



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

URGENTE

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias
Dr. Fernando Negrão
Email: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	V/ Data:	N/ Referência:	Ofício n.º	Data:
Email	23-06-2023	2023/GAVPM/2197	2023/OFC/03845	03-07-2023

ASSUNTO: **Proposta de Lei 97/XV/1.ª (GOV)**

No seguimento do email identificado em epigrafe, remete-se a V. Exa., em conformidade com o solicitado, parecer sobre a iniciativa legislativa supra identificada.

Com os melhores cumprimentos,



**Catarina Martins
Escudeiro**
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Catarina
Martins Escudeiro
b268334f462555ab45ae681a928ee78d1363b7c5
Dados: 2023.07.03 14:39:42





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

ASSUNTO: Proposta de Lei n.º 97/XV/1.^a - Estabelece perdão de penas e amnistia de infrações praticadas por jovens.

2023/GAVPM/2197

30-06-2023

PARECER

**

1. Objeto

1.1. Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foi remetido ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) a proposta de lei *supra* identificada que estabelece perdão de penas e amnistia de infrações praticadas por jovens.

1.2. Nos termos do artigo 155.º, alínea b), da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, cabe ao Conselho Superior da Magistratura emitir parecer sobre diplomas legais relativos à organização judiciária e ao Estatuto dos Magistrados Judiciais e, em geral, sobre matérias relativas à administração da justiça.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

1.3. Foi determinada a emissão de parecer.

**

2. Análise formal

2.1. A presente iniciativa legislativa visa estabelecer perdão de penas e amnistia de infrações praticadas por jovens.

2.2. Para fundamentar a iniciativa legislativa pode ler-se na Exposição de Motivos o seguinte: “(...) *A Jornada Mundial da Juventude (JMJ) é um evento marcante a nível mundial, instituído pelo Papa João Paulo II, em 20 de dezembro de 1985, que congrega católicos de todo o mundo. Com enfoque na vertente cultural, na presença e na unidade entre inúmeras nações e culturas diferentes, a JMJ tem como principais protagonistas os jovens.*

Considerando a realização em Portugal da JMJ em agosto de 2023, que conta com a presença de Sua Santidade o Papa Francisco, cujo testemunho de vida e de pontificado está fortemente marcado pela exortação da reinserção social das pessoas em conflito com a lei penal, tomando a experiência pretérita de concessão de perdão e amnistia aquando da visita a Portugal do representante máximo da Igreja Católica Apostólica Romana justifica-se adotar medidas de clemência focadas na faixa etária dos destinatários centrais do evento.

Uma vez que a JMJ abarca jovens até aos 30 anos, propõe-se um regime de perdão de penas e de amnistia que tenha como principais protagonistas os jovens. Especificamente, jovens a partir da maioridade penal, e até perfazerem 30 anos, idade limite das JMJ. Assim, tal como em leis anteriores de perdão e amnistia em que os jovens foram destinatários de especiais benefícios, e porque o âmbito da JMJ é circunscrito, justifica-se moldar as medidas de clemência a adotar à realidade humana a que a mesma se destina.

Nestes termos, a presente lei estabelece um perdão de um ano de prisão a todas as penas de prisão até oito anos, excluindo a criminalidade muito grave do seu âmbito de aplicação.

Adicionalmente, é fixado um regime de amnistia, que compreende as contraordenações cujo limite máximo de coima aplicável não exceda € 1.000, exceto as que forem praticadas sob influência de álcool ou de estupefacientes, substâncias psicotrópicas ou produtos com efeito análogo, as infrações disciplinares e os ilícitos disciplinares militares que não constituam simultaneamente ilícitos penais não amnistiados pela presente lei e cuja sanção aplicável não seja superior a suspensão ou prisão disciplinar e as infrações penais cuja pena aplicável não seja superior a um ano de prisão ou a 120 dias de multa.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

2.3. A iniciativa legislativa é composta por treze artigos que se encontram claramente identificados, não merecendo reparos de ordem formal.

3. Apreciação

3.1. Com o enquadramento motivador referido propõe-se o seguinte:

«Artigo 1.º

Objeto

A presente lei estabelece perdão de penas e amnistia de infrações praticadas por jovens.

Artigo 2.º

Âmbito

Estão abrangidas pela presente lei as infrações praticadas até às 00:00 horas de dia 19 de junho de 2023, por pessoas que tenham entre 16 e 30 anos de idade à data da prática do facto.

Artigo 3.º

Perdão

- 1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 4.º, é perdoado um ano de prisão a todas as penas de prisão até oito anos.*
- 2 - O perdão referido no número anterior abrange ainda:*
 - a) As penas de multa fixadas em até 120 dias a título principal ou em substituição de penas de prisão;*
 - b) A prisão subsidiária resultante da conversão da pena de multa;*
 - c) A pena de prisão por não cumprimento da pena de multa de substituição; e*
 - d) As penas de substituição.*
- 3 - Em caso de condenação em cúmulo jurídico, o perdão incide sobre a pena única.*
- 4 - Quando exista condenação em penas sucessivas sem que ocorra cúmulo jurídico, o perdão incide apenas sobre o remanescente do somatório dessas penas.*





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

5 - O disposto no n.º 1 abrange a execução da pena em regime de permanência na habitação.

6 - O perdão previsto no presente artigo é materialmente adicionável a perdões anteriores.

