



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Relatório Final

Petição n.º 176/XIV/2.ª - Necessidade de reedição da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, da iniciativa de Carlos Manuel Domingues Rato

Número de assinaturas: 55

1.º subscritor: Carlos Manuel Domingues Rato

Petição n.º 177/XIV/2.ª - Aprovação de um perdão de penas generalizado e de uma amnistia para pequenos delitos, da iniciativa da Associação Portuguesa de Apoio ao Recluso

Número de assinaturas: 15.702

1.º subscritor: APAR - Associação Portuguesa de Apoio ao Recluso

I. Nota prévia

A Petição n.º 176/XVI/2.ª foi recebida na Assembleia da República a 25 de novembro de 2020. Por despacho do Senhor Vice-Presidente da Assembleia da República, Deputado António Filipe, datado de 22 de dezembro de 2020, foi remetida para apreciação à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a cujo conhecimento chegou em 28 de janeiro de 2021.

A Petição n.º 177/XIV/2.ª foi recebida na Assembleia da República a 24 de novembro de 2020. Por despacho do Senhor Vice-Presidente da Assembleia da República, Deputado António Filipe, datado de 22 de dezembro de 2020, foi remetida para apreciação à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a cujo conhecimento chegou em 28 de janeiro de 2021.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Quer a Petição n.º 176/XVI/2ª, que a Petição n.º 177/XIV/2ª foram recebidas de acordo com o preceituado no artigo 9.º do Regime Jurídico do Direito de Petição (RJDP), aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 6/93, de 1 de março, Lei n.º 15/2003, de 4 de junho, Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto, Lei n.º 51/2017, de 13 de julho, e Lei n.º 63/2020, de 29 de outubro.

Tal como consta das respetivas Notas de Admissibilidade, nas Petições em apreciação mostram-se genericamente presentes os requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º do RJDP.

Quanto à Petição n.º 176/XIV/2ª, e como abaixo se explanará, a Nota de admissibilidade propõe a respetiva admissão parcial, considerando que parte do objeto não é suscetível de ser prosseguido no atual quadro jurídico.

De acordo com o proposto na Nota de Admissibilidade da Petição n.º 176/XIV/2ª, foi proferido despacho de junção das duas petições, pelo que a Petição n.º 176/XIV/2ª beneficia do regime aplicável à Petição n.º 177/XIV/2ª.

II. Das petições

a) Objeto das petições

Quanto à Petição 176/XIV/2ª, concordamos com a interpretação feita pelos Serviços na Nota de Admissibilidade, no sentido de que, ao solicitar a reedição a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril de 2020, “nos exatos termos em que realizada”, os peticionários entenderão que aquela cessou a sua vigência.

Entendem, ainda, os peticionários que a que a citada Lei n.º 9/2020 “deixou de dispor sobre outras situações igualmente graves e que se encaixam no mesmo contexto”, como será o caso das mulheres, grávidas ou com filhos, em situação de reclusão, bem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

os reclusos diagnosticados com doença terminal e defendem que o regime em causa deverá ser de aplicação automática aos cidadãos condenados que ingressem no Sistema Prisional após a entrada em vigor da lei.

Quanto à Petição n.º 177/XIV/2ª, a mesma visa a aprovação de uma lei que conceda “uma amnistia para os pequenos delitos” e que seja concedido “um perdão de penas de um ano para todos os reclusos condenados até seis anos de prisão, a que seriam acrescentados dois meses para cada ano de condenação para penas superiores a esses seis anos”.

b) Audição dos peticionários

Considerando que a Petição n.º 177/XIV/2ª tem 7.500 subscritores e que a Petição n.º 176/XIV/2ª, não obstante ser subscrita por 55 cidadãos, beneficia do regime aplicável àquela em virtude da junção de ambas, foram ouvidos os representantes dos subscritores das duas petições, dando, assim, cumprimento ao disposto no artigo 21.º do RJDP.

Na audição, que teve lugar no dia 4 de março de 2021, pelas 14 horas, na sala 6 do Palácio de S. Bento, foram ouvidos os cidadãos Carlos Manuel Domingos Rato, em representação dos subscritores da Petição n.º 176/XIV/2ª, e Vítor Ilharco, em representação da em representação dos subscritores da Petição n.º 177/XIV/2ª.

Junta-se, como anexo a este Relatório Final, a súmula das audições atrás mencionadas.

Estiveram presentes as Senhoras e os Senhores Deputados Isabel Rodrigues (PS), na qualidade de Relatora da petição, Cláudia Santos, Joana Sá Pereira e Lúcia Araújo Silva (PS) e Márcia Passos (PSD) e, através de videoconferência, as Senhoras e os Senhores Deputados Ana Paula Vitorino, Filipe Neto Brandão, Paulo Porto, Romualda Fernandes e Susana Amador (PS), Artur Soveral Andrade e Sara Madruga da Costa (PSD), José



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Manuel Pureza (BE), Telmo Correia (CDS-PP), Inês de Sousa Real (PAN), André Ventura (CH) e Joacine Katar Moreira (Ninsc).

