

AS TENDÊNCIAS DA CRIMINALIDADE E DAS SANÇÕES PENAIAS NA DÉCADA DE 90

**Problemas e bloqueios na execução da pena de prisão e da
prestação de trabalho a favor da comunidade**

Relatório Preliminar

**Boaventura de Sousa Santos – *Director Científico*
Conceição Gomes – *Coordenadora***

**Equipa de Investigação:
Fátima de Sousa
Jorge Almeida
Madalena Duarte
Pedro Abreu**



OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS

**FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

Março de 2002

Índice

Agradecimentos	1
Introdução	3

Capítulo I

As tendências da criminalidade na década de 90

1. Introdução.....	9
2. O volume da criminalidade na fase de inquérito	11
3. O volume da criminalidade na fase de julgamento	12
4. A natureza da criminalidade.....	14
4.1. A criminalidade denunciada	14
4.2. A criminalidade na fase de julgamento	15
5. A extinção do procedimento criminal	21
6. A criminalidade julgada	24
7. Os crimes condenados.....	28
8. Os condenados	31

Capítulo II

As sanções penais

1. Introdução.....	37
2. A escolha e a medida concreta da pena.....	37
3. As recomendações do Conselho da Europa.....	40
4. A evolução das penas na década de 90	42
5. A variação regional das penas	48
6. As penas, a distribuição por tipo de crime e a sua execução	50
6.1. Pena de multa	56
A execução da pena de multa	58
Distribuição por tipo de crime da pena de multa	60
Distribuição por tipo de crime da pena de prisão substituída por multa.....	60
6.2. Suspensão da execução da pena de prisão	60
A suspensão simples da execução da pena de prisão	62

A suspensão da execução da pena de prisão, mediante a imposição de deveres ou regras de conduta.....	62
A suspensão da execução da pena de prisão com regime de prova	64
A modificação superveniente dos deveres e regras de conduta e a revogação da medida.....	65
Distribuição por tipo de crime da suspensão da execução da pena de prisão.....	66
6.3. Prisão por dias livres.....	67
6.4. Semidetenção	69
6.5. Distribuição por tipo de crime da pena de prisão por dias livres e de semidetenção	70
6.6. Admoestação	70
Distribuição por tipo de crime da pena de admoestação.....	71

Capítulo III

A Pena de Prisão

1. Introdução	73
2. As instituições envolvidas na execução da pena de prisão	76
2.1. Os tribunais de condenação	76
2.2. O Ministério Público junto do tribunal de condenação	76
2.3. Os tribunais de execução das penas.....	77
2.4. A Direcção-Geral dos Serviços Prisionais	81
2.5. O estabelecimento prisional.....	85
2.6. O Instituto de Reinserção Social	87
3. Problemas e bloqueios na execução da pena de prisão.....	88
3.1. As desarticulações na comunicação	91
3.2. A questão do cúmulo jurídico.....	98
3.3. As medidas de flexibilização.....	104
Regime aberto voltado para o interior.....	104
Regime aberto voltado para o exterior.....	104
O regime das saídas precárias	105
As saídas precárias prolongadas.....	105
As saídas precárias de curta duração.....	106
Sobre os critérios da concessão de medidas de flexibilização.....	107
3.4. A questão da liberdade condicional.....	110
O regime da liberdade condicional.....	110
O processo de concessão da liberdade condicional.....	112
A concessão da liberdade condicional	112

A revogação da liberdade condicional	113
A concessão da liberdade definitiva.....	114
Sobre os critérios da concessão de liberdade condicional.....	114
Sobre o recurso da decisão da concessão ou não da liberdade condicional	123
3.5. As competências e o desempenho do Ministério Público no âmbito da execução da pena de prisão	124
3.6. A intervenção do juiz de execução das penas.....	126
3.7. Recrutamento e formação dos juizes do tribunal de execução das penas	130
3.8. A formação dos técnicos a trabalhar no meio prisional	133
3.9. O volume e o perfil da população prisional e a adaptação do sistema.....	134
A sobrelotação	134
Perfil da população prisional.....	137
3.10. A uniformização de regras e de procedimentos.....	151

Capítulo IV

A Prestação de Trabalho a Favor da Comunidade

1. Introdução.....	159
2. As recomendações e resoluções do Conselho da Europa	161
3. O regime jurídico da prestação de trabalho a favor da comunidade	169
3.1. A evolução do regime jurídico	169
3.2. O regime jurídico actual	173
Suspensão provisória, revogação e extinção.....	174
4. A execução da prestação de trabalho a favor da comunidade.....	175
4.1. O Instituto de Reinserção Social.....	175
4.2. A Comunidade.....	180
5. A reduzida aplicação da prestação de trabalho a favor da comunidade	183
6. Os factores de bloqueio	187
6.1. Bloqueios legais	187
6.2. Bloqueios culturais	193
6.3. Bloqueios sociais.....	201

Capítulo V

Conclusões

Conclusões	205
------------------	-----

Anexos

Anexo A	227
Anexo B	231
Referências Bibliográficas	233

Índice de Gráficos e Figuras

Capítulo I

As tendências da criminalidade na década de 90

Gráfico 1 — Evolução dos processos entrados – Fase de inquérito (1990-2000).....	11
Gráfico 2 — Evolução dos processos entrados – Fase de inquérito / Fase de julgamento (1990–2000).....	13
Gráfico 3 — Dez tipos de crimes mais representativos - Fase de julgamento (1990-2000).....	16
Gráfico 4 — Formas de extinção do procedimento criminal (Média 1990–2000).....	22
Gráfico 5 — Evolução das formas de extinção do procedimento criminal (1990–2000).....	23
Gráfico 6 — Evolução dos processos entrados nas fases de inquérito e de julgamento e processos julgados (1990-2000).....	25
Gráfico 7 — Evolução das condenações e absolvições (1990-2000).....	31
Gráfico 8 — Sexo dos condenados (1990-2000).....	32
Gráfico 9 — Condenados em pena de prisão efectiva por grupo etário (Média 1990-2000).....	34
Gráfico 10 — Situação processual dos condenados (1990-2000).....	35

Capítulo II

As sanções penais

Gráfico 11 — Evolução das penas aplicadas segundo o tipo (1942–2000).....	43
Gráfico 12 — Penas aplicadas segundo o tipo (1990).....	46
Gráfico 13 — Penas aplicadas segundo o tipo (2000).....	47
Figura 1 — Penas mais aplicadas aos sete tipos de crime condenados mais representativos (2000).....	55

Capítulo III

A Pena de Prisão

Gráfico 14 — Evolução dos processos entrados nos tribunais de execução das penas (1991-2000).....	79
Gráfico 15 — Distribuição dos processos entrados por tribunal de execução das penas (2000).....	80

Gráfico 16 — Processos entrados nos tribunais de execução das penas por espécie (Média 1991–2000).....	81
Gráfico 17 — Duração da pena de prisão (1990)	135
Gráfico 18 — Duração da pena de prisão (2000)	135

Capítulo IV

A Prestação de Trabalho a Favor da Comunidade

Gráfico 19 — Evolução da prestação de trabalho a favor da comunidade (1990 – 2000)	184
--	-----

Índice de Quadros

Capítulo I

As tendências da criminalidade na década de 90

Quadro 1 — Dez tipos de crimes mais representativos registados pelas autoridades policiais .	15
Quadro 2 — Distribuição dos tipos de crime agrupados – Fase de julgamento (1990–2000)....	18
Quadro 3 — Crimes mais representativos - Fase de julgamento (1990)	20
Quadro 4 — Crimes mais representativos - Fase de julgamento (2000)	20
Quadro 5 — Crimes julgados mais representativos (1990).....	26
Quadro 6 — Crimes julgados mais representativos (2000).....	26
Quadro 7 — Crimes condenados mais representativos (1990).....	28
Quadro 8 — Crimes condenados mais representativos (2000).....	29
Quadro 9 — Taxa de condenação - Sete crimes julgados mais representativos (1990)	30
Quadro 10 — Taxa de condenação - Sete crimes julgados mais representativos (2000)	30
Quadro 11 — Distribuição etária dos condenados em percentagem (1990–2000)	33
Quadro 12 — Classificação dos condenados segundo os antecedentes criminais (1990–2000).....	36

Capítulo II

As sanções penais

Quadro 13 — Variação regional das penas ponderada por 10.000 habitantes (1990 e 2000)...	49
Quadro 14 — Tipos de crime agrupados com peso médio relativo de condenações..... igual ou superior a 1% (Média 1990-2000).....	52

Capítulo IV

A Prestação de Trabalho a Favor da Comunidade

Quadro 15 — Distribuição por concelho do número de protocolos celebrados com EBTs (1999 – 2001).....	183
---	-----

Agradecimentos

Este relatório preliminar é o resultado de um estudo realizado no âmbito do projecto de investigação, denominado Observatório Permanente da Justiça Portuguesa atribuído ao Centro de Estudos Sociais por contrato celebrado com o Ministério da Justiça, destinado a actualizar e desenvolver a investigação sócio-jurídica sobre os tribunais e a aplicação do direito na sociedade portuguesa.

O estudo que agora se apresenta neste relatório preliminar traça a evolução do crime e a forma de o punir, na última década, centrando a análise em duas penas em posições opostas no sistema de justiça penal. Uma, detentiva, que retira o delincente da sociedade para o “tratar” e depois lho devolver: a pena de prisão. Outra, “solidária”, que “quer” ressocializar o delincente, mas mantendo-o no seio da sociedade, que participa activamente nesse esforço: a pena de trabalho a favor da comunidade.

A realização da investigação e a concretização deste trabalho não teriam sido possíveis sem a disponibilidade e a colaboração dos profissionais das instituições com quem contactámos: os tribunais, o Instituto de Reinserção Social e as suas Delegações Regionais e a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e os seus serviços e estabelecimentos prisionais. Generosamente, aceitaram debater connosco as várias questões que lhes colocámos, disponibilizando-nos a informação que procurávamos. O nosso veemente agradecimento ao senhores Magistrados Judiciais Dr. Angelo Ataíde Neves, Dr. Eduardo Martins, Dr. Moraes Rocha, Dr. Taru Vargues e Dr. William Themudo, ao senhor Director-Geral dos Serviços Prisionais, Dr. João Figueiredo, e ao senhor Sub-Director Geral, Dr. Carlos Lobo, ao senhor Director do Estabelecimento Prisional Central de Lisboa, Dr. Adriano Paulus Cruz e ao

senhor Director-Adjunto, Dr. Manuel João, ao senhor Director do Estabelecimento Prisional Central de Coimbra, Dr. João de Castro, e ao senhor Director-Adjunto, Dr. Barroso, à senhora Directora-Adjunta do Estabelecimento Prisional Regional de Coimbra, Dr.^a Paula Sobral, ao Presidente do Instituto de Reinserção Social, Dr. António Ganhão; à senhora Directora Regional do Instituto de Reinserção Social de Lisboa e Vale do Tejo, Dr.^a Maria de Lurdes Faria; ao Director Regional do Instituto de Reinserção Social de Coimbra, Dr. Joaquim Cruzeiro; aos técnicos do Instituto de Reinserção Social Dr.^a Zulmira Carvalho, Dr.^a Eva Fernandes, Dr.^a Ana Jerónimo, Dr. Fernando Fernandes e Dra. Ana Maria.

Para a execução deste trabalho, além dos investigadores que recolheram ou escreveram informação para o texto do relatório que agora se apresenta, e que são mencionados na equipa de investigação, agradecemos a colaboração pontual dos Drs. Arsénio Figueira, Natália Sousa, Taciana Lopes, Sara Araújo e Rita Silva.

Introdução

1. O sistema sancionatório: na procura de um novo caminho

Em Portugal, tal como em muitos outros países, os vários sectores e vertentes da justiça estão no centro do debate social e político, constituindo temas que, recorrentemente, surgem nas primeiras páginas dos jornais. Uma das áreas da justiça que mais atenção social tem suscitado é a justiça criminal, sobretudo, pela ineficiência que tem demonstrado no combate à criminalidade organizada, cometida com recurso a complexas redes sociais, económica e politicamente poderosas.

A reflexão sobre a justiça criminal permite identificar um conjunto de questões e de matérias, que vão desde o estudo da evolução e da natureza da criminalidade, passando pela análise do desempenho das polícias, do Ministério Público, dos tribunais e dos vários agentes judiciais, pela análise das diferentes respostas na repressão e no controlo do crime, até à discussão sobre as instituições penais vigentes, e à capacidade de ressocialização do sistema com vista a prevenir a prática de novos delitos.

Uma das questões no centro do debate sobre a justiça penal está relacionada com a criação de um novo paradigma de sanções penais, alternativo ao tradicional sistema de punir. Neste debate, o conceito de justiça restaurativa, entendido como uma terceira opção entre os modelos de retribuição e de ressocialização, assume uma posição central. Enquanto o modelo de justiça retributiva se centra no crime e na sua punição e o modelo de ressocialização na recuperação e reintegração social do condenado, a justiça restaurativa centra-se no crime, mas considerando-o como um problema socialmente complexo e interrelacionado com outros. O condenado é incentivado a assumir as responsabilidades, materiais e morais, do seu comportamento para com a vítima, e esta é, também, chamada a tomar parte no processo de composição e resolução do conflito.

No quadro geral da criação e desenvolvimento de respostas ao crime que evitem o uso das penas detentivas, as medidas penais de execução na comunidade e, em especial, a pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, são consideradas medidas que comportam vantagens sociais e de ressocialização do condenado acrescidas.

Neste sentido, o Conselho da Europa tem vindo a publicar um conjunto de recomendações visando incentivar os Estados-membros a desenvolver e a implementar, nos seus sistemas jurídicos, medidas de substituição das penas privativas de liberdade, que devem ser consideradas apenas como sanções a aplicar em último recurso, e nos casos em que a gravidade da infracção seja tal que torne todas as outras penas manifestamente inadequadas.

A questão das penas alternativas colocou-se, pela primeira vez, em Portugal, com a publicação do Código Penal de 1982. No quadro da política de combate ao carácter criminógeno das penas detentivas, o Código introduziu um conjunto de medidas não detentivas, onde se inclui a pena de prestação de trabalho a favor da comunidade. Contudo, apesar dos esforços legislativos e institucionais, as medidas de execução comunitária, em especial a prestação de trabalho a favor da comunidade, têm tido aplicação muito reduzida, o que nos levou a tentar identificar quais os problemas ou bloqueios condicionantes da sua efectiva aplicação.

Acresce que a discussão sobre o sistema de sanções penais não poderá ser dissociada de outras características estruturais do sistema judicial, globalmente considerado, como o recrutamento e a formação de magistrados e de operadores em geral. As reformas sobre esta matéria também não podem perder de vista o sistema, no seu conjunto, e, muitas delas, devem ser contextualizadas num processo mais amplo de reforma do sistema e, eventualmente, acompanhadas de outras medidas estruturais.