Artigo 4.º

Amnistia

São amnistiadas:

- a) *As contraordenações cujo limite máximo de coima aplicável não exceda € 1.000;*
- b) *As infrações disciplinares e os ilícitos disciplinares militares que não constituam simultaneamente ilícitos penais não amnistiados pela presente lei e cuja sanção aplicável não seja superior a suspensão ou prisão disciplinar;*
- c) *As infrações penais cuja pena aplicável não seja superior a um ano de prisão ou a 120 dias de multa.*

Artigo 5.º

Exceções

1 - *Não beneficiam do perdão e da amnistia previstos na presente lei:*

- a) *No âmbito dos crimes contra as pessoas:*
 - i) *Os condenados por crimes de homicídio e infanticídio, previstos nos artigos 131.º a 133.º e 136.º do Código Penal;*
 - ii) *Os condenados por crimes de violência doméstica e de maus-tratos, previstos nos artigos 152.º e 152.º-A do Código Penal;*
 - iii) *Os condenados por crimes de ofensa à integridade física grave, de mutilação genital feminina e de ofensa à integridade física qualificada, previstos nos artigos 144.º, 144.º-A e na alínea c) do n.º 1 do artigo 145.º do Código Penal;*
 - iv) *Os condenados por crimes de coação, perseguição, casamento forçado, sequestro, escravidão, tráfico de pessoas, rapto e tomada de reféns, previstos nos artigos 154.º a 154.º-B e 158.º a 162.º do Código Penal;*
 - v) *Os condenados por crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual, previstos nos artigos 163.º a 176.º-B do Código Penal;*
- b) *No âmbito dos crimes contra o património:*





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

- i) *Os condenados por crimes de abuso de confiança ou burla, nos termos dos artigos 205.º, 217.º e 218.º do Código Penal, quando cometidos através de falsificação de documentos, nos termos dos artigos 256.º a 258.º do Código Penal e por roubo em residências ou na via pública cometido com arma de fogo ou arma branca, previsto no artigo 210.º do Código Penal;*
- ii) *Os condenados por crimes de extorsão, previsto no artigo 223.º do Código Penal;*
- c) *No âmbito dos crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal, os condenados por crimes de discriminação e incitamento ao ódio e à violência e de tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos, incluindo na forma grave, previstos nos artigos 240.º, 243.º e 244.º do Código Penal;*
- d) *No âmbito dos crimes contra a vida em sociedade:*
 - i) *Os condenados por crimes de incêndios, explosões e outras condutas especialmente perigosas, de incêndio florestal, danos contra a natureza e de poluição, previstos nos artigos 272.º, 274.º, 278.º e 279.º do Código Penal;*
 - ii) *Os condenados por crime de condução perigosa de veículo rodoviário e de condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, previstos nos artigos 291.º e 292.º do Código Penal;*
 - iii) *Os condenados por crime de associação criminosa, previsto no artigo 299.º do Código Penal;*
- e) *No âmbito dos crimes contra o Estado:*
 - i) *Os condenados por crime de tráfico de influência, previsto no artigo 335.º do Código Penal;*
 - ii) *Os condenados por crime de evasão, previsto no artigo 352.º do Código Penal;*
 - iii) *Os condenados por crime de branqueamento, previsto no artigo 368.º-A do Código Penal;*
 - iv) *Os condenados por crimes de corrupção, previstos nos artigos 372.º a 374.º do Código Penal;*
 - v) *Os condenados por crimes de peculato e de participação económica em negócio, previstos nos artigos 375.º e 377.º do Código Penal;*
- f) *No âmbito dos crimes previstos em legislação avulsa:*
 - i) *Os condenados por crimes de terrorismo, previstos na Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, na sua redação atual;*
 - ii) *Os condenados por crime de tráfico de armas, previsto no artigo 87.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, na sua redação atual;*
 - iii) *Os condenados por crimes do foro da cibercriminalidade, previstos na Lei n.º 109/2009, de*





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

15 de setembro, na sua redação atual;

- iv) Os condenados por crime de auxílio à imigração ilegal, previsto no artigo 183.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual;*
 - v) Os condenados por crimes de tráfico de estupefacientes, previstos nos artigos 21.º, 22.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, na sua redação atual;*
 - g) Os condenados por crimes praticados contra vítimas especialmente vulneráveis, incluindo as crianças e os jovens, as mulheres grávidas e as pessoas idosas, doentes, pessoas com deficiência e imigrantes;*
 - h) Os condenados por crimes praticados enquanto titular de cargo político ou de alto cargo público, magistrado judicial ou do Ministério Público, no exercício de funções ou por causa delas;*
 - i) Os reincidentes;*
 - j) Os membros das forças policiais e de segurança, das forças armadas e funcionários relativamente à prática, no exercício das suas funções, de infrações que constituam violação de direitos, liberdades e garantias pessoais dos cidadãos, independentemente da pena;*
 - k) No âmbito das contraordenações, as que forem praticadas sob influência de álcool ou de estupefacientes, substâncias psicotrópicas ou produtos com efeito análogo.*
- 2 - As medidas previstas na presente lei não se aplicam a condenados por crimes cometidos contra membro das forças policiais e de segurança, das forças armadas e funcionários, no exercício das respetivas funções.*
- 3 - A exclusão do perdão e da amnistia previstos nos números anteriores não prejudica a aplicação do perdão previsto no artigo 3.º e da amnistia prevista no artigo 4.º relativamente a outros crimes cometidos, devendo, para o efeito, proceder-se a cúmulo jurídico, quando aplicável.*

Artigo 6.º

Condições resolutivas

- 1 - O perdão a que se refere a presente lei é concedido sob condição resolutiva de o beneficiário não praticar infração dolosa nos três anos subsequentes à data da entrada em vigor da presente lei, caso em que à pena aplicada à infração superveniente acrescerá a pena ou parte da pena perdoadada.*
- 2 - Sempre que o condenado o tenha sido também em indemnização, o perdão é concedido sob condição resolutiva de reparação ao lesado.*
- 3 - A condição referida no número anterior deve ser cumprida nos 90 dias imediatos à notificação que para o*





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

efeito será realizada ao condenado.