Usou primeiro da palavra o Senhor Carlos Rato que, nos exatos termos da súmula da audição, “começou por assinalar que há um ano a Assembleia da República aprovava a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, que tinha por objetivo salvar as vidas dos cidadãos reclusos nos estabelecimentos prisionais portugueses. Deu conta dos desencontros que se vêm verificando por parte dos Tribunais de Execução de Penas e da própria administração de Justiça penitenciária, atendendo aos dois parâmetros fixados: pessoas em reclusão à data de entrada em vigor da referida Lei e trânsito em julgado à data de 11 de abril de 2020. Explicou que o entendimento dos Tribunais de Execução é de que não deve haver aplicação extensiva das leis de graça, alertando para o facto de os cidadãos reclusos com possibilidade de contratar advogado têm conseguido decisões mais favoráveis nos Tribunais de Relação. Referiu que a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) tem continuado a aplicar a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, no que toca às licenças de saída jurisdicionais de 45 dias. Deu conta de que 1700 cidadãos reclusos foram libertados, encontrando-se reclusos 12000 cidadãos para um universo de 8275 funcionários nos estabelecimentos prisionais. Lembrou que o Orçamento de Estado para 2021 cortou no orçamento da DGRSP e considerou reduzido o orçamento disponível para gerir estabelecimentos prisionais em Portugal. Apontou ainda a quebra nos laços familiares, defendendo, a esse propósito, a utilidade das licenças jurisdicionais de 45 dias. Identificou três situações que não estão abrangidas pela Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, o que considerou inadmissível: mulheres grávidas, reclusos doentes com menos de 65 anos ou reclusos com mais de 75 anos que são de risco. Concluiu requerendo, com base no exposto, a clarificação da aplicação da referida Lei e a sua extensão às estas situações enumeradas”.

Usou, seguidamente, da palavra o Senhor Vítor Ilharco o qual, também nos exatos termos da súmula da audição, enunciou “a questão da amnistia e da concessão de um



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

perdão geral de penas. Referiu que, apesar de Portugal ter uma menor taxa de criminalidade, é dos países da Europa com mais população reclusa e onde o período de cumprimento de penas é mais longo. Manifestou o seu entendimento de que o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade não é cumprido, defendendo que o cumprimento da Lei é o primeiro passo para a integração. Ilustrou as condições impróprias em que os reclusos se encontram: má alimentação, falta de acesso a estudos e a trabalho, celas degradadas e indignas, falta de médicos, quebra dos laços familiares e inobservância dos cuidados necessários para enfrentar a situação pandémica; entendendo que estes acabam por cumprir a pena de uma forma mais gravosa do que a prevista da Lei. Apontou que foram retirados 62 milhões de euros ao orçamento da DGRSP, ficando esta sem fundos de maneiio para tratamento de todos os problemas de manutenção dos Estabelecimentos Prisionais. Recordou que há muitos anos que não se aplica uma amnistia para pequenos delitos e que é necessário corrigir essa situação, propondo a redução das penas até 6 anos, retirando 1 ano, e, nos casos de penas além de 6 anos, retirando 2 meses por cada ano cumprido, considerando que dessa forma se faria Justiça”.

Após as intervenções iniciais dos peticionantes, teve lugar uma ronda de intervenções, iniciada com a intervenção da Deputada Relatora Isabel Rodrigues (PS), a que se seguiram as da Senhora Deputada Sara Madruga da Costa (PSD), do Senhor Deputado José Manuel Pureza (BE) e da Senhora Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, a que se seguiram as intervenções finais dos peticionários, no termos descritos na citada súmula da audição, anexa ao presente Relatório Final.

c) Exame das Petições:

Importa, para o exame da Petição 176/XIV/2ª atender às circunstâncias que levaram à apresentação pelo Governo da Proposta de Lei n.º 23/XIV/1ª e à sua posterior



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

aprovação pela Assembleia da República, no contexto da resposta à crise pandémica provocada pela Covid-19.

Aquela Proposta de Lei foi motivada pelas recomendações da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos e da Provedora de Justiça, na sequência do alerta emitido pela Organização Mundial de Saúde relativo à prevenção e controlo da doença em prisões e outros espaços de detenção de cidadãos, atenta a sua elevada vulnerabilidade a eventuais surtos.

A Nota Técnica, elaborada pelos serviços da Assembleia da República sintetiza as medidas adotadas na Lei n.º 9/2020 e os critérios para que as mesmas possam ser operacionalizadas.