2. Objecto, âmbito da investigação e as fontes de dados

O objecto de investigação que nos foi proposto tinha como tema a execução das sanções penais na década de 90. Ao definirmos o percurso do nosso estudo revelou-se, de imediato, essencial conhecer as tendências da criminalidade na década, no seu volume, tipo e perfil dos condenados. Sem este enquadramento prévio não seria possível analisar os nexos entre os diferentes tipos de crime e as penas aplicadas. Conhecido o lastro da criminalidade, o passo seguinte seria o de traçar os caminhos escolhidos, pelo sistema judicial, na resposta à criminalidade, analisando a evolução do quadro sancionatório na década.

O tempo disponível para a realização deste trabalho não nos permitiu identificar e analisar, ainda que de forma breve, toda a problemática da execução das diferentes sanções penais. Seleccionámos, por isso, duas delas: a execução da pena de prisão e a prestação de trabalho a favor da comunidade.

A selecção da primeira deveu-se, essencialmente, a duas razões principais. A primeira decorre do facto de o sistema prisional estar a ser objecto de um processo de reforma (em especial com o projecto de reforma da Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e com o projecto de proposta de lei de execução das penas e medidas privativas de liberdade). A segunda resulta de a execução da pena de prisão ter sido, nos últimos anos, notícia nas primeiras páginas dos jornais com a emergência para o domínio público de vários problemas existentes no interior das prisões.

A selecção da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade deve-se, sobretudo, à constatação de um paradoxo no que se refere à sua aplicação. Por um lado, é considerada pelo sistema uma das penas como uma das penas com mais vantagens acrescidas, objecto de algum esforço institucional de promoção, por outro, nos cerca de 20 anos da sua vigência, a sua aplicação não ultrapassou as quatro centenas de casos.

A recolha dos dados que serviu de base às análises que apresentamos neste relatório preliminar foi feita com recurso a métodos quantitativos e qualitativos. Procedemos à análise estatística do desempenho da justiça nas várias vertentes seleccionadas, designadamente no que se refere ao volume e à natureza da criminalidade, ao quadro sancionatório e ao perfil dos condenados. A análise documental foi particularmente importante para compreendermos o contexto institucional da execução das penas seleccionadas. Em particular, a análise de alguns processos individuais de reclusos foi fundamental para nos ajudar a compreender as articulações institucionais.

Realizámos, também, várias entrevistas semi-estruturadas com operadores directamente envolvidos nas práticas por nós analisadas.

Para uma análise mais detalhada da execução da prestação de trabalho a favor da comunidade, procedemos à análise de uma amostra aleatória de processos abertos no Instituto de Reinserção Social, no total de 57, referentes aos anos de 2000 e de 2001.

3. Apresentação do relatório

Este relatório está dividido em cinco capítulos. No primeiro procedemos a uma análise da evolução do volume e da natureza da criminalidade na década de 90, distinguindo as várias fases do processo: inquérito, fase de julgamento e a condenação. Fazemos, ainda, uma breve caracterização do perfil social dos condenados, bem como da sua situação processual à altura do julgamento.

No capítulo 2, analisamos, em detalhe, a evolução do sistema sancionatório na década. Procedemos, ainda, à análise da evolução dos requisitos de aplicação, do conteúdo normativo e do modo de execução de cada uma das penas, com excepção da pena de prisão efectiva e da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, bem como da sua incidência atendendo à natureza da criminalidade.

No capítulo 3, centramos a nossa análise na execução da pena de prisão. Na primeira parte do capítulo, damos conta dos princípios orientadores que, no nosso ordenamento jurídico, presidem à execução da pena de prisão e descrevemos, sucintamente, as competências dos principais agentes judiciais e instituições envolvidas na sua execução, detendo-nos, em especial, no desempenho dos tribunais de execução das penas. Na segunda parte, procuramos mapear alguns problemas e bloqueios que a nossa investigação permitiu identificar, como impeditivos de uma execução eficaz dos princípios e normas que definem a execução da pena de prisão e que fazem com que seja profunda a disjunção entre os princípios e as normas jurídicas e a sua aplicação prática. A nossa análise não pretende valorizar, nem considerar todos os problemas e questões imanentes ou contextuais do sistema prisional. Na nossa perspectiva analítica, a questão da execução da pena de prisão é abordada em duas vertentes essenciais: a interligação entre o sistema prisional e o sistema judicial, em especial, os tribunais de execução das penas; e a articulação e funcionamento do sistema prisional, no seu conjunto, tendo em vista a execução do princípio da ressocialização que o sistema penitenciário considera como um dos princípios orientadores da execução da pena de prisão.

No capítulo 4, procedemos à análise da execução da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade. Começamos por dar conta de um conjunto de recomendações e resoluções, adoptadas pelo Conselho da Europa com vista a promover a introdução nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros de diversas medidas de substituição das penas privativas da liberdade. Analisamos, de seguida, a evolução do regime jurídico e do contexto institucional desta medida sancionatória no nosso sistema judicial.

Face à enorme disjunção entre o sucesso teórico da medida e o seu insucesso prático, procuramos identificar os principais bloqueios à sua aplicação, distinguindo entre bloqueios legais, culturais e sociais.

Terminamos este relatório com as conclusões.

Capítulo I

As tendências da criminalidade na década de 90

1. Introdução

A análise da criminalidade nos seus vários aspectos e nas suas múltiplas vertentes não constitui objecto central do nosso estudo. Contudo, para a análise da aplicação e execução das sanções penais, revelou-se essencial o conhecimento da evolução do volume e da natureza da criminalidade, e do conhecimento do perfil social dos condenados, ainda que de forma sucinta e apenas baseado nas estatísticas oficiais do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça. É importante referir que se trata de uma análise da criminalidade registada. De fora fica uma parte (presumimos substancial) da criminalidade – a criminalidade que não é denunciada, nem chega por qualquer outro meio ao conhecimento das instâncias formais de controlo social do crime.

Esta situação levanta, desde logo, duas ordens de questões, amplamente debatidas pela criminologia: a questão da representatividade das estatísticas criminais oficiais na estrutura da criminalidade real e a questão da criminalidade oculta, expressão que inclui todo o crime completamente desconhecido das instâncias de controlo. Não se conhecendo a criminalidade oculta é difícil estabelecer o volume e a estrutura da criminalidade real, bem como apurar a sua representatividade social¹.

De entre as várias técnicas conhecidas para a aproximação à criminalidade real, destacamos os inquéritos de vitimização através dos quais se pretende conhecer da experiência das pessoas como vítimas de um crime,

¹ Segundo Dias e Andrade (1992), começou por se entender que a criminalidade conhecida reproduziria a estrutura da criminalidade real, o que permitiria, a partir das estatísticas criminais "fazer extrapolações em relação à criminalidade real". Contudo, "hoje encaram-se as coisas com maior cepticismo. Há razões para crer que, mais do que uma cópia da criminalidade real, a

com o objectivo de identificar o volume da criminalidade, os tipos de crime onde se concentram as “cifras negras” e as razões da sua ocultação. Em Portugal, são conhecidos os Inquéritos de Vitimação do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, publicados em 1993 e 1995 (Almeida, 1993; Almeida e Alão, 1995). Contudo, também estes inquéritos sofrem de limitações várias na aproximação à criminalidade real, designadamente as que resultam da auto-selecção da informação pelas próprias vítimas, por medo de represálias ou por solidariedade para com o autor do crime, caso dos crimes sexuais e de violência doméstica, e da não representação pessoal de determinadas condutas como ilícitas. Há, ainda, determinados tipos de crime que não são identificáveis naqueles inquéritos, como é o caso dos chamados crimes sem vítima de que são exemplo os crimes em que está em causa o interesse público.

Os estudos apontam, ainda, os incómodos, a burocracia, a longa duração do processo e a ineficácia da justiça, como factores desmotivadores da denúncia de um crime e que tendem a desencadear uma reacção de passividade nas vítimas, em especial nos casos da pequena e média criminalidade. Estamos, portanto, perante uma não possibilidade de conhecer com exactidão o volume e a estrutura da criminalidade real. Como diz Maria Rosa Almeida, “os eventos criminais escapam a toda a possibilidade de figuração exacta. Não os podemos conhecer senão em algumas das suas manifestações e sempre com o auxílio de um sistema de interpretação e de reconstrução do real” (1995: 9).

Para se ter uma ideia da forte discrepância entre a criminalidade real e a criminalidade registada, partindo dos números do Inquérito de Vitimação de 1995, calcula-se, para aquele ano, que a criminalidade conhecida representava apenas cerca de 28% da criminalidade real, o que significa a existência de cifras negras muito elevadas.

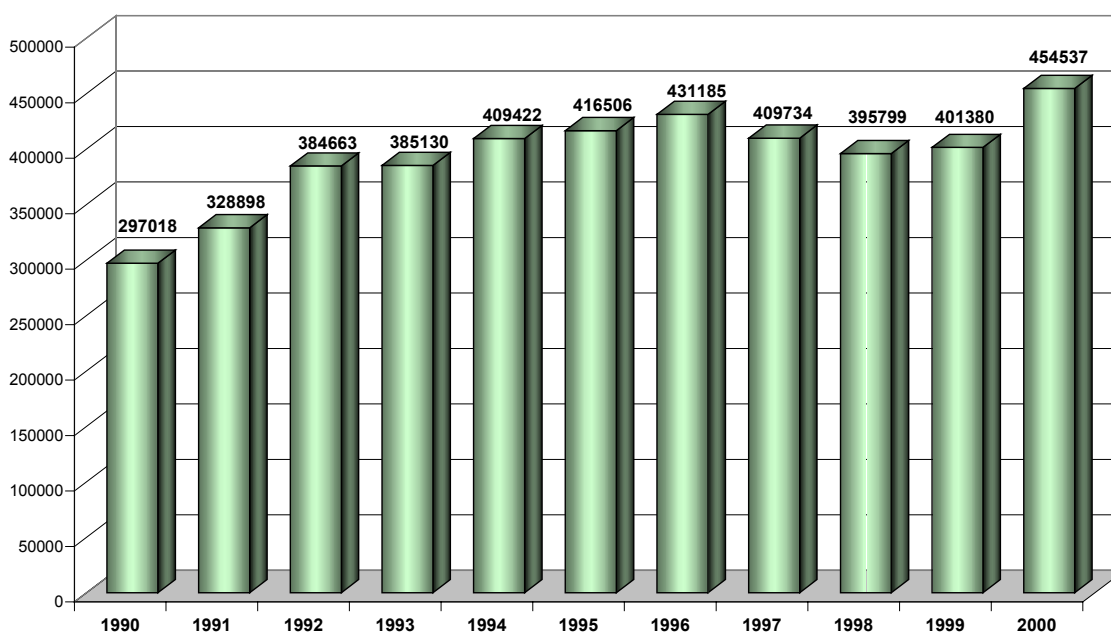
criminalidade estatística é o resultado de um complexo processo de refacção entre ambas, existindo um profundo desajustamento, tanto qualitativo como quantitativo”.

2. O volume da criminalidade na fase de inquérito

O processo judicial inicia-se sempre com a abertura do inquérito em resultado da notícia de um crime. O inquérito é a fase normal de investigação de um crime e é obrigatoriamente aberto sempre que há uma denúncia ou o conhecimento directo pelas autoridades da prática de um ilícito criminal. Esta fase do processo judicial tem em vista a decisão de acusação ou não pelo Ministério Público (MP)², transitando para a fase de julgamento apenas os processos crime que são acusados ou pronunciados³.

O Gráfico 1 mostra a evolução dos processos de inquérito entrados no período de 1990-2000.

Gráfico 1
Evolução dos processos entrados – Fase de inquérito
(1990-2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

² De acordo com o disposto no artigo 262º, n.º 2 do Código de Processo Penal (CPP) “ressalvadas as excepções previstas neste Código, a notícia de um crime dá sempre lugar à abertura de um inquérito”. As excepções a que alude o Código dizem respeito aos crimes vulgarmente designados por semi-públicos e particulares em que o exercício da acção penal está dependente de queixa para os primeiros e de acusação particular para os segundos.

³ A fase de instrução é um momento facultativo do processo criminal.

Apesar da enorme selectividade no que diz respeito à criminalidade denunciada, os processos de inquérito abertos têm registado uma tendência de crescimento. No período de 1990-2000, os processos de inquérito registaram um crescimento anual, médio, de 15 752. Em 1990, tinham entrado no sistema 297 018 processos, cinco anos depois, o número de inquéritos abertos tinha aumentado para 416 506, o que corresponde a um aumento de 40,2%. Nos anos de 1997 a 1999, o volume da criminalidade denunciada apresenta alguma estabilização. Em 1997 registaram-se 409 734; em 1998, 395 799; e, em 1999, 401 380 processos de inquérito. Esta moderação deve-se, maioritariamente, à descriminalização da emissão de cheques sem provisão com função de garantia a partir de 1 de Janeiro de 1998 — os chamados cheques pós-datados⁴ — e à sua conseqüente exclusão do sistema de justiça penal. Contudo, como se pode ver pelo Gráfico 1, em 2000 registou-se um novo aumento do volume da criminalidade denunciada, tendo entrado no sistema 454 537 processos de inquérito.

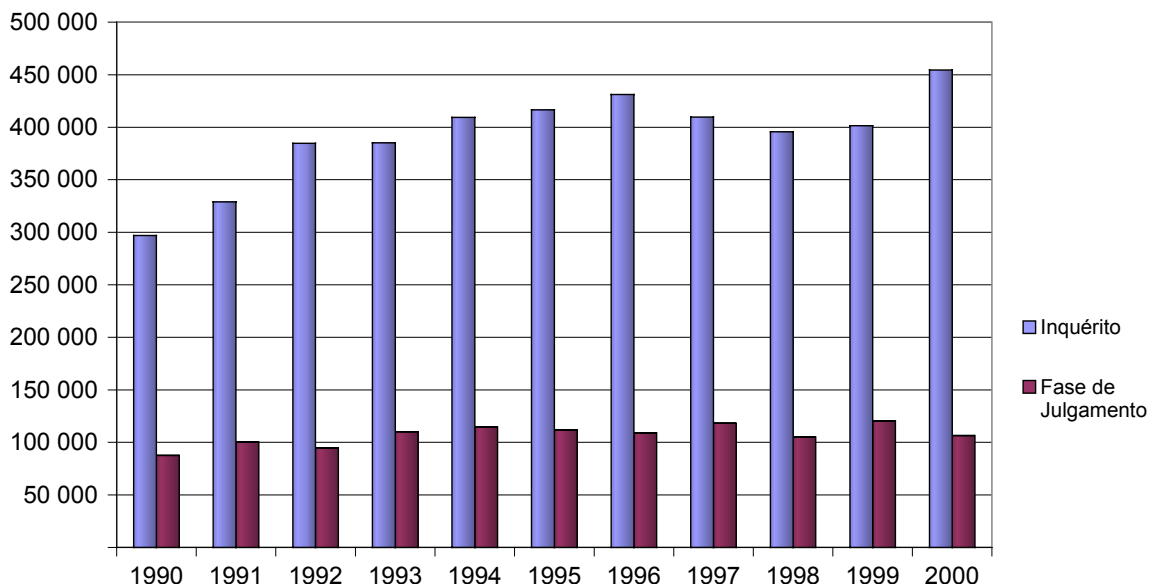
3. O volume da criminalidade na fase de julgamento

Como já referimos, só os processos com despacho de acusação ou de pronúncia é que chegam à fase de julgamento. Estamos, pois, no segundo momento crítico de selecção da criminalidade.