- 4 - *Considera-se satisfeita a condição referida no n.º 2 quando o lesado se declarar reparado ou renunciar à reparação.*
- 5 - *Sempre que o lesado for desconhecido ou quando não for encontrado ou ocorrendo outro motivo justificado e se a reparação consistir no pagamento de quantia determinada, considera-se satisfeita a condição referida no n.º 2 se o respetivo montante for depositado à ordem do tribunal.*

Artigo 7.º

Instrumentos, produtos ou vantagens perdidos a favor do Estado

São declarados perdidos a favor do Estado os instrumentos, produtos ou vantagens que tiverem servido ou estiverem destinados a servir a prática de uma infração amnistiada pelo artigo 4.º, ou que por esta tiverem sido produzidos, quando, pela sua natureza ou pelas circunstâncias do caso, oferecerem sério risco de ser utilizados para o cometimento de novas infrações.

Artigo 8.º

Taxas de justiça

Nos processos pendentes, antes de ser declarado extinto o procedimento criminal por força da amnistia decretada no artigo 4.º, são oficiosamente restituídas as quantias relativas à taxa de justiça pagas pela constituição de assistente.

Artigo 9.º

Recusa de amnistia

- 1 - *Independentemente da aplicação imediata da presente lei, os arguidos por infrações previstas no artigo 4.º podem requerer, no prazo de 10 dias a contar da sua entrada em vigor, que a amnistia não lhes seja aplicada, ficando sem efeito o despacho que a tenha decretado.*
- 2 - *A declaração do arguido prevista no número anterior é irretroatável.*

Artigo 10.º

Responsabilidade civil

- 1 - *A amnistia prevista no artigo 4.º não extingue a responsabilidade civil emergente de factos amnistiados.*





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

- 2 - *O assistente que à data da entrada em vigor da presente lei se encontre notificado e em prazo para deduzir pedido de indemnização cível por dependência da ação penal extinta pela amnistia pode fazê-lo, prosseguindo o processo, apenas para apreciação do mesmo pedido, com aproveitamento da prova indicada para efeitos penais.*
- 3 - *O lesado não constituído assistente e o assistente ainda não notificado para deduzir pedido cível são notificados para, querendo, em 10 dias, deduzir pedido cível, nos termos do número anterior, sob pena de o dever fazer em separado no foro cível.*
- 4 - *Quem já haja deduzido pedido cível pode, no prazo de 10 dias, contados a partir da notificação, requerer o prosseguimento do processo, apenas para apreciação do mesmo pedido, com aproveitamento da prova indicada para efeitos penais.*
- 5 - *Quanto aos processos com despacho de pronúncia ou que designe dia para audiência de julgamento, em que o procedimento criminal seja declarado extinto por força da alínea c) do artigo 4.º, pode o ofendido, no prazo de 10 dias, contados a partir do trânsito em julgado da decisão, requerer o seu prosseguimento, apenas para fixação da indemnização cível a que tenha direito, com aproveitamento da prova indicada para efeitos penais.*
- 6 - *Nas ações de indemnização cível propostas em separado, na sequência da aplicação da presente lei, qualquer das partes ou terceiros intervenientes podem, até 20 dias antes da audiência final, requerer a apensação do processo em que tenha sido decretada a amnistia ou a junção de certidão da parte do processo relevante para o pedido cível.*

Artigo 11.º

Reexame dos pressupostos da prisão preventiva

No prazo de 60 dias após a entrada em vigor da presente lei procede-se, nos processos que tenham por objeto factos praticados até às 00:00 horas de dia 19 de junho de 2023, , mediante requerimento do arguido, ou do Ministério Público ou oficiosamente, consoante a fase processual, ao reexame dos pressupostos da prisão preventiva, ponderando-se a possibilidade de revogação face à pena previsível em consequência da aplicação da presente lei.

Artigo 12.º

Registo de infrações

Sem prejuízo das normas do registo criminal, são cancelados todos os registos relativos a contraordenações por violação de normas amnistiadas pela presente lei.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Artigo 13.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.»

**

3.2. O fundamento deste diploma não é inédito uma vez que, já no passado, como se evidencia na exposição de motivos, ocorreram medidas de clemência idênticas por ocasião de visitas papais¹.

3.3. De acordo com uma análise necessariamente perfunctória, face à declaração de urgência do processo legislativo da proposta de lei em causa, e não cabendo ao Conselho Superior da Magistratura, atento o princípio constitucional da separação de poderes, apreciar matéria de opção eminentemente política que incumbe exclusivamente ao poder legislativo, a apreciação expressa no presente parecer, visa, tão-somente, tecer algumas considerações sobre a iniciativa em causa ponderadas à luz do ordenamento constitucional e jurídico-legal em vigor e das consequências que decorrerão da implementação das soluções projetadas no Sistema de Justiça.