Destaca, ainda, “que a questão do perdão, referido no n.º 2 do referido regime excecional, no caso de condenações transitadas em julgado após a entrada em vigor da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, que ocorreu a 11 de abril de 2020, tem se revelado matéria controvertida na jurisprudência, existindo quem defenda que o «o perdão previsto no art.º 2.º da lei n.º 9/2020 de 10-04, verificados que sejam os requisitos demais legais, deve ser aplicado não só a condenados que estejam em reclusão á data da entrada em vigor daquele diploma (11-04-2020), mas também a condenados que, no decurso da vigência da mesma Lei, venham a ficar naquela situação¹» e quem entenda que «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,

¹ Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. n.º 430/20.1TXCBR-A.C1, datado de 16/12/2020, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/05ef2b90725e23978025864200393bab?OpenDocument>; Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. n.º 10/18.1TXCBR-C.C1, datado de 28/10/2020, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/50df989100aac7dc80258617003bd741?OpenDocument>; Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. n.º 744/13.7TXCBR-P.C1, datado de 14/09/2020, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/df68eec7fd6c5e14802585f9003e24b3?OpenDocument>.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

consequentemente, excluídos da medida de graça referida os condenados que não tenham ingressado em estabelecimento prisional».

Acresce referir que, como bem assinala a citada Nota Técnica, e contrariamente ao que parece ser o entendimento dos peticionários, a Lei n.º 9/2020 mantém-se “em vigor no ordenamento jurídico português. Nos termos do seu artigo 10.º, alterado pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, cessará 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, o que até à presente data não ocorreu”.

A mesma nota apresenta, ainda, uma síntese das medidas adotadas pela Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, apresentadas pelo respetivo Diretor Geral na audição na Subcomissão para a Reinserção Social e Serviços Prisionais, em 2 de abril de 2020.

As pretensões apresentadas pelos peticionantes apenas podem ser alcançadas por via legislativa.

A Petição 177/XIV/2º, por seu turno, visa a consagração de um perdão de penas generalizado e de uma amnistia para pequenos delitos, em termos semelhantes aos que constam da Lei n.º 29/1999, d 12 de maio, a qual teve origem num Projeto de Lei da iniciativa do PS, PSD, CDS_PP, PCP e PEV e concedeu um perdão genérico e uma amnistia, de acordo com critérios determinados.

² Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. n.º 210/20.4TXCBBR-C.C1, datado de 28/10/2020, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/784a922b03465b7380258617003a95c8?OpenDocument&Highlight=0,LEI,N,%C2%BA,9%2F2020;>

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. n.º 404/18.2TXCBBR-B.C1, datado de 28/10/2020, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/a1a849dd76054d8d80258617003a2d17?OpenDocument&Highlight=0,LEI,N,%C2%BA,9%2F2020;>

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. n.º 109/20.4TXCBBR-B.C1, datado de 28/10/2020, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/807e327100e8b99b80258617003b7cc3?OpenDocument&Highlight=0,perd%C3%A3o,de,pena.>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A Constituição da República Portuguesa atribui à Assembleia da República a competência para a concessão de amnistias e perdões genéricos (cf. artigo 161.º, alínea f).

III. Opinião da Relatora

A matéria trazida à Assembleia da República pelas duas Petições objeto do presente Relatório Final, e para além das pretensões que em concreto apresentam, convoca-nos para uma questão da maior importância, que se prende com o peso relativo da população reclusa face à população de Portugal, peso esse que ronda os 110 reclusos por cada 100.000 mil habitantes.

Esta circunstância alia-se ao facto de as infraestruturas do sistema prisional, herdadas de um modelo com uma visão essencialmente punitiva, se mostrarem desadequadas face às necessidades e desafios que a intervenção para a reinserção nos coloca.

Sem prejuízo da análise que o Parlamento fará quanto às pretensões apresentadas e sem prescindir na resposta que o sistema sempre deve dar ao comportamento criminal, releva-se aqui a importância de se encontrarem medidas que, sem colocar em crise aquela resposta, contribuam de forma efetiva para a redução da taxa de encarceramento e para a maior eficácia do trabalho de reinserção.

IV. Tramitação subsequente

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

1. Que os presentes instrumentos de exercício do direito de petição foram recebidos na Assembleia da República nos termos do disposto no artigo 9.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.
2. Que as presentes petições são objeto de publicação em Diário da Assembleia da República, acompanhadas do relatório correspondente, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º da Lei de Exercício do Direito de Petição.
3. Que dado a Petição n.º 177/XIV/2ª ser subscrita por mais de 7.500 cidadãos e, tendo-se verificado a junção da Petição n.º 176/XIV/2ª, pelo que esta beneficia do regime daquela, ambas serão objeto de apreciação em Plenário, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 19.º, n.º 1, alínea a), e 24.º n.º 1, alínea a) da Lei do Exercício do Direito de Petição.
4. Que na medida em que as pretensões dos peticionários pressupõem providências legislativas, devem remeter-se, as petições e o Relatório Final que sobre elas incide aos Grupos Parlamentares, aos DURP e às Deputadas não inscritas, para o eventual exercício de iniciativa legislativa, nos termos do disposto no artigo 19.º, n.º 1, alínea a), da citada Lei.
5. Que deve o presente relatório ser enviado ao Senhor Presidente da Assembleia da República, nos termos do disposto artigo 17.º, n.º 12, da Lei do Exercício do Direito de Petição.

Palácio de S. Bento, 6 de outubro de 2021

A Deputada Relatora

(Isabel Almeida Rodrigues)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)