O Gráfico 2 mostra que é muito relevante a discrepância entre o volume da criminalidade registada e a criminalidade que chega à fase de julgamento, que representa, em média, menos de 1/3 daquela (27,3%). No período de 1990-2000, a média, anual, dos inquéritos abertos foi de 392 207, enquanto a média dos processos que chegaram à fase de julgamento foi apenas de 107 147.

⁴ Cfr. Decreto-Lei nº 316/97, de 19 de Novembro.

Gráfico 2
Evolução dos processos entrados – Fase de inquérito / Fase de julgamento
(1990–2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

As transformações operadas no volume e na estrutura da criminalidade podem resultar de múltiplos factores, alguns a merecerem encorajamento, como o recurso a soluções consensuais ou a prática da mediação relativamente a certos delitos, em especial no domínio da pequena criminalidade. Contudo, aquela divergência não decorre do recurso a instrumentos de justiça consensual. As estatísticas mostram que a larga maioria da criminalidade denunciada termina com o arquivamento do processo na fase de inquérito. Tomando como referência os últimos três anos, a percentagem de processos que terminaram com arquivamento foi, em média, de 75%, enquanto que por acusação terminaram, em média, apenas 18% dos inquéritos.

A nossa hipótese de trabalho é que muitos dos despachos de arquivamento referem-se a crimes efectivamente cometidos, os quais, num

quadro de administração eficaz da justiça, poderiam não ser arquivados⁵. Alguns desses despachos de arquivamento serão consequência dos atrasos na resolução dos processos de inquérito e estão relacionados com os vários bloqueamentos à acção da justiça que devem ser combatidos, como, por exemplo, os atrasos na realização de exames periciais ou na audição de testemunhas.

Como se pode ver pelo Gráfico 2, o número de processos entrados na fase de julgamento tem registado um aumento moderado, tendo mesmo decrescido em 1992, 1996, 1998 e 2000. Nos últimos três anos entraram para julgamento 332 082 processos: 105 146, em 1998; 120 572, em 1999; e, em 2000, 106 364.

4. A natureza da criminalidade

4.1. A criminalidade denunciada

Não dispomos de dados estatísticos que nos habilitem a conhecer, em pormenor, os tipos de crime objecto de denúncia e que, consequentemente, dão lugar à abertura de um inquérito. No entanto, tendo como fonte as estatísticas criminais do Ministério da Justiça, é possível concluir que, nos últimos cinco anos, a maioria dos processos de inquérito abertos diz respeito aos crimes contra o património, os quais representam um peso médio de cerca de 44%, seguidos dos crimes contra as pessoas, com um valor médio de 24%, e dos crimes de emissão de cheques sem provisão, com um peso médio de 9%. Contudo, estes últimos crimes registam, pela razão já apontada, uma forte queda nos últimos anos.

Considerando as estatísticas dos crimes registados pelas autoridades policiais, que não incluem os crimes denunciados directamente ao Ministério Público - a grande maioria dos crimes são denunciados às polícias -,

⁵ De acordo com o artigo 277º do CPP, os pressupostos do arquivamento são os seguintes: o Ministério Público ter recolhido prova bastante de se não ter verificado crime, o arguido não o ter praticado a qualquer título ou ser legalmente inadmissível o procedimento. O inquérito

verificamos que nos últimos anos (1999 e 2000) são os seguintes os dez tipos de crimes mais representativos:

Quadro 1

Dez tipos de crimes mais representativos registados pelas autoridades policiais

1999		2000	
1	Furto em veículo motorizado	43 490	45 366
2	Ofensas corporais voluntárias simples	36 080	37 174
3	Furto de veículo motorizado	28 163	27 889
4	Outros furtos	25 733	26 428
5	Furto em residência c/ arrombamento, escalamento ou chaves falsas	22 224	22 232
6	Dano	21 327	21 153
7	Furto em edifício comercial ou industrial com c/ arrombamento, escalamento ou chaves falsas	20 491	19 526
8	Condução de veículo com taxa de alcoolémia igual ou superior a 1,2g/l	15 529	15 910
9	Furto por carteirista	13 220	14 592
10	Ameaças e coacção	12 182	13 515

Fonte: Estatísticas da Justiça

Os crimes de furto, de ofensas corporais simples e os crimes de viação (condução sem habilitação legal e condução em estado de embriaguez) dominam a criminalidade denunciada. Como se pode ver pelo Quadro, o crime de emissão de cheque sem provisão já não integra a lista de crimes mais denunciados.

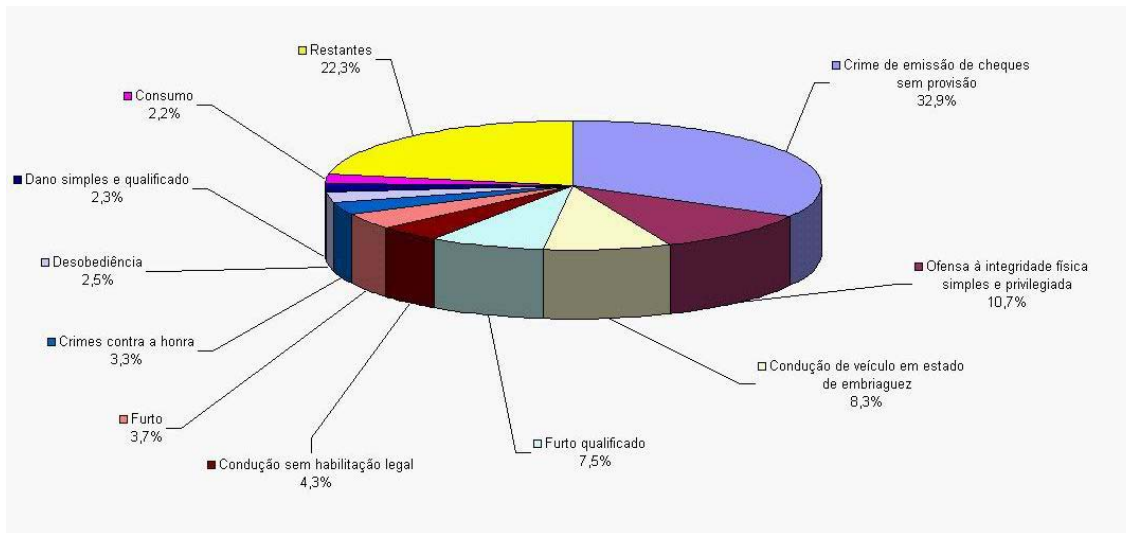
4.2. A criminalidade na fase de julgamento

Para a nossa análise, interessa-nos conhecer mais em detalhe a natureza da criminalidade que chega à fase de julgamento. Considerando a média do período 1990-2000, são os seguintes os dez tipos de crime mais representativos que chegaram à fase de julgamento: o crime de emissão de cheques sem provisão (32,9%), que dominou na década a criminalidade, nesta fase; as ofensas corporais (10,7%); os crimes de condução de veículo em estado de embriaguez (8,3%), de condução sem habilitação legal (4,3%), os crimes de furto (11,2%), os crimes contra a honra (3,3%), os crimes de

também é arquivado se não tiver sido possível ao Ministério Público obter indícios suficientes da verificação de crime ou de quem foram os agentes.

desobediência (2,5%), os crimes de dano (2,3%); e os crimes de consumo de estupefacientes (2,2%)⁶ (Gráfico 3).

Gráfico 3
Dez tipos de crimes mais representativos - Fase de julgamento
(1990-2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

O Decreto-Lei n.º 48/95 introduziu alterações significativas ao Código Penal (CP), quer na sistematização seguida (que passou a abrir pelos crimes contra as pessoas), quer no conteúdo da ilicitude concretamente tipificada. Neste último âmbito, destaca-se um conjunto de propostas de neocriminalização "*resultante quer da revelação de novos bens jurídico-penais ou de novas modalidades de agressão ou perigo, quer de compromissos internacionais assumidos ou em vias de o serem por Portugal*" (Cfr. Preâmbulo), de que são exemplo a propaganda do suicídio, a burla informática, o abuso de cartão de garantia ou de crédito, os danos contra a natureza, e a poluição. As alterações legais foram, ainda, especialmente relevantes no plano das molduras penais.

⁶ O consumo de estupefacientes foi descriminalizado em 2000, pela Lei n.º. 30/2000, de 29 de Novembro, convertendo aquele crime numa contra-ordenação. Ficam excluídas do âmbito da contra-ordenação as hipóteses em que as substâncias detidas ou adquiridas excedam a quantidade necessária ao consumo médio individual durante 10 dias (Cfr. Costa, 2001:147).

O Quadro 2 mostra a distribuição, por anos, dos tipos de crime agrupados, de acordo com o interesse protegido por cada um deles, que mobilizaram a actividade judicial na fase de julgamento ⁷.

⁷ É de referir que na sequência da revisão do CP em 1995 e das posteriores alterações em 1998, as tabelas de crimes elaboradas pelo Gabinete de Política Legislativa e de Planeamento (GPLP) – instrumento de codificação dos crimes – sofreram algumas alterações. Alguns tipos de crime foram agregados ou desagregados e foram criadas novas codificações de tipos de crime em 1996 e 1997.

Quadro 2
Distribuição dos tipos de crime agrupados – Fase de julgamento
(1990–2000)

Tipos de crime	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		Média 90 000			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Emissão de cheques sem provisão	19 930	36,5	23 760	33,1	33 156	39,6	22 005	29,7	23 554	24,8	32 914	36,7	34 274	37,9	32 583	35,9	53 947	45,1	30 587	26,4	20 731	19,4	29 776	32,9	29 776	32,9
Contra a propriedade	9 769	17,4	12 783	17,8	16 159	19,3	13 944	18,8	18 944	19,9	18 456	20,6	15 871	17,6	13 628	15,0	13 239	11,1	13 468	11,6	16 365	15,3	14 784	16,4	16 365	18,2
Contra a integridade física	10 010	17,8	12 413	17,3	10 724	12,8	9 661	13,0	14 730	15,5	9 699	10,8	10 329	11,4	11 482	12,6	12 287	10,3	14 962	12,9	17 482	16,4	12 162	13,5	12 162	13,5
Contra a segurança das comunicações	1 046	1,9	1 122	1,6	1 517	1,8	4 950	6,7	6 204	6,5	8 332	9,3	9 167	10,1	9 333	10,3	11 447	9,6	13 650	11,9	14 886	13,9	7 441	8,2	7 441	8,2
Crimes resp. a estupef. e subst. e psicotrópicas	1 271	2,3	2 128	3,0	2 180	2,6	2 888	3,9	4 660	4,9	3 475	3,9	3 872	4,3	5 240	5,8	5 511	4,6	7 437	6,4	5 081	4,8	3 977	4,4	3 977	4,4
Crime de condução sem habilitação legal	1 027	0,2	1 879	2,6	2 937	3,5	5 166	7,0	5 589	5,9	946	1,1	0	0,0	0	0,0	144	0,1	7 556	6,5	10 659	10,0	3 178	3,5	3 178	3,5
Contra a honra	2 573	4,6	3 165	4,4	2 382	2,8	2 301	3,1	3 421	3,6	2 162	2,4	2 365	2,6	2 905	3,2	3 499	2,9	4 921	4,2	3 197	3,0	2 992	3,3	2 992	3,3
Contra a autoridade pública	2 342	4,2	3 671	5,1	2 121	2,5	2 639	3,6	3 393	3,6	1 424	1,6	1 640	1,8	2 298	2,5	3 216	2,7	5 344	4,6	2 922	2,7	2 819	3,1	2 819	3,1
Contra o património em geral	1 073	1,9	1 215	1,7	1 747	2,1	2 046	2,8	2 013	2,1	2 610	2,9	2 597	2,9	2 820	3,1	2 519	2,1	3 352	2,9	2 173	2,0	2 197	2,4	2 197	2,4
Crimes de falsificação	835	1,5	1 166	1,6	1 624	1,9	1 335	1,8	1 578	1,7	1 538	1,7	1 636	1,8	1 806	2,0	1 974	1,7	2 436	2,1	2 326	2,2	1 659	1,8	1 659	1,8
Contra a liberdade das pessoas	514	0,9	688	1,0	565	0,7	561	0,8	969	1,0	1 011	1,1	1 192	1,3	1 546	1,7	1 546	1,3	1 546	1,3	2 308	2,2	1 106	1,2	1 106	1,2
Crimes de perigo comum	786	1,4	923	1,3	1 326	1,6	1 152	1,6	1 157	1,2	1 327	1,5	1 042	1,2	1 042	1,2	942	0,8	841	0,7	1 294	1,2	1 071	1,2	1 071	1,2
Contra a vida	645	1,1	776	1,1	1 157	1,4	781	1,1	872	0,9	951	1,1	1 360	1,5	1 360	1,5	1 253	1,0	1 241	1,0	1 192	1,0	1 342	1,3	1 052	1,2
Contra saúde pública e antieconómicas	1 655	2,9	2 093	2,9	1 645	2,0	1 124	1,5	1 262	1,3	868	1,0	696	0,8	1 200	1,3	916	0,8	1 227	1,0	1 141	1,0	897	1,0	897	1,0
Contra direitos patrimoniais	319	0,6	491	0,7	549	0,7	444	0,6	641	0,7	832	0,9	795	0,9	795	0,9	916	0,8	824	0,7	862	0,7	754	0,7	675	0,7
Infração à lei do serviço militar	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2 032	2,1	213	0,2	415	0,5	637	0,7	800	0,7	2 184	1,9	324	0,3	600	0,7	600	0,7
Contra a reserva da vida privada	492	0,9	529	0,7	857	1,0	699	0,9	881	0,9	664	0,7	573	0,6	490	0,5	396	0,3	518	0,4	373	0,3	568	0,7	568	0,7
Contra a realização da justiça	411	0,7	651	0,9	523	0,6	492	0,7	1 066	1,1	467	0,5	536	0,6	422	0,5	494	0,4	494	0,4	576	0,5	557	0,5	557	0,5
Outros crimes e n.e	711	1,3	376	0,5	343	0,4	244	0,3	105	0,1	58	0,1	115	0,1	63	0,1	2 807	2,3	1 888	1,6	78	0,1	463	0,5	463	0,5
Contra a liberdade e autodeterminação sexual	396	0,7	408	0,6	593	0,7	399	0,5	528	0,6	496	0,6	431	0,5	322	0,4	304	0,3	339	0,3	409	0,4	420	0,5	420	0,5
Caça e pesca ilegal	485	0,9	523	0,7	469	0,6	511	0,7	589	0,6	440	0,5	457	0,5	457	0,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	316	0,3	316	0,3
Crimes contra a economia	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	740	0,6	727	0,6	863	0,8	280	0,3	280	0,3
Contra a família	174	0,3	200	0,3	234	0,3	225	0,3	206	0,2	262	0,3	231	0,3	225	0,2	267	0,2	322	0,3	328	0,3	243	0,3	243	0,3
Crimes aduaneiros e fiscais	286	0,5	284	0,4	232	0,3	77	0,1	109	0,1	78	0,1	56	0,1	81	0,1	105	0,1	293	0,3	513	0,5	192	0,2	192	0,2
Crimes de jogo	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	113	0,1	115	0,1	271	0,3	259	0,3	273	0,2	367	0,3	581	0,5	180	0,2	180	0,2
Crimes contra o ambiente	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	444	0,4	507	0,4	444	0,4	452	0,4	177	0,2	177	0,2
Crimes com. exerc. funções públicas	65	0,1	89	0,1	168	0,2	152	0,2	163	0,2	158	0,2	130	0,1	148	0,2	138	0,1	138	0,1	150	0,1	167	0,2	139	0,2
Contra direito autor, propriedade industrial	115	0,2	117	0,2	159	0,2	111	0,1	102	0,1	114	0,1	72	0,1	40	0,0	61	0,1	59	0,1	51	0,0	91	0,1	91	0,1
Crimes de abuso de liberdade de imprensa	35	0,1	45	0,1	80	0,1	66	0,1	59	0,1	126	0,1	117	0,1	133	0,1	95	0,1	79	0,1	57	0,1	81	0,1	81	0,1
Incêndios florestais	82	0,1	99	0,1	143	0,2	134	0,2	91	0,1	99	0,1	89	0,1	89	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	67	0,1	67	0,1
Crimes contra a propriedade industrial	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	69	0,1	85	0,1	211	0,2	174	0,2	49	0,1	49	0,1
Contra a paz pública	4	0,0	25	0,0	30	0,0	22	0,0	40	0,0	70	0,1	130	0,1	47	0,1	42	0,0	42	0,0	56	0,1	48	0,1	48	0,1
Contra outros bens jurídicos pessoais	3	0,0	2	0,0	7	0,0	7	0,0	7	0,0	40	0,0	61	0,1	53	0,1	72	0,1	71	0,1	89	0,1	37	0,0	37	0,0
Crimes de anti-socialidade perigosa	16	0,0	11	0,0	8	0,0	14	0,0	9	0,0	12	0,0	7	0,0	12	0,0	9	0,0	9	0,0	23	0,0	12	0,0	12	0,0
Crimes eleitorais	15	0,0	30	0,0	9	0,0	12	0,0	5	0,0	8	0,0	3	0,0	8	0,0	13	0,0	13	0,0	15	0,0	11	0,0	11	0,0
Contra sent. rellg. resp. devido aos mortos	8	0,0	8	0,0	15	0,0	7	0,0	15	0,0	18	0,0	6	0,0	7	0,0	7	0,0	7	0,0	4	0,0	11	0,0	10	0,0
Contra a vida intra-uterina	9	0,0	6	0,0	13	0,0	8	0,0	12	0,0	4	0,0	4	0,0	4	0,0	9	0,0	7	0,0	6	0,0	3	0,0	8	0,0
Contra a realização do Estado de direito	3	0,0	3	0,0	11	0,0	12	0,0	4	0,0	5	0,0	5	0,0	4	0,0	4	0,0	3	0,0	5	0,0	15	0,0	6	0,0
Contra sinais de identificação	1	0,0	2	0,0	3	0,0	3	0,0	4	0,0	3	0,0	2	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,0	4	0,0	2	0,0
Contra o sector público ou cooperativo	4	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,0	4	0,0	1	0,0	6	0,0	4	0,0	2	0,0
Crimes informáticos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,0	8	0,0	6	0,0	6	0,0
Contra a soberania nacional	2	0,0	5	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,0	2	0,0	1	0,0
Contra a paz e a humanidade	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	56 192	100,0	71 687	100,0	83 660	100,0	74 273	100,0	96 107	100,0	89 678	100,0	90 360	100,0	90 856	100,0	119 529	100,0	115 965	100,0	106 795	100,0	90 374	100,0	90 374	100,0