3.4. Relativamente às normas gerais contempladas nos artigos 6.º a 13.º do diploma em apreciação, não se suscitam objeções na generalidade, dispensando-se observações e considerações a respeito das regras que reproduzem na íntegra ou, no seu essencial, preceitos constantes da Lei da Amnistia n.º 29/99, de 12 de maio, na medida em que não se vislumbra que possam causar particulares constrangimentos.

¹ Decreto-Lei n.º 47 702, que concedeu a amnistia e perdão a vários crimes e infrações cometidos por delinquentes civis e por delinquentes pertencentes às forças armadas e às forças militarizadas, por ocasião da visita do Papa Paulo VI, em 13 de maio de 1967; Lei n.º 17/82, de 2 de julho, (DR n.º 150/1982, Série I, de 1982-07-02), a qual «Amnistia infrações e concede o perdão a penas», por ocasião da visita do Sumo Pontífice, Papa João Paulo II, entre 12 e 15 de maio de 1982, que entrou em vigor em 3 de julho; Lei n.º 23/91, de 4 de julho, (DR n.º 151/1991, 1.º Suplemento, Série I-A de 1991-07-04), a qual procedeu à «Amnistia de diversão infrações e outras medidas de clemência», por ocasião 17.º aniversário do 25 de abril e da visita a Portugal de Sua Santidade o Papa João Paulo II, entre os dias 10 e 13 de maio de 1991, que entrou em vigor 5 de julho.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Nessa linha, ressaltando alguma inovação introduzida no regime proposto que possa suscitar reservas, não teceremos quaisquer comentários em relação aos artigos 6.º (Condições resolutivas), 7.º (Instrumentos, produtos ou vantagens perdidos a favor do Estado), 8.º (Taxas de justiça), 9.º (Recusa de amnistia), 10.º (Responsabilidade civil), 11.º (Reexame dos pressupostos da prisão preventiva) e 12.º (Registo de infrações), que replicam, com as devidas adaptações, os arts. 4.º, 5.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º, 12.º e 13.º da referida Lei da Amnistia.

Trata-se de normas que se configuram de forma geral e abstrata, que cabem na discricionariedade normativa do legislador e que não parecem contender com qualquer direito, liberdade ou garantia fundamental.

3.5. Em concreto, e tendo em conta a delimitação acima efetuada quanto ao objeto da presente pronúncia, cumpre tecer as seguintes observações.

3.5.1. Artigos 1.º e 2.º.

A presente proposta visa estabelecer, em virtude e por ocasião das Jornadas Mundiais da Juventude (JMJ), a realizar entre os dias 2 e 6 de agosto de 2023, perdão de penas e amnistia de infrações praticadas até às 00:00 horas do dia 19 de junho de 2023, praticadas por *juvems* entre os **16 e 30 anos de idade**.

Na exposição de motivos que precede a presente iniciativa legislativa, considera-se que «a realização em Portugal da JMJ em agosto de 2023, que conta com a presença de Sua Santidade o Papa Francisco, cujo testemunho de vida e de pontificado está fortemente marcado pela exortação da reinserção social das pessoas em conflito com a lei penal, tomando a experiência pretérita de concessão de perdão e amnistia aquando da visita a Portugal do representante máximo da Igreja Católica Apostólica Romana» justifica «adotar medidas de clemência focadas na faixa etária dos destinatários centrais do evento».

A divergência com o conceito de *juvem* consagrado em vários diplomas do nosso ordenamento jurídico² (que abrange pessoas que tiverem completado 16 anos sem ter ainda

² Cfr. art.º 9.º do Código Penal e DL n.º 401/82, de 23 de setembro, REGIME PENAL APLICÁVEL A JOVENS DELINQUENTES, que no seu art.º 1.º, sob a epígrafe “Âmbito de aplicação”, prescreve o seguinte:

1 - O presente diploma aplica-se a *juvems* que tenham cometido um facto qualificado como crime.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

atingido os 21 anos) justifica-se na exposição de motivos com a idade limite das JMJ (30 anos), moldando-se «as medidas de clemência a adotar à realidade humana a que a mesma se destina».

No acórdão do TC n.º 488/2008³, a propósito desta temática, pode ler-se o seguinte: «O perdão de penas constitui uma medida de clemência ou de graça “do príncipe” que é aplicada em função das penas em que as pessoas foram condenadas.

Como medida de clemência, o perdão emerge de um acto político, tornado fonte jurídica de efeitos sobre as penas aplicadas (...).

Ele impede a execução da pena aplicada pela prática de crimes (...).

Na medida em que se traduz num irrelevante, para efeitos do seu cumprimento, da pena concretamente aplicada pela prática de um crime tipificado e cominado na lei – ou visto de outro ângulo, numa desconsideração, total ou parcial, da pena aplicada que foi abstractamente adstringida pelo legislador à violação dos bens jurídico-penais que a definição do tipo legal encerra – o perdão genérico de penas é, por regra, por isso, decretado pelo órgão com competência para definir esse ilícito criminal.

Nesta perspectiva, ele é, ainda, um meio específico de concretização da política criminal referente à efectivação das penas aplicadas pela prática dos crimes definidos na lei.

Tratando-se de uma medida de clemência geral que é aplicada a todos em função das penas aplicadas, o perdão é um perdão geral.

