs 529/94, 616/98, 632/99, 355/01).

(...)

Ora, o princípio da igualdade processual impõe que se estabeleça um equilíbrio entre a posição jurídica de cada um dos intervenientes e os meios jurídicos colocados ao seu dispor. Tal equilíbrio tem que ser avaliado em função do conjunto de atos que compõem o processo e não em relação a cada um deles, pois a diferente natureza dos sujeitos pode implicar a necessidade de diferentes meios de intervenção processual. Assim, se a defesa da legalidade das medidas de execução da pena pode justificar, embora eventualmente não imponha, que um órgão de justiça interponha recurso da decisão judicial que nega a concessão da licença de saída, a mesma necessidade pode não se fazer



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

sentir relativamente ao interveniente que, para além de não realizar um direito subjetivo, pode renovar a mesma pretensão num curto espaço de tempo.

Num processo de natureza predominantemente objetiva, como é o caso do processo de concessão de licença de saída jurisdicional, há fundamento razoável para diferenciar os poderes do Ministério Público dos poderes do recluso quanto à legitimidade para recorrer da decisão judicial que nega a licença de saída. A decisão que nega a licença é sempre uma decisão não definitiva, que pode ser alterada no prazo de quatro meses ou num prazo inferior fixado pelo juiz (cfr. artigo 84.º e n.º 3 do artigo 192.º do CEPMPL). A provisoriedade da decisão justifica assim a existência de limitações à recorribilidade por parte de quem pode renovar o pedido. Com efeito, se no prazo de quatro (ou menos) meses o recluso pode renovar o pedido de licença de saída, a pendência do recurso jurisdicional não só prejudicaria a apreciação do novo pedido como poderia inutilizar o recurso, conforme fosse o sentido da decisão daquele pedido.

Acresce que facilmente se descortina na limitação ao direito ao recurso prevista no n.º 2 do artigo 196.º do CEPML um mecanismo de racionalização da atividade judiciária, evitando o congestionamento dos tribunais de segunda instância com inúmeros processos de licença de saída jurisdicionais, atenta a possibilidade de renovação sucessiva do pedido.

Em suma, também nesta perspetiva, e tal como já se decidiu no Acórdão 560/2014, a norma do n.º 2 do artigo 196.º do CEPMPL não enferma de inconstitucionalidade material”.

A Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, foi alterada pelos seguintes diplomas:

- Lei n.º 33/2010, de 2 de setembro;
- Lei n.º 40/2010, de 3 de setembro;
- Lei n.º 21/2013, de 21 de fevereiro.

III - Parecer:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E
GARANTIAS

Pelo exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é do seguinte PARECER:

- a) Que deve ser dado conhecimento da Petição n.º 443/XII e do presente relatório aos grupos parlamentares para a apresentação de eventual iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei de Exercício do Direito de Petição;
- b) Que deve ser dado conhecimento do presente relatório ao peticionante, nos termos da alínea m) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei de Exercício do Direito de Petição;
- c) Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.

É o que põe à consideração da Exm.ª Comissão.

Palácio de S. Bento, 29 de Maio de 2015.

O Presidente



(Fernando Negrão)

A Relatora



(Teresa Anjinho)