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Considerando o sub-período 1999-2000, a primeira constatação é de que apenas três grupos de crime registam variações significativas em relação à média da década: o crime de emissão de cheque sem provisão, os crimes contra a segurança das comunicações e os crimes de condução sem habilitação legal. Os primeiros, pelas razões já avançadas, desceram dramaticamente nos dois últimos anos. Por exemplo, em 1998 representavam 45% da criminalidade que chegou à fase de julgamento. Em 1999, o seu peso relativo desceu para 26,4% e, em 2000, para 19,4%.

Os segundos têm registado um aumento gradual a partir do início da década, mais acentuado desde 1993. Nos últimos dois anos tiveram um crescimento médio, em relação à média da década, de 4,7%. Esta variação resulta do aumento dos crimes de viação, em especial, do crime de condução em estado de embriaguez.

Os crimes de condução sem habilitação legal, que tinham sido descriminalizados em 1995, voltaram a ser criminalizados com a alteração legal ao Código da Estrada em 1998 (Decreto-Lei n.º 2/98, de 3 de Janeiro). Neste sub-período, tiveram um aumento médio de 4,75% em relação à média da década. Em 2000 representaram 10% da criminalidade na fase de julgamento.

A restante criminalidade não regista variações significativas. Acresce que, cinco anos passados sobre a reforma de 1995, não são ainda muito visíveis no movimento judicial, resultados significativos das alterações no que diz respeito aos novos tipos de crime, designadamente nos crimes contra o ambiente.

Resulta, assim, do que se deixou dito, que, com excepção dos tipos de crime acima referenciados, o padrão da criminalidade em Portugal não regista variações significativas ao longo da década e concentra-se num reduzido número de crimes. O Quadro 3 mostra os sete tipos de crime (desagregados) mais representativos em 1990, e o Quadro 4 mostra a mesma realidade para 2000.

Quadro 3
Crimes mais representativos - Fase de julgamento
(1990)

	nº	%
Emissão de cheques sem provisão	19 930	35,5
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	7 661	13,6
Furto qualificado	4 834	8,6
Crimes contra a honra	2 573	4,6
Furto	2 034	3,6
Desobediência	1 949	3,5
Ofensa à integridade física por negligência	1 708	3,0
Total dos sete tipos de crimes	40 689	72,4
Total	56 192	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro 4
Crimes mais representativos - Fase de julgamento
(2000)

	nº	%
Emissão de cheques sem provisão	20 731	19,4
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	15 661	14,7
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 603	13,7
Condução sem habilitação legal	10 659	10,0
Furto qualificado	5 849	5,5
Furto	4 373	4,1
Crimes contra a honra	3 197	3,0
Total dos sete tipos de crimes	75 073	70,3
Total	106 795	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Comparando os dois Quadros, as alterações mais significativas dão-se no abaixamento do peso relativo dos crimes de emissão de cheques sem provisão - de 35,5%, em 1990, para 19,4% em 2000 - e no aumento dramático

de dois tipos de crimes de viação (condução sem habilitação legal e condução de veículo em estado de embriaguez) que, não constando dos crimes mais representativos em 1990, em 2000 representam cerca de 24% da criminalidade na fase de julgamento.

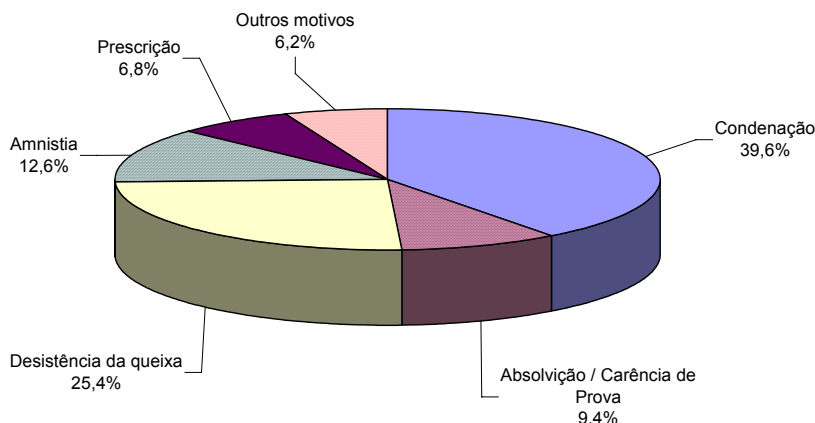
O padrão da criminalidade na fase de julgamento é, assim, hoje, dominado por quatro categorias de crimes: crimes de viação, crimes de emissão de cheques sem provisão, crimes contra a integridade física e crimes contra a propriedade. Aquele padrão está relacionado com a evolução social e económica da sociedade portuguesa, designadamente com o aumento do parque automóvel, da densidade populacional dos grandes centros urbanos, da degradação das condições de segurança urbana, da instabilidade social e económica e do aumento do endividamento dos particulares e das empresas.

5. A extinção do procedimento criminal

Como já deixámos dito, só os processos com acusação e, ou, com despacho de pronúncia é que transitam para a fase de julgamento, representando, como também já referimos, cerca de 1/3 da criminalidade denunciada. Mas, nem todos estes processos são, de facto, julgados.

O Gráfico 4 mostra, para o período 1990-2000, as formas de extinção do procedimento criminal.

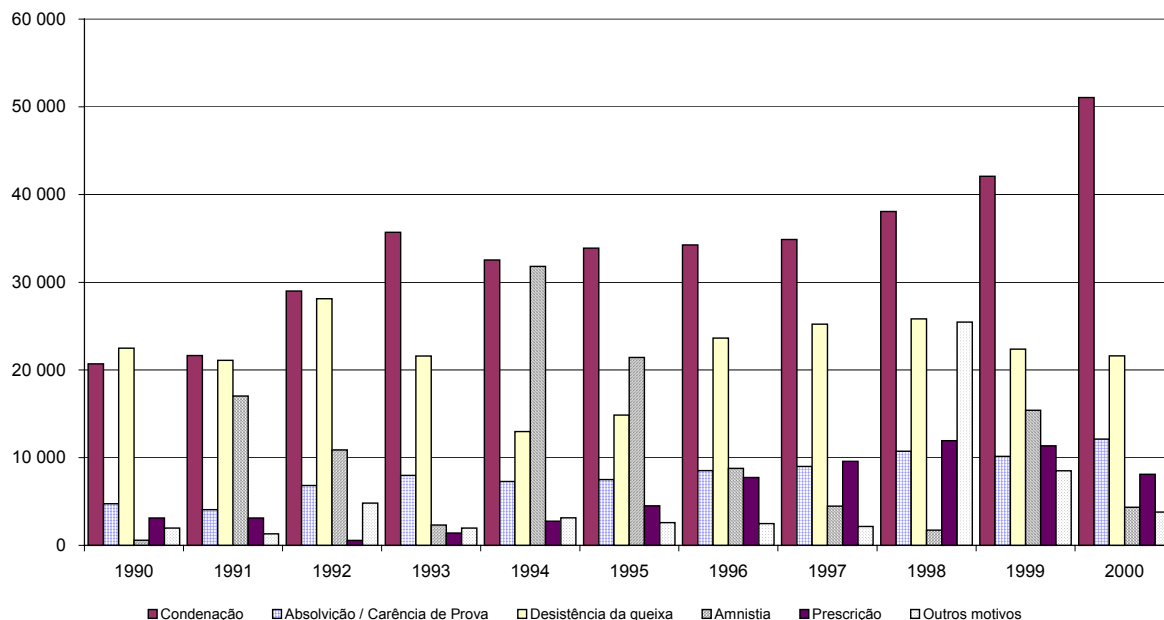
Gráfico 4
Formas de extinção do procedimento criminal
(Média 1990–2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Em primeiro lugar, como resulta do Gráfico, merece destaque o facto de mais de metade (59%) dos processos crime que são acusados ou pronunciados não chegarem sequer a ser julgados: 25,4% dos processos terminaram por desistência de queixa (atendendo a que apenas os crimes particulares e semi-públicos admitem a desistência de queixa, o seu peso está, naturalmente, influenciado pela relevância destes no conjunto da criminalidade); 12,6% por amnistia, 6,8% por prescrição; e 6,2% por outros motivos, onde se inclui a descriminalização. A condenação teve um peso relativo de 39,6% e as absolvições de 9,4%. O Gráfico 5 mostra a distribuição, por anos, das formas de extinção do procedimento criminal no período 1990-2000.

Gráfico 5
Evolução das formas de extinção do procedimento criminal
(1990–2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

A condenação é, em quase todos os anos, a forma de extinção mais frequente. O seu peso relativo tem vindo, gradualmente, a aumentar a partir de 1994. Em 2000, o peso relativo das condenações foi até superior a 50%, com 51 077 em 101 064 casos, influenciado pelo tipo de criminalidade dominante em julgamento, encimada pelos crimes de viação, que apresentam, como se verá, elevadas taxas de condenação. Apesar de a desistência de queixa ser a segunda forma mais frequente de extinção do procedimento criminal na maioria dos anos, aquela posição foi ocupada, em 1994 e 1995, pela amnistia com um peso relativo, nesses dois anos, de 35% (31 808 processos) e 25% (21 412), respectivamente.

Em 1998, cerca de 22,4% dos processos crime extinguiram-se com a indicação de outros motivos. Estes processos são, na sua grande maioria (92,4%, correspondendo a 23 110), processos relativos ao crime de emissão de cheques sem provisão, que, na sequência da publicação da Lei n.º 316/97 de 19 de Novembro, são declarados extintos nesta fase.

Por último, é significativo que milhares de processos que transitam para a fase de julgamento sejam declarados prescritos. Em 1992, prescreveram 569 processos, representando 0,7% dos processos findos nesse ano; em 1995, foram declarados extintos por prescrição 5,3% dos processos findos (4 512); em 1997, aquela percentagem subiu para 11,2% (9 571); e, nos anos de 1998 e 1999, manteve-se em valores próximos, com 10,5% (11 920) e 10,3% (11 342), respectivamente, dos processos findos nesses anos. Em 2000, apesar de algum decréscimo, o número de processos declarados extintos por prescrição ainda se manteve elevado, com 8 107, representando cerca de 8% do total. É ainda importante notar que a prescrição levou à extinção do procedimento criminal em grandes processos relacionados com a criminalidade económica.