Na medida, porém, em que o perdão genérico opera em função das penas aplicadas e abrange, em princípio, todos os condenados, ele distingue-se da amnistia e do indulto.

A própria Constituição reconhece, a partir da revisão de 1982, com o aditamento à parte final da alínea f) do art.º 164.º da expressão “e perdões genéricos”, de par com a referência à amnistia e com a previsão já constante do art.º 137.º, n.º 1, alínea e), de competência do Presidente da República para conceder indultos e comutações de penas aplicadas, a diferenciação dos conceitos.

E, assumindo os conceitos tradicionais, presentes no texto constitucional, o art.º 126.º do Código Penal de 1982, publicado posteriormente a tal revisão, a que corresponde agora o art.º 128.º do actual Código Penal, e focando tais institutos pelo lado dos efeitos que desencadeiam, diz que a amnistia “extingue o procedimento criminal (amnistia própria) e, no caso de ter havido condenação, faz cessar a execução tanto da pena e dos seus

2 - É considerado jovem para efeitos deste diploma o agente que, à data da prática do crime, tiver completado 16 anos sem ter ainda atingido os 21 anos (...).”

³ <https://www.tribunalconstitucional.pt/>





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

efeitos como da medida de segurança” (amnistia própria, na primeira situação, e amnistia imprópria no segundo caso); que o perdão genérico “extingue a pena, no todo ou em parte” (...).

Deste modo, a amnistia atinge a punibilidade dos actos definidos como crimes; actua em função dos crimes, deixando os actos praticados até ao momento histórico-jurídico considerado de poderem ser enquadrados nos tipos legais amnistiados.

A amnistia apaga retroactivamente a punibilidade criminal dos factos típicos, continuando os tipos penais a valerem, por inteiro, para o futuro.

(...) A Constituição da República Portuguesa atribui a competência exclusiva para conceder amnistias e perdões genéricos à Assembleia da República, na alínea f) do art.º 161.º

Tal reserva absoluta de competência da Assembleia da República encontra, exactamente, o seu fundamento material naquele elemento de o perdão genérico defluir de um acto essencialmente político com reflexos sobre a política criminal concretamente adoptada pelo parlamento quando procede à definição dos tipos penais e previsão das correspondentes medidas sancionatórias. (...).»

O perdão genérico abrange, pois, em princípio, todos os condenados.

A opção legislativa assumida na presente proposta quanto aos destinatários do diploma justifica-se, como se viu, na exposição de motivos, com a idade limite das Jornadas Mundiais da Juventude (30 anos), moldando-se «as medidas de clemência a adotar à realidade humana a que a mesma se destina».

Embora se trate de opções legislativas que cabem na competência do legislador ordinário, tomadas no âmbito da política criminal, às quais, como se refere no aresto acima mencionado, não pode deixar de se reconhecer «discrecionabilidade normativo-constitutiva na conformação do seu conteúdo», a verdade é que, como aí também se sublinha, a «discrecionabilidade normativo-constitutiva do legislador ordinário não é ilimitada: ela tem de respeitar as normas e os princípios constitucionais. Estas normas e princípios constitucionais surgem sempre como um limite à actividade legiferante do órgão constitucionalmente competente para dispor sobre a matéria».

Entre esses princípios, «cujo respeito se impõe ao legislador ordinário competente para dispor sobre o perdão genérico das penas, contam-se o princípio da igualdade perante a lei e na lei».





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Ora, a diferenciação de tratamento entre pessoas que praticaram idênticas infrações com base unicamente na idade que possuíam no momento da sua prática, ainda que amparada na faixa etária dos principais destinatários de um evento, suscita as maiores reservas quanto à sua conformidade constitucional.

Na verdade, trata-se de uma discriminação (positiva) em função da idade⁴, que não se mostra devidamente justificada.

Segundo o ensinamento de Gomes Canotilho e Vital Moreira⁵, as diferenciações só podem ser legítimas quando se baseiem numa distinção objetiva de situações, tenham um fim legítimo segundo o ordenamento constitucional e se revelem necessárias, adequadas e proporcionadas à satisfação do seu objetivo.

A discriminação para ser legítima terá, pois, que ser proporcional, necessária e adequada, não podendo, de modo algum, ser arbitrária. As medidas das diferenças que estabelecem terão que ser proporcionais⁶.

As JMJ não são um valor constitucional que justifique a discriminação de pessoas, sendo, pois, duvidoso que esta discriminação se considere não arbitrária, considerando que a discriminação que é feita tem que se justificar para fins constitucionalmente legítimos.

Por outras palavras: é necessário que a discriminação seja constitucionalmente legítima e que a diferença de tratamento estabelecida pelo legislador seja adequada e proporcional nessa perspetiva.

Se é fácil legitimar constitucionalmente que a lei sob escrutínio não abranja infrações futuras ou englobe somente as praticadas até as 00:00 horas do dia 19 de junho de 2023, afigura-se-nos, ao invés, impossível de descobrir um motivo constitucional que seja para que uma pessoa de 31, 40 ou 70 anos de idade à data da prática do facto fique arredada dos benefícios do perdão e da amnistia.

Afigura-se, pois, que poderemos estar perante uma situação de discriminação em função da idade, sem qualquer justificação objetiva, que dificilmente passará no crivo do princípio da igualdade consagrado no art.º 13.º da Constituição.

⁴ Sendo certo que a discriminação positiva coenvolve uma discriminação negativa para os não contemplados.

⁵ Constituição da República Portuguesa Anotada, 4. edição, 2007, p. 340.