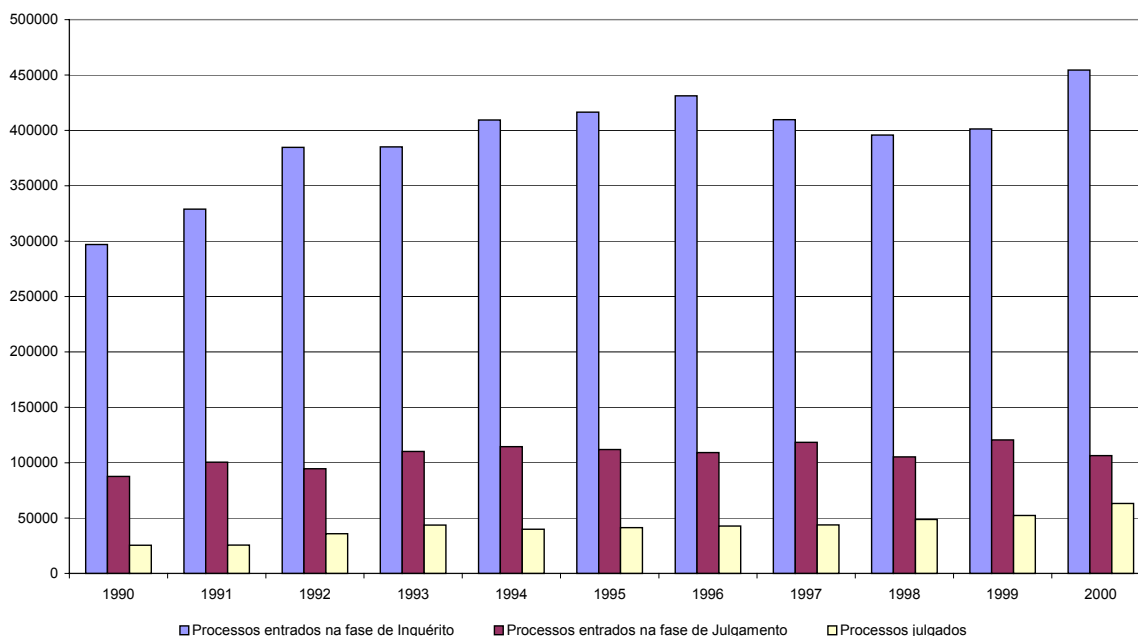
As prescrições mostram o colapso da justiça e são a sua face mais dramática e a que gera mais indignação porque revelam uma dupla impunidade: a impunidade do presumível autor do crime e a impunidade de quem deixou que o processo prescrevesse. São vários os factores (internos e externos) concorrentes para a prescrição de um processo, muitos deles já identificados em relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, como o problema da deficiente articulação entre polícias e MP na investigação, a escassez de recursos humanos e materiais, as dificuldades na realização de exames periciais e o tempo de alguns recursos, entre outros. Mas, num Estado de Direito democrático, a prescrição deveria ser uma ocorrência muito excepcional e, ao invés do que tem acontecido, sempre que ocorresse deveria ser alvo de um processo de rigorosa averiguação.

6. A criminalidade julgada

Como resulta do Gráfico 6, uma parte significativa dos processos crime acusados ou pronunciados não chegam sequer a ser julgados⁸.

⁸ Para efeitos desta análise, consideramos criminalidade julgada toda aquela que foi objecto de um julgamento em que se aferiu da culpa do arguido pela prática dos factos de que foi acusado.

Gráfico 6
Evolução dos processos entrados nas fases de inquérito e de julgamento
e processos julgados
(1990-2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Considerando o período analisado, foram abertos, em média, 392 207 processos de inquérito. Destes foram acusados ou pronunciados, em média, 107 147, tendo sido julgados 42 067. O que significa que apenas 39,3% dos processos acusados ou pronunciados, o que corresponde a 10,7% dos processos de inquéritos abertos, foram julgados. Por esta razão, é fundamental que se conheça se existe ou não forte discrepância na estrutura da criminalidade na fase de julgamento e na criminalidade efectivamente julgada. Seguindo a metodologia já utilizada, calculámos para os anos de 1990 e 2000, os sete tipos de crimes julgados mais representativos (Quadros 5 e 6).

Quadro 5
Crimes julgados mais representativos
(1990)

	Nº	%
Furto qualificado	4 384	16,2
Ofensas corporais simples ou privilegiadas	3 339	12,3
Emissão de cheques sem provisão	2 549	9,4
Furto	1 677	6,2
Desobediência	1 543	5,7
Crimes contra a honra	1 368	5,0
Especulação	740	2,7
Total dos sete tipos de crimes	15 600	57,6
Total de crimes	27 094	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro 6
Crimes julgados mais representativos
(2000)

	Nº	%
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 443	21,5
Condução sem habilitação legal	10 487	15,6
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	6 838	10,2
Furto qualificado	5 202	7,7
Crime de emissão de cheques sem provisão	4 284	6,4
Furto	2 285	3,4
Tráfico e actividades ilícitas, simples ou agravado	1 962	2,9
Total dos sete tipos de crimes	45 501	67,6
Total de crimes	67 315	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Comparando os Quadros 3 e 5 (crimes mais representativos na fase de julgamento e efectivamente julgados em 1990), a primeira verificação é que existe uma forte identificação na estrutura da criminalidade acusada ou pronunciada e a criminalidade julgada. Apenas um tipo de crime - o crime de especulação - é que aparece entre os sete crimes mais julgados, não constando da lista dos sete crimes mais representativos na fase de julgamento.

Todavia, o peso relativo daqueles tipos de crime foi substancialmente alterado. Em primeiro lugar, enquanto que aqueles sete crimes representavam na fase de julgamento cerca de 72% do total dos crimes acusados ou pronunciados, o seu peso no conjunto da criminalidade julgada desce para 57,6%.

Em segundo lugar, os crimes de ofensas corporais, emissão de cheque sem provisão e crimes contra a honra registam, em valores absolutos, uma forte diminuição nesta fase.

Em terceiro lugar, destacam-se, nesta comparação, dois tipos de crime: o crime de emissão de cheque sem provisão e o crime de furto qualificado. O primeiro desce drasticamente. Em 1990 foram acusados ou pronunciados 19 930, tendo sido julgados apenas 2 549, isto é, apenas 13% daquela criminalidade. Ao contrário, a grande maioria dos crimes de furto, em especial do crime de furto qualificado, foram efectivamente julgados, isto é, tendo entrado para julgamento 4 834 processos, foram efectivamente julgados 4 384, correspondendo a 91%. Esta discrepância está relacionada, como acima já referimos, com as várias formas de extinção do procedimento criminal (desistência de queixa e amnistias) que atingem, sobretudo, a pequena e média criminalidade - crimes particulares e crimes semi-públicos -, onde se incluem os crimes de emissão de cheques sem provisão, ofensas corporais e crimes contra a honra.

A situação é idêntica quanto à estrutura da criminalidade em fase de julgamento e efectivamente julgada, se tomarmos como referência o ano de 2000 (Quadros 4 e 6). Dos sete crimes mais representativos em fase de julgamento, apenas os crimes contra a honra não estão incluídos nos crimes julgados mais representativos, surgindo, nesta fase, os crimes de tráfico e actividades ilícitas.

Com uma evolução semelhante à verificada no início da década, em 2000, 79% dos crimes de emissão de cheques sem provisão (foram julgados 4 284 num total de 20 731) e 56% dos crimes de ofensa à integridade física (6 838 em 15 661) não chegam a ser julgados. A razão é semelhante à invocada

para aquele ano. Trata-se de crimes que admitem a desistência de queixa e outras formas de extinção do procedimento criminal antes do julgamento, como a amnistia. Ao contrário, os crimes de viação e os crimes de furto qualificado registam taxas de julgamento muito perto dos 100% (crimes públicos). Merece, ainda, referência o facto de aqueles sete tipos de crime representarem 67,6% da criminalidade julgada, sendo que 47,3% diz respeito apenas a três tipos de crime: crimes de condução de veículo em estado de embriaguez, condução sem habilitação legal e ofensa à integridade física, o que significa, também, uma forte concentração da criminalidade julgada.

7. Os crimes condenados

Os Quadros 7 e 8 mostram os sete tipos de crime mais frequentes com condenação nos anos de 1990 e 2000.

Quadro 7
Crimes condenados mais representativos
(1990)

	Nº	%
Furto qualificado	3 773	17,3
Ofensas corporais simples ou privilegiadas	2 640	12,1
Emissão de cheques sem provisão	2 360	10,8
Furto	1 341	6,1
Desobediência	1 194	5,5
Crimes contra a honra	1 087	5,0
Consumo	616	2,8
Total dos sete tipos de crimes	13 011	59,6
Total de crimes	21 833	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro 8
Crimes condenados mais representativos
(2000)

	Nº	%
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 262	26,6
Condução sem habilitação legal	10 276	19,1
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	4 983	9,3
Furto qualificado	3 843	7,2
Emissão de cheques sem provisão	1 773	3,3
Furto	1 629	3,0
Tráfico e actividades ilícitas, simples ou agravado	1 589	3,0
Total dos sete tipos de crimes	38 355	71,4
Total de crimes	53 682	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Comparando os tipos de crimes julgados e os crimes condenados mais representativos (Cfr. Quadros 5 e 7, e 6 e 8), verifica-se uma quase total identificação na estrutura da criminalidade. No ano de 1990, apenas os crimes de consumo de estupefacientes, que integram os sete tipos de crime condenados mais representativos, não constam da lista dos crimes mais julgados.

Em 2000, há uma total identificação dos tipos de crime naqueles dois momentos. Os crimes de viação, cheque sem provisão, ofensa à integridade física, furto e tráfico são os tipos de crime mais frequentes em julgamento e também aqueles onde há um maior número de condenações, o que indicia elevadas taxas de condenação.

O Quadro 9 mostra a taxa de condenação nos crimes mais frequentes em 1990.

Quadro 9
Taxa de condenação – Sete crimes julgados mais representativos
(1990)

	1990		
	Julgados	Julgados condenados	Taxa de condenação
Furto qualificado	4 384	3 773	86,1
Ofensas corporais simples ou privilegiadas	3 339	2 640	79,1
Emissão de cheques sem provisão	2 549	2 360	92,6
Furto	1 677	1 341	80,0
Desobediência	1 543	1 194	77,4
Crimes contra a honra	1 368	1 087	79,5
Especulação	740	561	75,8
Total dos sete tipos de crimes	15 600	12 956	83,1
Total	27 094	21 833	80,6

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

A primeira verificação é que todos os tipos de crimes apresentam taxas de condenação elevadas, acima dos 70%. A segunda verificação é que a taxa de condenação é mais elevada nos crimes contra o património [furto qualificado (86,1 %) e emissão de cheque sem provisão (92,6%)].

Em 2000, a situação é similar se descontarmos o crime de emissão de cheques sem provisão que, devido ao efeito da descriminalização já referido, apresenta uma taxa de condenação baixa (41,4%) (Quadro 10).

Quadro 10
Taxa de condenação - Sete crimes julgados mais representativos
(2000)

	2000		
	Julgados	Julgados condenados	Taxa de condenação
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 443	14 262	98,7
Condução sem habilitação legal	10 487	10 276	98,0
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	6 838	4 983	72,9
Furto qualificado	5 202	3 843	73,9
Crime de emissão de cheques sem provisão	4 284	1 773	41,4
Furto	2 285	1 629	71,3
Tráfico e actividades ilícitas, simples ou agravado	1 962	1 589	81,0
Total dos sete tipos de crimes	45 501	38 355	84,3
Total	67 315	53 682	79,7

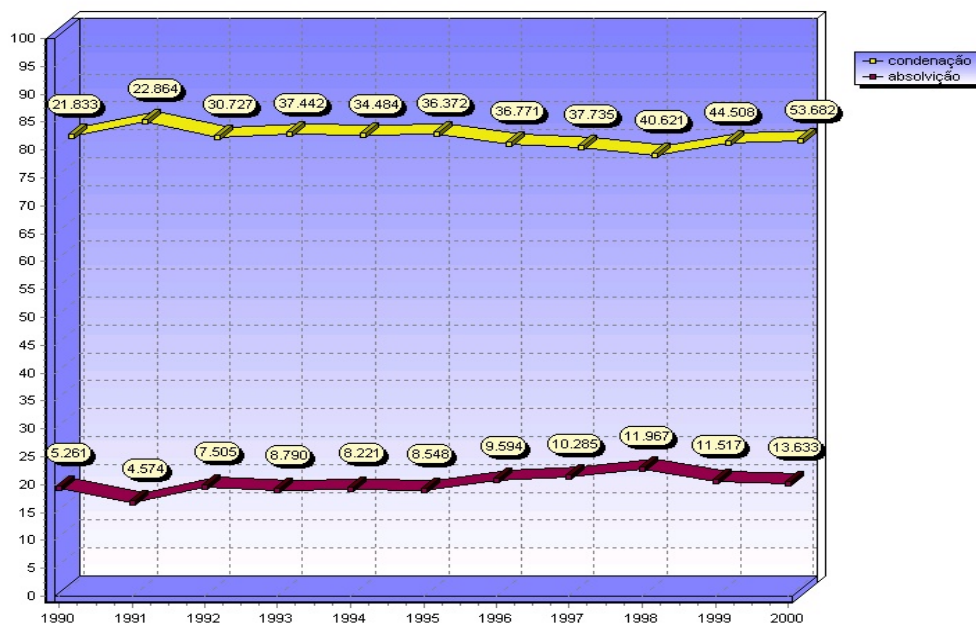
Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Todos os outros tipos de crime têm taxas de condenação elevadas (acima dos 70%). Acresce que a taxa de condenação dos crimes de viação situa-se próximo dos 100%: 98,7% no caso de condução de veículo em estado de embriaguez e 98% nos crimes de condução sem habilitação legal. Por outro lado, comparativamente a 1990, regista-se um decréscimo de cerca de 10 pontos percentuais na taxa de condenação dos crimes de furto, mantendo-se, contudo, elevada: 73,9% para os crimes de furto qualificado e 71,3% no caso dos crimes de furto.

8. Os condenados

Como já deixámos dito, a maioria dos processos que entram na fase de julgamento não chegam a ser efectivamente julgados (em média cerca de 60%). Destes processos julgados, a maioria foi objecto de condenação (Cfr. Gráfico 7)

Gráfico 7
Evolução das condenações e absolvições
(1990-2000)



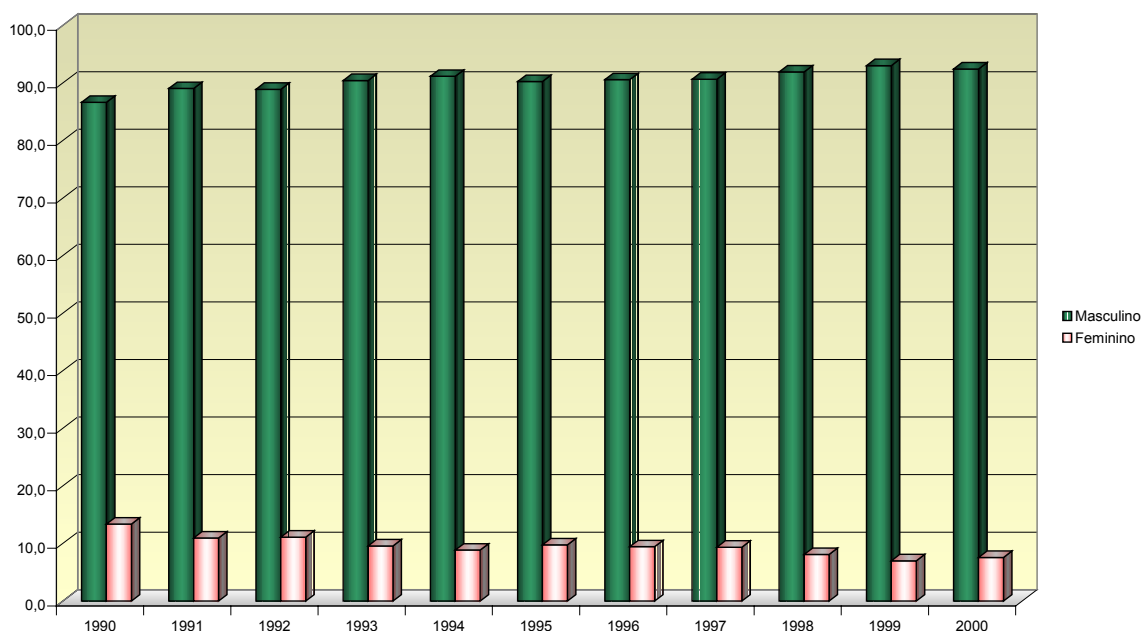
Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Como resulta do Gráfico, a condenação foi, em todos os anos, significativamente superior à absolvição, com um peso médio no período analisado de 80%, contra 20% de absolvições, não se registando, ao longo do período, variações significativas na relação condenação/absolvição.

Neste ponto, faremos uma breve caracterização do perfil social dos condenados, bem como da sua situação processual à altura do julgamento.

A grande maioria dos condenados é do sexo masculino (91% – média 1990-2000), uma percentagem que se mantém sensivelmente constante em todos os anos (Gráfico 8).

Gráfico 8
Sexo dos condenados
(1990-2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Os estrangeiros representam, na década, em média, apenas cerca de 2,8%. Contudo, em valores absolutos, o número de estrangeiros tem vindo a registar um aumento gradual: em 1990 foram condenados 768; em 1995, 1061; em 2000, 1612. Refira-se, ainda, que dos estrangeiros condenados, 30,5%

foram condenados em prisão efectiva, correspondendo a uma média de 312 condenados em prisão/ ano.

Quanto à idade, não se verificaram variações anuais significativas (Quadro 11).

Quadro 11
Distribuição etária dos condenados em percentagem
(1990–2000)

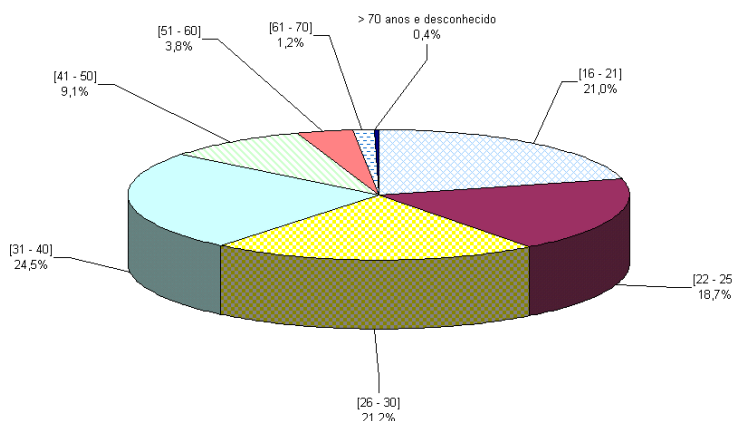
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	média 90-00
[16 - 21]	19,6	20,8	21,1	18,9	18,8	16,1	15,0	14,7	16,8	18,8	19,5	19,5
[22 - 25]	15,1	15,2	15,8	15,9	15,5	15,5	14,9	14,7	15,5	15,4	15,1	15,1
[26 - 30]	16,7	17,7	17,6	18,1	18,6	18,6	17,8	17,5	17,5	17,2	16,6	16,6
[31 - 40]	23,1	23,4	23,2	25,3	26,0	27,0	27,5	27,6	26,2	25,3	25,8	25,8
[41 - 50]	13,5	12,2	11,7	12,3	12,6	13,7	14,9	15,4	14,4	14,6	14,5	14,5
[51 - 60]	7,8	7,0	6,5	6,0	6,0	6,3	6,9	6,9	6,4	5,9	5,9	5,9
[61 - 70]	3,3	2,5	2,6	2,3	2,1	2,3	2,5	2,8	2,5	2,3	2,2	2,2
Mais de 70 anos e desconhecido	0,8	1,1	1,3	1,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

A maioria dos condenados situa-se na faixa etária dos 31-40 anos (26%), seguido do primeiro e terceiro escalão (16-20 e 26-30), ambos com 18%. Contudo, se considerarmos um escalão mais alargado (16-25) é significativo que 33,4% dos condenados se situem neste escalão.

Esta percentagem é ainda mais significativa se consideramos a estrutura etária dos condenados em prisão efectiva. No período 1990-2000 (Gráfico 9), cerca de 61% dos condenados a quem foi aplicada a pena de prisão efectiva tinham menos de 30 anos; 40% menos de 25 anos; e 21% menos de 21 anos. Os condenados a quem foi aplicada a pena de prisão (24,5%) tinham, em média, entre 31 e 40 anos (Gráfico 9).

Gráfico 9
Condenados em pena de prisão efectiva por grupo etário
(Média 1990-2000)

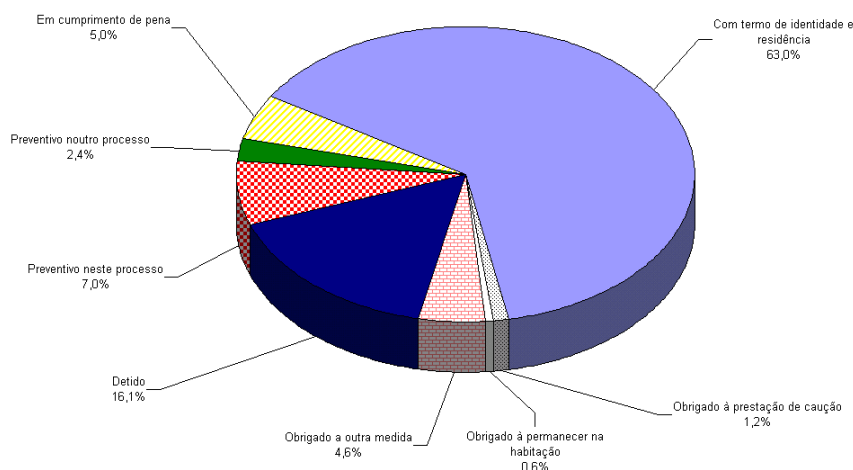


Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Estes valores demonstram que a criminalidade grave está significativamente associada à delinquência juvenil relacionada, sobretudo, com o elevado volume dos crimes contra a propriedade, que, por sua vez, estão associados ao aumento do consumo de droga.

No que se refere à situação processual dos condenados aquando o julgamento, a grande maioria (63%) encontrava-se sujeito a termo de identidade e residência (Gráfico 10). Esta percentagem está, naturalmente, relacionada com a natureza da criminalidade julgada que, como vimos no ponto 5, era dominada pela pequena e média criminalidade.

Gráfico 10
Situação processual dos condenados
(1990-2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Em prisão preventiva no processo pelo qual aguardavam julgamento, ou em outro, e em cumprimento de pena estavam, em média, 14,4% dos condenados. Este número que, até 1995 registou uma tendência de crescimento, tem vindo, a partir dessa altura, a diminuir gradualmente. Merece, contudo, destaque o facto de cerca de 7,4% dos condenados no período analisado se encontrarem em situação de prisão preventiva noutro processo ou em cumprimento de pena, o que parece indiciar a existência de um volume considerável de prática múltipla de crimes graves. Os detidos especificamente para julgamento representavam 16,1%, supondo-se que grande parte diga respeito a julgamentos em processos sumários.

Os condenados sem antecedentes criminais foram maioritários ao longo da década, representando uma média de 80,3% do total de condenados (Quadro 12).

Quadro 12
Classificação dos condenados segundo os antecedentes criminais
(1990–2000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Média 90-00
Sem antecedentes criminais	89,3	86,8	79,6	79,9	75,8	73,9	77,7	78,3	80,5	82,9	82,7	80,3
Com antecedentes criminais	10,7	13,2	20,4	20,1	24,2	26,1	22,3	21,7	19,5	17,1	17,3	19,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Diga-se, contudo, que a percentagem de condenados com antecedentes criminais é especialmente elevada nos casos em que foi aplicada a pena de prisão efectiva. No total do período considerado, 45,5% dos condenados em prisão efectiva tinham já sido condenados anteriormente. Acresce que daqueles, 32,7% já tinham sido condenados a pena de prisão. Neste âmbito, a questão da reincidência é uma das questões a merecer reflexão, sobretudo, tendo em conta que a maioria dos condenados a quem foi aplicada pena de prisão efectiva tinha menos de 30 anos.

Capítulo II

As sanções penais

1. Introdução

No actual ordenamento jurídico-penal são as seguintes as penas principais e de substituição: multa, prisão efectiva, prisão suspensa simples, prisão substituída por multa, prisão suspensa com sujeição a deveres e regras de conduta, admoestação, prestação de trabalho a favor da comunidade, prisão por dias livres e semidetenção.

Como já deixámos dito, na década de 90 cerca de 40% dos processos crime julgados terminaram com condenação (Cfr. Gráfico 4).

Neste capítulo, iremos conhecer, em detalhe, quais as sanções penais em que maioritariamente se traduziram essas condenações. Interessa-nos, também, testar os efeitos das alterações introduzidas ao Código Penal em 1995 que tiveram como objectivo atribuir maior eficácia às medidas alternativas às penas de prisão e eliminar as resistências que se verificavam no âmbito da sua aplicação.

Concentraremos, ainda, a nossa análise na evolução dos requisitos de aplicação, do conteúdo normativo e do modo de execução de cada uma das penas, com excepção da pena de prisão efectiva e da pena de trabalho a favor da comunidade que serão tratadas autonomamente nos capítulos 3 e 4. Faremos, também, para cada uma das penas, a análise da sua incidência atendendo à natureza da criminalidade.

2. A escolha e a medida concreta da pena

O novo Código Penal de 1982, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, representou uma mudança importante na forma como se

entendiam as sanções penais. O fundamento essencial da intervenção do Estado sobre o condenado, para além da garantia da segurança e estabilidade da vida em sociedade, deixou de ser a necessidade de expiação da culpa daquele, ou mesmo uma ideia de reforma moral do condenado. O Estado mudou o pressuposto da sua intervenção sobre o condenado, escolhendo uma abordagem pedagógica e ressocializadora, na estrita medida em que previne a reincidência daquele (Cfr. Rodrigues, 1996).

A determinação da pena é “susceptível de ser analisada em três perspectivas, correspondentes a outras tantas fases ou operações em que se desdobra a aplicação judicial de uma pena: a determinação da respectiva medida ou moldura legal (também chamada pena abstracta), da sua medida judicial ou individualizada (pena concreta) e da espécie de pena a aplicar (escolha da pena)” (Cordeiro, 1998:33).

O primeiro momento da determinação da pena prende-se com o estabelecimento dos limites mínimo e máximo da moldura penal para o tipo de crime. O legislador definiu, em abstracto, qual a moldura das penas principais (prisão e multa) dentro da qual deverá ser encontrada a medida concreta da pena. Estes limites podem, contudo, sofrer dilatação ou contracção. Existem circunstâncias (circunstâncias modificativas da moldura penal) que, pela sua especificidade, podem modificar os limites da moldura penal a aplicar a um determinado tipo de crime, atenuando-a⁹ ou agravando-a¹⁰. Perante o caso concreto, o juiz, depois de verificar a existência ou inexistência de circunstâncias modificativas, determina, de acordo com os critérios legais, os limites da moldura penal aplicável ao crime em concreto.

O segundo momento da determinação da pena prende-se com a escolha da pena principal e com a determinação da medida concreta da pena a aplicar. De acordo com o artigo 71º do Código Penal, a determinação da

⁹ O artigo 72º do CP elenca algumas circunstâncias atenuantes modificativas da pena, como por exemplo, ter decorrido muito tempo sobre a prática do crime, mantendo o agente boa conduta.

medida da pena é feita em função da culpa do agente e das exigências de prevenção. A culpa, no nosso sistema jurídico criminal, funciona como um limite absoluto da medida da pena. A pena não pode ser maior que o juízo de censura que se pode dirigir ao agente por não ter adequado o seu comportamento ao direito, dado que qualquer pena que exceda a medida da culpa seria uma “*ofensa à dignidade do delinquente*” (Cordeiro, 1998:44). Atendendo àquele limite, a pena deve ser suficiente para garantir o cumprimento das exigências de prevenção geral, ou seja, a pena deve ser aquela que se mostre suficiente para que a sociedade veja na pena a efectivação da tutela penal dos bens jurídicos, e deve, também, ser a adequada para garantir a prevenção de reincidência do condenado, isto é, garantir que aquele indivíduo adequará o seu comportamento às condutas consideradas lícitas pelo ordenamento jurídico-criminal (Cordeiro, 1998).

Na determinação concreta da pena, o tribunal deve ter em consideração todas as circunstâncias que, não fazendo parte do tipo de crime, depuserem a favor do agente ou contra ele, considerando, nomeadamente, o grau de ilicitude do facto, o modo de execução deste e a gravidade das suas consequências, bem como o grau de violação dos deveres impostos ao agente; a intensidade do dolo ou da negligência; os sentimentos manifestados no cometimento do crime e os fins ou motivos que o determinaram; as condições pessoais do agente e a sua situação económica; a conduta anterior ao facto e a posterior a este, especialmente quando esta seja destinada a reparar as consequências do crime; e a falta de preparação para manter uma conduta lícita (Cfr. artigo 71º, n.º 2 do Código Penal).