⁶ Sobre o conceito de «igualdade proporcional», ver com interesse acórdãos do TC n.ºs 353/12 e 187/2013.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

3.5.2. Artigo 3.º

Nos termos do art.º 3.º é perdoado um ano de prisão para todas as penas de prisão até aos oito anos [n.º 1].

Tal perdão abrange ainda:

- a) As penas de multa fixadas em até 120 dias a título principal ou em substituição de penas de prisão;
- b) A prisão subsidiária resultante da conversão da pena de multa;
- c) A pena de prisão por não cumprimento da pena de multa de substituição; e
- d) As penas de substituição.

A inclusão no perdão de penas de multa e de substituição constitui opção de cariz político-legislativo, que não merece particulares comentários.

Cumprе, todavia, referir que a redação da norma deve ser objeto de aperfeiçoamento.

Assim, na alínea a) não deverá incluir-se uma pena de substituição, uma vez que as mesmas são contempladas autonomamente na al. d).

A manter-se tal referência deverá, então, alterar-se a redação dada a esta última alínea, concretizando-se na mesma, à semelhança do que se faz na al. a), quais as «penas de substituição» que o legislador quis contemplar. Ou, então, fazer simplesmente constar da al. d), «*As demais penas de substituição*».

Em relação à pena de prisão suspensa na sua execução [que estará incluída na referida al. d)], deveria o legislador ponderar se o perdão não deve ser apenas aplicado nos casos em que haja lugar à revogação da suspensão⁷, sendo certo que, sem essa limitação, podem criar-se situações de desigualdade de difícil compreensão⁸.

⁷ Tal como se consagrou no art.º 12.º da Lei da Amnistia n.º 15/94, de 11 de maio, e no art.º 6.º da Lei da Amnistia n.º 29/99, de 12 de maio, onde se estabeleceu, relativamente a condenações em pena suspensa, que o perdão só deve ser aplicado se houver lugar à revogação da suspensão.

⁸ Conforme se referiu nos comentários ao diploma remetidos a este CSM pela presidência do Tribunal Judicial da Comarca do Porto, ainda que numa perspetiva diversa da que aqui assumimos, «de acordo com o teor literal da al. d) da proposta de Lei que se analisa (...), seriam perdoadas penas não detentivas aplicadas em substituição de uma pena de prisão de duração superior ao limite máximo perdoável estabelecido como regra para a aplicação do perdão no art.º 3.º, n.º 1. Contudo, tal levaria a um injustificado tratamento diferenciado de casos similares:

Exemplo:

A. e B. praticaram ambos o mesmo crime e cada um deles foi condenado na pena de prisão de 5 anos suspensa na sua execução pelo período de 5 anos.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

De acordo **com o n.º 3** do preceito sob análise, em caso de *condenação em cúmulo jurídico*, o perdão incide sobre a pena única.

Estão abrangidas, no âmbito da norma, as condenações em concurso de crimes em que não estejam incluídos nenhum dos crimes excecionados pelo artigo 5.º.

Nestes casos, a aplicação da lei não suscita dificuldades: o perdão incidirá sobre a pena única, sendo perdoado um ano, com o limite previsto no n.º 1 do art.º 3.º (a pena não exceda 8 anos de prisão).

Nos termos do **n.º 4** do mesmo preceito, “*Quando exista condenação em penas sucessivas sem que ocorra cúmulo jurídico, o perdão incide apenas sobre o remanescente do somatório dessas penas*”.

Por forma a evitar dúvidas interpretativas, a redação desta última norma deverá, outrossim, ser objeto de clarificação, desde logo, porque «não esclarece se é aplicável a todos os condenados em várias penas sucessivas ou apenas a condenados nessa situação que estejam reclusos»⁹.

A. e B., entretanto, cometeram outro crime que poderá demandar a revogação da suspensão da execução da pena de prisão que foi aplicada a cada um deles (cfr. art.º 56.º, n.º 1, al. b), do C.P.).

Por vicissitudes processuais, antes da entrada em vigor da Lei cuja proposta se analisa, apenas A. viu ser-lhe revogada a suspensão da execução da pena de prisão que lhe foi aplicada.

Partindo do pressuposto que estavam abrangidos pela proposta de Lei que se analisa, A. ver-lhe ia ser perdoado apenas 1 ano de prisão (cfr. art.º 3.º, n.º 1) e B. toda a pena (cfr. art.º 3.º, n.º 2, al. d).

⁹ Conforme foi salientado também nos referidos comentários. Adianta-se ainda nesse documento, a este propósito, o seguinte: «Na verdade, embora só faça sentido o uso de expressões “remanescente” e “somatório” quando o condenado esteja em reclusão (cfr. arts. 63.º do C.P. e 141.º, al. i), do Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade - CEPMLP), o certo é que, ao contrário do que aconteceu com a anterior Lei do perdão (cfr. 2.º, n.º 2, da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril), a proposta de Lei que se analisa não refere que o perdão do remanescente do somatório de diferentes penas sucessivas em execução e não englobadas em cúmulo jurídico é apenas aplicável aos condenados reclusos.

Convém ter presente que, caso se entenda que o perdão do remanescente do somatório das penas sucessivas previsto é apenas aplicável a condenados reclusos, a proposta de Lei também não esclarece até que data os mesmos deveriam ter ingressado no estabelecimento prisional para beneficiarem do dito perdão.