O artigo 70º do Código Penal define, por outro lado, o critério de escolha da pena nos seguintes termos: “*se ao crime forem aplicáveis, em alternativa, pena privativa e pena não privativa de liberdade, o tribunal dá preferência à segunda sempre que esta realizar de forma adequada e suficiente as finalidades de punição*”.

¹⁰ Cfr artigo 71º do CP. As circunstâncias modificativas agravantes especiais, como a reincidência, estão previstas noutros normativos. Sobre as circunstâncias modificativas, agravantes e atenuantes, Cfr. Cordeiro, 1998:34 e ss.

Determinada a pena principal a aplicar, há que ter em consideração a adequabilidade das penas de substituição existentes à realização do fim último da punição. As diferenças existentes entre as consequências para a sociedade e para o condenado de cada um dos diferentes tipos de penas de substituição à disposição do julgador permite, dentro dos requisitos legais de substituição das penas, uma melhor adequação da reacção criminal à finalidade da prevenção especial de reincidência do condenado, tendo como limite último um mínimo de *“tutela das expectativas da comunidade quanto à manutenção (ou reforço) da norma violada”* (Cordeiro, 1998:44)¹¹.

O critério geral que *“preside à escolha da pena (art. 70º) e bem assim os critérios particulares a que obedece a aplicação (escolha) das penas de substituição, assentam no pressuposto comum (...) de que a pena escolhida há-de realizar de forma adequada e suficiente as finalidades da punição, (...) a protecção de bens jurídicos e a reintegração do agente na sociedade, vale dizer, as exigências da prevenção geral positiva e da prevenção especial de socialização”* (Cordeiro, 1998:48)¹².

A questão da determinação da pena e da sua medida concreta é, assim, uma questão complexa que terá que ter em conta, além do tipo de crime cometido e da pena aplicável, designadamente a culpa, os meios utilizados na prática do crime, a gravidade do facto, a perigosidade do agente, a sua reintegração na sociedade e, pelo menos no que respeita à não aplicação de certas penas, a cultura judiciária dominante. Infelizmente, como refere Maria Rosa C. de Almeida (1995), esta *“pluralidade de variáveis não constam do conteúdo boletim de notação”*, usado nos tribunais para recolha estatística.

3. As recomendações do Conselho da Europa

Ainda no âmbito da aplicação das penas, não podemos deixar de referir que esta é uma questão que tem merecido a atenção do Conselho da Europa com a publicação de várias recomendações e resoluções sobre esta matéria

¹¹ Sobre esta matéria, Cfr., por todos, Dias, 1993.

visando, sobretudo, a promoção do recurso a medidas de substituição das penas privativas de liberdade e a utilização de medidas de diversão, como a mediação. É este o objectivo da Resolução n.º (76) 10, de 9 de Março, do Comité de Ministros, sobre algumas medidas penais de substituição das penas privativas de liberdade, que recomenda aos Estados-membros para *“reverem a sua legislação no sentido de eliminar qualquer obstáculo legal na aplicação das medidas de substituição das penas privativas de liberdade”*.

Por seu lado, a Recomendação n.º R (92) 17, de 19 de Outubro, do Comité de Ministros, relativa à coerência na aplicação das penas defende que *“as penas privativas da liberdade devem ser consideradas como uma sanção a aplicar em último recurso e, conseqüentemente, só devem ser infligidas nos casos em que, tendo devidamente em conta outras circunstâncias apropriadas, a gravidade da infracção seja tal que torne todas as outras penas manifestamente inadequadas”*. A Recomendação chama, ainda, a atenção dos Estados para a conveniência da condução regular de estudos com vista a *“medir com precisão a amplitude das variações na aplicação das penas”* e avaliar o efeito das reformas em matéria de aplicação das mesmas.

Também a Recomendação n.º R (95) 1257, de 1 de Fevereiro, da Assembleia Parlamentar, referente às condições de detenção nos Estados-membros do Conselho da Europa, refere a existência de argumentos concretos a favor de *“um recurso mais limitado às penas de prisão, por exemplo, praticando uma política de desenvolvimento das penas de substituição e de redução das penas”*.

Mais recentemente, a Recomendação n.º R (99) 22, de 30 de Setembro, do Comité de Ministros, relativa à sobrelotação das prisões e à inflação prisional, considera *“que a gestão eficaz da população (prisional) está subordinada a algumas circunstâncias tais como a situação global da criminalidade, as prioridades em matéria de luta contra a criminalidade, o leque das penas previstas pelos textos legais, a severidade das penas aplicadas, a*

¹² Cfr. Cordeiro: 1998. 48, nota 24. *“Para além do artigo 70º, cfr. os artigos 44º, n.º 1; 45º, n.º 1; 48º, n.º 1; 50º, n.º 1; 58º, n.º 1; 59º, n.º 6 e 60º, n.º 2, todos do CP”*.

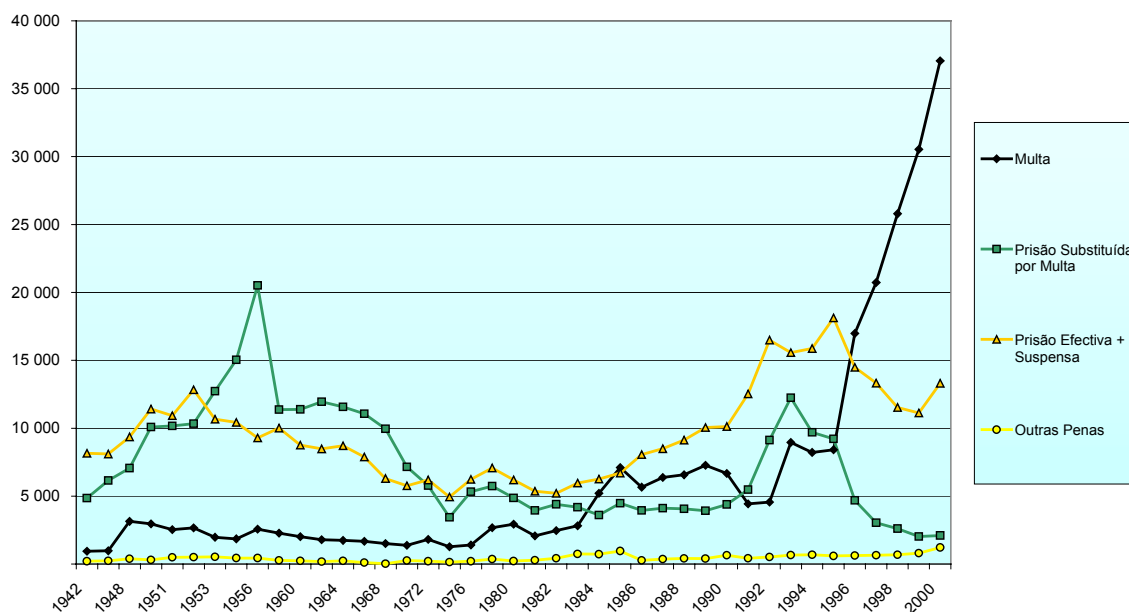
frequência do recursos às sanções e medidas aplicadas na comunidade, o recurso à prisão preventiva, a eficiência e eficácia dos órgãos de justiça penal e, em particular, a atitude do público em relação à criminalidade e à sua repressão”.

Considerando-se que as medidas destinadas “*a lutar contra a sobrelotação das prisões e a reduzir o volume da população prisional deveriam inscrever-se numa política penal coerente e racional centrada na prevenção do crime e dos comportamentos criminais, na aplicação efectiva da lei, na segurança e protecção do público, na individualização das sanções e medidas, e na reintegração social dos delinquentes*”, a Recomendação enuncia, no seu Anexo, como um dos princípios base que “*a privação da liberdade deveria ser considerada uma sanção ou medida de último ratio e só deveria ser aplicada quando a gravidade da infracção não possibilitasse a aplicação de outra sanção ou medida por ser considerada manifestamente inadequada*”.

4. A evolução das penas na década de 90

O Gráfico 11 mostra a evolução desde 1942 da pena de prisão (incluindo-se nesta categoria a prisão efectiva e a prisão suspensa na sua execução por não existirem, até 1990, dados desagregados), da pena de multa, da pena de prisão substituída por multa e de outras penas.

Gráfico 11
Evolução das penas aplicadas segundo o tipo
(1942–2000)



Fonte: Estatísticas da Justiça

Até 1995, verificamos que há uma grande estabilidade no peso relativo das penas aplicadas, não se tendo procedido a nenhuma mudança estrutural no modo de punir. No conjunto de todas as penas aplicadas, a pena de prisão, nas suas várias modalidades, era a pena mais frequente. A pena de prisão substituída por multa, que até 1956 apresentava uma curva ascendente, regista, a partir dessa altura, uma diminuição constante do seu peso relativo. A partir de 1972, as penas de prisão efectiva e suspensa iniciam uma tendência de crescimento, que se manteve até 1994.

A pena de multa, como pena principal, que se mantém com um peso relativo muito baixo até 1984, regista, a partir dessa altura, um ligeiro aumento, voltando a descer em 1986, 1990 e 1991. A partir de 1992 volta a registar-se uma nova tendência de subida na aplicação desta pena, disparando a partir de 1995.

Concentrando-nos na década de 90, o Quadro 13 mostra a evolução anual das diferentes sanções penais.

Quadro 13
Evolução das penas aplicadas segundo o tipo
(1990-2000)

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		Média 90-00	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Multa	6 670	30,6	4 428	19,4	4 552	14,8	8 957	23,9	8 223	23,8	8 420	23,1	16 986	46,2	20 723	54,9	25 792	63,5	30 542	68,6	37 046	69,0	15 667	43,41
Prisão efectiva	6 060	27,8	7 992	36,0	8 887	28,9	8 449	22,6	7 750	22,5	8 703	23,9	6 965	18,9	6 123	16,2	5 282	13,0	4 771	10,7	4 889	9,1	6 896	19,11
Prisão suspensa simples	4 065	18,6	4 534	19,9	7 610	24,8	7 123	19,0	8 126	23,6	9 430	25,9	7 510	20,4	5 782	15,3	5 108	12,6	5 244	11,8	6 857	12,8	6 490	17,98
Prisão substituída por multa	4 399	20,1	5 484	24,0	9 135	29,8	12 247	32,7	9 697	28,1	9 226	25,4	4 696	12,7	3 042	8,1	2 616	6,4	2 022	4,5	2 107	3,9	5 877	16,28
Prisão suspensa com sujeição a deveres/Regras de conduta/Com Admotação	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1 422	3,8	1 188	2,8	1 120	2,5	1 588	3,0	479	1,33
Dispensa/suexção de pena	64	0,3	62	0,3	89	0,3	100	0,3	127	0,4	142	0,4	215	0,6	233	0,6	261	0,6	187	0,4	230	0,4	155	0,43
Regime de prova	37	0,2	29	0,1	65	0,2	70	0,2	63	0,2	47	0,1	3	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	29	0,08
Medida de Segurança de internamento	8	0,0	15	0,1	32	0,1	26	0,1	37	0,1	45	0,1	22	0,1	29	0,1	25	0,1	24	0,1	27	0,1	26	0,07
Penas ou Medidas Ignoradas ou n. e.	182	0,8	11	0,0	2	0,0	4	0,0	24	0,1	2	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	20	0,06
Prestação de trabalho a favor da comunidade	10	0,0	15	0,1	11	0,0	23	0,1	14	0,0	7	0,0	11	0,0	14	0,0	15	0,0	21	0,0	51	0,1	17	0,05
Outras penas ou medidas	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	0,0	15	0,0	79	0,2	36	0,1	13	0,04
Prisão por dias livres/Semidetenção	5	0,0	4	0,0	17	0,1	19	0,1	12	0,0	9	0,0	6	0,0	12	0,0	7	0,0	10	0,0	17	0,0	11	0,03
Pena relativamente indeterminada	18	0,1	9	0,0	3	0,0	1	0,0	2	0,0	4	0,0	11	0,0	3	0,0	1	0,0	1	0,0	5	0,0	5	0,01
Outras Medidas de Segurança e Toxicodependentes	1	0,0	7	0,0	4	0,0	4	0,0	2	0,0	2	0,0	3	0,0	0	0,0	8	0,0	12	0,0	8	0,0	5	0,01
Medidas Esp. para Jovens 16 a 20	7	0,0	7	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,00
Medidas Esp. para Jovens 16 a 17	1	0,0	3	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,00
Medida de Tratamento de Toxicodependentes	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,0	0	0,00
Dissolução de pessoa colectiva	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,00
Total	21 833	100,0	22 863	100,0	30 703	100,0	37 442	100,0	34 464	100,0	36 372	100,0	36 771	100,0	37 735	100,0	40 621	100,0	44 508	100,0	53 682	100,0	36 092	100,00

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Em primeiro lugar, ao longo da década de 90, não foi introduzida no ordenamento jurídico português qualquer nova sanção, mantendo-se as sanções previstas pelo Código Penal de 1982. A única situação a registar decorre da alteração ao regime de prova. Como melhor adiante se verá, a pena “regime de prova” estava prevista no Código Penal de 1982 como uma pena principal, dado que se aplicava, em abstracto, a crimes que fossem puníveis com pena de prisão não superior a três anos. Com a reforma do Código Penal de 1995, o regime de prova perdeu a sua autonomia e passou a ser uma modalidade da suspensão da execução da pena de prisão.

Verifica-se, portanto, na década, uma estabilidade no que respeita ao modo de punir em abstracto. No entanto, como já se referiu, a reforma de 1995 introduziu alterações que tiveram reflexos na aplicação concreta das penas, existindo variações significativas no período em análise.

No sub-período 1990-1995, as penas de prisão efectiva, suspensa e substituída por multa, constituíram as reacções criminais por excelência em todos os anos, representando, no total daquele sub-período, 75,6% das penas aplicadas. Esta situação sofreu uma variação acentuada em 1996. No sub-período 1996-2000 a multa é a pena mais aplicada, aumentando dramaticamente o seu peso relativo [de 23,1% (8 420), em 1995, para 69% (37 046), em 2000], o que fez diminuir, naturalmente, o peso relativo de todas as outras penas, em especial da pena de prisão substituída por multa.