Acresce que, caso se entenda que o perdão do remanescente do somatório das penas sucessivas é apenas aplicável a condenados reclusos, tal gerará flagrantes injustiças relativas no confronto com os casos dos condenados numa sucessão de penas por crimes praticados em sucessão que não se encontrem em reclusão, porventura eximindo-se à ação da justiça. Com efeito, nessa hipótese, não sendo a limitação da medida de um ano de perdão aplicável a tais casos, tal poderá violar o princípio da igualdade inscrito no art.º 13.º da Constituição da República Portuguesa, com a agravante de o desequilíbrio ocorrer em desfavor de quem se encontra em pior posição, ou seja, os condenados reclusos. Para além disso, contrariará a intenção manifestada na exposição de motivos da proposta de Lei, que alude a “um perdão de um ano de prisão a todas as penas de prisão até oito anos”, intenção essa acolhida expressamente no artigo 3.º, n.º 1, com as exceções elencadas no artigo 5.º).





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Doutra parte, de molde a evitar **conflitos de competência** que não se compadecem com uma lei que visa ser de aplicação imediata, deverá definir-se claramente, num caso e noutro [art.º 3, n.ºs 3 e 4]¹⁰, qual o tribunal competente para a aplicação do perdão e da amnistia, bem assim para proceder à subsequente liquidação da pena, que implicará, ou não, a libertação do arguido.

3.5.3. **Artigo 5.º**

Neste normativo, sob a epígrafe “*Exceções*”, especificam-se os crimes que não beneficiam do perdão e da amnistia previstos na presente proposta de lei.

Sem prejuízo do que acima se deixou dito em relação aos destinatários da lei que se visa aprovar, tal norma configura-se de forma geral e abstrata, pelo que, cabendo na discricionariedade normativa do legislador ordinário optar pelas espécies de infrações a *perdoar e a amnistiar*, fazendo-o da mesma forma para todas as situações nela enquadráveis, não se oferecem especiais comentários.

Trata-se de matérias que configuram opções políticas, sobre a qual não caberá ao CSM emitir parecer.

Todavia, numa perspetiva de coerência do sistema legislativo, não deixa de se chamar a atenção para o seguinte.

3.5.3.1. Em relação aos **crimes contra o património** [art.º 5, n.º 1, al. b)], para além de se registar o número restrito de crimes excecionados neste âmbito, afigura-se que deveriam constar todos os condenados por crimes de roubo previsto e punido pelo artigo 210º do Código Penal e roubo qualificado, face à enorme expressão e gravidade deste tipo de crimes, consabidamente causadores de grande alarme social.

3.5.3.2. No âmbito dos **crimes contra a vida em sociedade**, [art.º 5.º, n.º 1, al. d) *ii*)], onde se encontram excecionados os condenados por crime de condução perigosa de veículo rodoviário e de condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, previstos nos artigos 291.º e 292.º do Código

¹⁰ E também nos casos de cumprimento da pena de prisão em regime de permanência na habitação.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Penal, deverão incluir-se os condenados por crime de desobediência p. e p. pelos artigos 152.º, n.º 1, al. a), e 3, do Código da Estrada, e art.º 348º, n.º 1, al. a), e art.º 69º, n.º 1, al. c), do Código Penal.

Caso contrário estarão, sem qualquer razão objetiva, a ser beneficiados os condenados que se recusem submeter às provas estabelecidas para a deteção dos estados influenciados pelo álcool ou por substâncias estupefacientes ou psicotrópicas, o que poderá contender com o princípio da igualdade constitucionalmente consagrado.

Conforme escreveu José de Sousa e Brito, “Sobre a Amnistia”¹¹: «o princípio da igualdade, tratando-se aqui da definição de direitos individuais perante o Estado, que pela amnistia, como pelo perdão, são alargados — como são restringidos pela aplicação das sanções —, impede desigualdades de tratamento».

3.5.3.3. Na descrição dos crimes excluídos alerta-se, ainda, para o facto dos crimes de tráfico de estupefacientes, previstos e punidos pelo Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, não estar contemplado o crime de tráfico de estupefacientes agravado, punido no artigo 24º.

3.5.3.4. Deverá incluir-se na al. i) do n.º 1, a par dos reincidentes, os delinquentes por tendência.

3.5.3.5. A redação do **no n.º 3 do artigo 5.º** em apreciação, embora replique o preceito constante do art.º 2.º, n.º 3, da Lei n.º 29/99, de 12 de maio¹², ao desconsiderar o momento em que a presente lei previsivelmente entrará em vigor, irá causar sérios problemas de exequibilidade para os quais não podemos deixar firmemente de alertar.

Prescreve esta norma que: «*A exclusão do perdão e da amnistia previstos nos números anteriores não prejudica a aplicação do perdão previsto no artigo 3.º e da amnistia prevista no artigo 4.º relativamente a outros crimes cometidos, devendo, para o efeito, **proceder-se a cúmulo jurídico**, quando aplicável*».

¹¹ *Revista Jurídica*, 6/1986, p. 44.

¹² Onde se estabelecia que: «A exclusão do perdão prevista nos n.ºs 1 e 2 não prejudica a aplicação do perdão previsto no artigo anterior em relação a outros crimes cometidos, devendo, para o efeito, proceder-se a adequado cúmulo jurídico.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Parece-nos que a aplicação desta norma será da competência do tribunal da condenação (singular ou coletivo) e implicará a reformulação do cúmulo jurídico e nova liquidação da pena, caso se trate de condenação em prisão efetiva.¹³

Daqui resulta que, nos casos em que haja crimes que beneficiem do perdão ou da amnistia em concurso com outros que estejam excluídos nos termos das exceções constantes do art.º 5.º, haverá que proceder à reformulação do cúmulo jurídico, por forma a aplicar a presente lei nos crimes que não estejam excecionados.

Ora, para além das questões jurídicas várias que tal solução suscitará, às quais a jurisprudência, a seu tempo, terá que dar resposta, no imediato, resulta à evidência que a solução adotada na lei suscitará imensos problemas na prática judiciária e será geradora de **graves entorpecimentos e constrangimentos ao nível do funcionamento dos tribunais**.

A solução adotada irá obrigar à realização de centenas ou de milhares de audiências de cúmulo com vista à reformulação dos cúmulos jurídicos, em pleno período de férias judiciais, o que, como é fácil de antever, será causador de inúmeros problemas ao nível do funcionamento dos tribunais, na medida em que tornará de difícil (ou quase impossível) concretização a formação do coletivo para proceder a essa diligência nos casos (que serão muitos) de penas superiores a cinco anos de prisão.

Para além disso, tal solução obrigará a um levantamento de todos os processos em que seja de aplicar a lei, quer se encontrem em fase de julgamento ou de recurso, quer já tenham transitado em julgado. De igual modo terá que se proceder naqueloutros em que tenham sido emitidos mandados de detenção para cumprimento de penas de prisão abrangidas pela lei, para acautelar eventuais prisões ilegais.

Ora, no período em que se prevê que a lei entre em vigor (próximo das férias judiciais ou já no seu decurso) e sendo a mesma de aplicação imediata, é de antever sérios problemas e embaraços, causadores de graves constrangimentos no funcionamento dos tribunais. Será praticável, face à forma como (legalmente) está previsto o funcionamento dos tribunais em período de férias judiciais, e à falta de recursos humanos existente, proceder à reformulação de

¹³ Ainda que, por forma a **obstar a eventuais conflitos de competência**, seja desejável que o legislador clarifique o tribunal competente.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

cúmulos em larga escala e a nível nacional? Como irá proceder-se à realização da audiência de cúmulo que implique a constituição de coletivos?

Será, na realidade, de difícil (ou mesmo impossível) exequibilidade a norma em apreciação, face à necessidade de reformulação de inúmeros cúmulos jurídicos, que implicam a designação de data para a audiência de cúmulo e a realização dessa mesma audiência, que impõe, na grande maioria dos casos, a intervenção de três juízes. Tudo isto, em paralelo, com a necessidade de assegurar o restante serviço urgente que corre em período de férias judiciais.

São, pois, fáceis de antever os graves bloqueios que surgirão na gestão e organização dos recursos materiais e humanos existentes e na tramitação processual a que cumpre dar andamento, que imporá ainda a compatibilização de agendas com os demais intervenientes processuais.

3.6. Optando o legislador por não excluir, nos casos de cúmulo jurídico já realizado, a aplicação da presente lei quando haja concurso de infrações em que um dos crimes cometido esteja excluído do perdão e da amnistia, deverá alterar-se o estabelecido no art.º 13.º da proposta de lei.

Conforme se referiu nos contributos remetidos a este CSM pela presidência do Tribunal de Comarca do Porto, «já anteriormente, por duas vezes, foram aprovadas pela Assembleia da República, Leis de amnistia e perdão de penas por ocasião da visita a Portugal do Sumo Pontífice, sendo que a sua entrada em vigor não coincidiu com tal visita».

Ou seja, «no passado, a não coincidência entre a data de entrada em vigor de medidas semelhantes e a visita do Papa ao nosso país, não impediu que as mesmas fossem aprovadas a propósito de tal visita».

Na mesma linha de pensamento que acima expressámos, refere-se no documento mencionado que «a aplicação da amnistia e perdão que se refere a proposta de Lei que se analisa implicará a movimentação e tramitação de um avultado número de processos e, assim, a um significativo acréscimo de trabalho nos tribunais que se debatem, conforme é do conhecimento público, com uma expressiva falta de oficiais de justiça.

Acresce que já há muito se encontram aprovados os mapas de turnos dos juízes e dos magistrados do Ministério Público escalados para assegurar o serviço urgente (cfr. arts. 36.º da LOSJ e 54.º do Regulamento à LOSJ) nas próximas férias judiciais que se iniciam em 16-07-





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

2023 e se prolongam até 31-08-2023 (cfr. art.º 28.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário - LOSJ).

Assim, não só tais mapas foram elaborados num momento temporal em que não era previsível que, em férias judiciais, se colocasse a questão da aplicação de semelhantes medidas, como o número de juízes e magistrados do Ministério Público escalados poderá revelar-se insuficiente para a sobrecarga de trabalho que tal demandará».

Deste modo, como se concluiu em tal documento, «seria absolutamente conveniente que, caso a proposta de Lei que se analisa viesse a ser aprovada, a mesma só entrasse em vigor após 31-08-2023, ou seja, após as férias judiciais».

4. Conclusão

O projeto legislativo em causa dá corpo a opções de política legislativa.

Nas matérias que respeitam à administração da justiça, o CSM apresenta as observações *supra* exaradas.

De todo o modo, coloca-se à superior consideração de Vossas Excelências a ponderação dos comentários e sugestões acima expedidos.

Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros