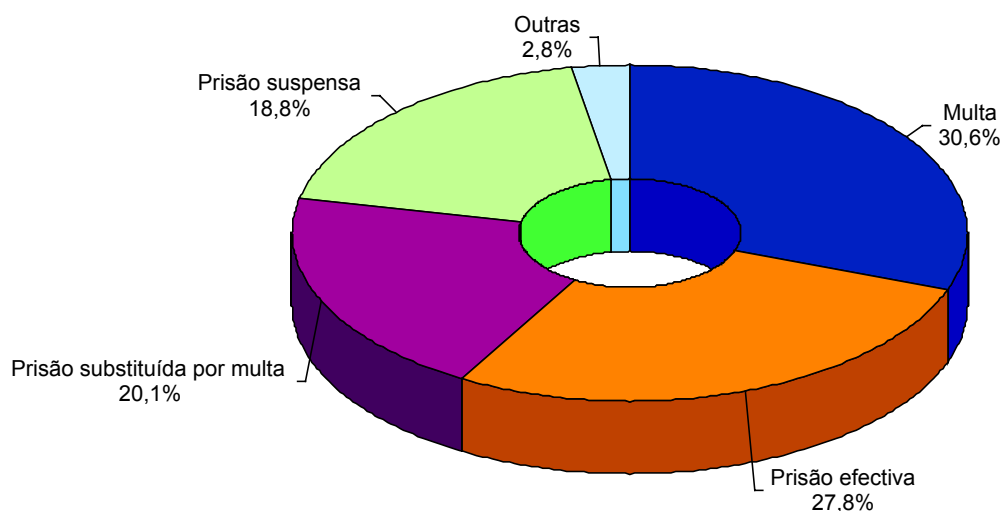
Esta prevalência da multa sobre a pena de prisão, a partir de 1996, justifica-se, em primeiro lugar, pela evolução do seu regime jurídico. Como adiante melhor se verá, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, alargou-se o campo de aplicação da pena de multa a um conjunto mais vasto de crimes. A moldura penal geral da pena de multa foi alargada (de 300 para 360 dias e, em alguns casos, para 600 dias) e o seu quantitativo diário máximo foi elevado de 10.000\$00 para 100.000\$00. Diga-se, aliás, que esta tendência de aplicação da multa já se registava a partir de 1993 com a prevalência da pena de prisão substituída por multa face ao conjunto das penas de prisão.

Em segundo lugar, a acentuada subida da pena de multa resulta, também, como vimos no capítulo anterior, da mudança na estrutura da criminalidade condenada como o crescimento dramático dos crimes de viação, punidos, na sua grande maioria, com pena de multa.

A pena de multa, que o legislador de 1995 pretendia ver dignificada, enquanto medida punitiva e dissuasora, logrou, assim, alcançar esse objectivo com a absoluta prevalência e predominância no conjunto das penas aplicadas, a partir de 1997.

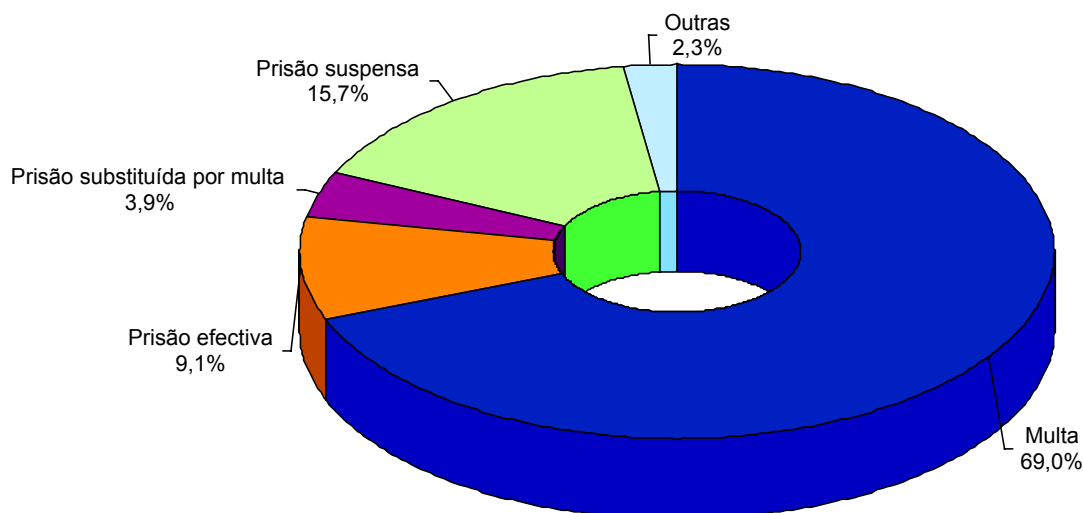
Como se pode ver pelos Gráficos 12 e 13, as alterações legais ao ordenamento jurídico-penal e à estrutura da criminalidade introduziram, na década de 90, grandes mudanças no modo de punir.

Gráfico 12
Penas aplicadas segundo o tipo
(1990)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Gráfico 13
Penas aplicadas segundo o tipo
(2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

No ano de 2000 é clara a prevalência das penas não detentivas: multa e prisão substituída por multa. Em 1990, aquelas duas penas representavam 50,7% do total das penas aplicadas; enquanto que em 2000 têm um peso relativo de cerca de 73%. Por outro lado, como melhor se pode ver pelo Quadro 13, as medidas alternativas (admoestação, medidas especiais para jovens, prestação do trabalho a favor da comunidade) tiveram em todos os anos uma expressão muito residual, não registando qualquer mudança significativa ao longo da década, situando-se num valor médio de cerca de 2,5%.

Merece referência o facto de o aumento do peso da pena de multa, quer em termos relativos, quer em termos absolutos, não ter feito baixar significativamente o número de penas de prisão efectiva. Como se pode ver pelo Quadro 13, o número de condenados em pena de prisão efectiva, que até 1995 mostrava uma tendência de subida, regista, a partir dessa altura, uma diminuição. Mantém-se, no entanto, com valores elevados (valor médio anual

acima dos 5000). Em 1997 foram condenados em prisão efectiva 6 123 arguidos; em 1998, 5 282; em 1999, 4 771; e, em 2000, 4 869.

Situação similar verifica-se na pena de suspensão da execução da pena de prisão (simples e com sujeição a deveres), se considerarmos os valores absolutos. Confrontando o Quadro 13, verifica-se, ao longo da década, uma tendência de crescimento, que é acentuada até 1995. A partir dessa data regista um ligeiro decréscimo, por efeito da pena de multa, retomando a tendência de crescimento logo a partir de 1997. Em 1997 foram condenados com pena de prisão suspensa 7 204 arguidos; em 1998, 6 246; em 1999, 6 364; e, em 2000, 8 445.

A manutenção do número elevado de condenados em medidas detentivas resulta da agravação das molduras legais relativamente a certos tipos de crime e, como deixámos dito no capítulo 1, do elevado número das condenações pelo cometimento de crimes de furto qualificado e de tráfico de droga aos quais se aplicam, essencialmente, penas detentivas.

5. A variação regional das penas

O Quadro 13 mostra a variação regional das penas ponderada por 10 000 habitantes, tendo como referência os anos de 1990 e 2000.

Quadro 13
Variação regional das penas ponderada por 10.000 habitantes
(1990 e 2000)

	TRM		MDL		AMP		BIN		BLE		AML		ALE		ALG	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Admoestação	0,2	0,4	0,2	0,9	0,4	1,1	0,1	0,3	0,3	0,4	0,3	0,8	1,0	1,4	0,2	1,0
Prestação de trabalho a favor da comunidade	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Multa	6,6	30,3	11,2	58,1	7,0	23,8	7,1	38,2	5,5	29,8	4,6	29,7	15,0	78,9	6,6	62,9
Prisão substituída por multa	3,2	1,2	7,0	2,3	4,9	0,7	6,6	2,3	3,8	0,9	3,3	3,3	6,5	3,3	3,0	3,9
Prisão por dias livres/Semidetenção	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prisão suspensa simples	2,3	4,0	4,6	7,8	3,6	5,2	3,2	5,1	3,2	5,4	4,3	7,5	8,4	10,1	5,5	12,4
Prisão suspensa sujeiç./Dever./Regras cond./regime prova	0,0	0,8	0,0	2,5	0,0	1,1	0,0	1,6	0,0	1,1	0,0	1,7	0,0	3,3	0,0	1,7
Prisão efectiva	3,2	2,1	7,8	4,3	6,6	4,3	4,0	2,5	4,1	2,8	7,1	7,7	8,5	5,2	8,7	8,7
Pena relativamente indeterminada	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Medida de Segurança de internamento	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Medida de Tratamento de Toxicodependentes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Medidas de Segurança e Toxicodependentes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras medidas de segurança	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Regime de prova	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Medidas Esp. para Jovens 16 a 17	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Medidas Esp. para Jovens 16 a 20	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dispensa/Isenção de pena	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,4	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,1	0,2	0,0	0,3
Penas ou Medidas Ignoradas ou n.e.	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0	0,5	0,0	0,1	0,0
Outras penas ou medidas	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	15,7	39,1	31,1	76,4	22,7	36,7	21,3	50,3	17,1	40,7	20,2	51,1	40,1	102,5	24,1	90,9

TRM – Trás-os-Montes; MDL – Minho e Douro Litoral; AMP – Área Metropolitana do Porto; BIN – Beira Interior; BLE – Beira Litoral e Estremadura; AML – Área Metropolitana de Lisboa; ALE – Alentejo; ALG - Algarve

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Comparando o princípio e o final da década, a primeira verificação é que a alteração na estrutura das sanções só é equivalente à evolução nacional, em todas as regiões, no que respeita à pena de multa. De facto, como se pode ver pelo Quadro, a pena de multa regista um crescimento acentuado em todas as regiões. O seu aumento foi especialmente relevante no Alentejo, passando de 15 condenados por 10 000 habitantes, em 1990, para 78,9, em 2000. Esta situação está, sobretudo, relacionada com o aumento dos crimes de viação naquela região (condução em estado de embriaguez e sem habilitação legal que representaram, em 2000, cerca de 55% do total de crimes condenados).

Quanto à pena de prisão substituída por multa, que registou um decréscimo a nível nacional, mantém incidência equivalente comparando o princípio e o final da década, na Área Metropolitana de Lisboa, subindo mesmo no Algarve.

A pena de prisão suspensa simples regista um aumento em todas as regiões, sendo especialmente relevante no Algarve.

A variação regional da incidência da pena de prisão efectiva é semelhante à variação do seu peso relativo a nível nacional, com excepção do Algarve e da Área Metropolitana de Lisboa. No Algarve, a incidência da prisão efectiva manteve-se: 8,7 por 10 000 habitantes (população em 2000, 349 740 habitantes) em ambos os anos e, em Lisboa, subiu de 7,1 para 7,7. Naturalmente que esta incidência está relacionada com o volume da criminalidade grave, com maior concentração nestas regiões. Em 2000, o furto qualificado registou 1 345 condenações (9,4%) em Lisboa, e 241 (7,6%), no Algarve; o roubo 804 (5,6%) em Lisboa e 74 (2,3%) no Algarve; e o tráfico de estupefacientes 560 (3,9%) em Lisboa e, no Algarve, 221 (7 %).

As outras penas têm uma incidência sem expressão estatística em todas as regiões.

6. As penas, a distribuição por tipo de crime e a sua execução

Como já deixámos dito na introdução, faremos, nos pontos seguintes, a análise dos requisitos de aplicação, do conteúdo e do modo de execução de cada uma das penas existentes ao abrigo da actual legislação penal portuguesa, com excepção da pena de prisão efectiva e da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade que serão tratadas autonomamente nos capítulos 3 e 4.

Faremos, ainda, uma breve referência aos tipos de crime a que cada uma das penas foi mais aplicada.

Ao analisar-se a relação entre os crimes condenados e as penas aplicadas tem que se ter em atenção o alerta de Maria Rosa C. de Almeida para a limitação dos dados disponíveis: *“O boletim estatístico foi concebido de modo a permitir determinar as penas aplicadas a crimes unitários, por um lado, e a crimes plurais, por outro. Na prática, este nível de especificação não foi ainda inteiramente conseguido. Por conseguinte, ficou afastada a possibilidade de se estabelecerem relações entre crimes e penas, excluindo-se previamente do universo a analisar os casos que envolveram cúmulos jurídicos. Um exame*

deste tipo teria interesse, mesmo reconhecendo-se que não poderia ser mais do que o embrião de um estudo de «sentencing». Com efeito, a escolha da pena e da sua medida fazem intervir uma pluralidade de variáveis que não constam do conteúdo do boletim – tais como o grau de organização das actividades criminosas, o «modus operandi», a frequência e as motivações das condutas, os prejuízos ou as lesões causadas às vítimas. Mesmo sendo-se forçado a abstrair de uma série de variáveis relevantes, teria interesse conhecer as penas mais frequentemente administradas a certos crimes. De resto, há crimes razoavelmente padronizados (pensa-se na condução sem habilitação legal ou sob a influência de álcool) em que a escolha e a medida da pena não parecem requerer a ponderação conjugada de tantos factores como, p.e., as agressões físicas ou os furtos. Mas, para se precisarem os nexos entre os crimes e as penas aplicadas, é condição prévia que os crimes unitários sejam seleccionados e separados dos outros. Ora, como se disse atrás, neste momento não é seguro que a identificação destes crimes possa ser feita com rigor” (Almeida, 1995: 34 e 35).

Apesar daquela limitação, consideramos que é possível estabelecer, de forma representativa, a relação entre os tipos de crime e as penas aplicadas. Para tal, considerámos os tipos de crimes agrupados mais representativos - aqueles com peso médio relativo igual ou superior a 1% no período 1990-2000 (Cfr. Quadro 14). O Quadro mostra aqueles tipos de crime agrupados, que representam 94,2% da criminalidade na fase de julgamento na década de 90, e, para cada um deles, a taxa de condenação (relação entre condenações e absolvições). Para o cálculo desta taxa considerámos apenas os crimes que foram efectivamente julgados (retirando todos os outros cujo procedimento criminal foi declarado extinto por outros motivos, como a amnistia, a prescrição ou a desistência de queixa).

Quadro 14
Tipos de crime agrupados com peso médio relativo de condenações
igual ou superior a 1%
(Média 1990-2000)

Tipos de crime	Média 90-00		
	Julgados	Condenados	Taxa de condenação
Emissão de cheques sem provisão	4 357	2 990	68,63
Contra a propriedade	10 730	8 419	78,46
Contra a integridade física	4 845	3 587	74,02
Contra a segurança das comunicações	7 128	6 933	97,26
Crimes resp. a estupef. e subst. e psicotrópicas	3 146	2 712	86,20
Crime de condução sem habilitação legal	2 803	2 744	97,90
Contra a honra	1 094	823	75,24
Contra a autoridade pública	1 943	1 403	72,19
Contra o património em geral	1 161	785	67,59
Crimes de falsificação	1 267	954	75,31
Contra a liberdade das pessoas	471	298	63,33
Crimes de perigo comum	917	716	78,14
Contra a vida	920	710	77,20
Contra saúde pública e antieconómicas	624	424	68,02
Total parcial	41 407	33 500	80,90
TOTAL	45 171	36 091	79,90

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Como resulta do Quadro, a taxa de condenação é superior a 60% em todos os tipos de crime, sendo especialmente mais elevada nos crimes de condução sem habilitação legal (97,9%); nos crimes contra a segurança das comunicações (97,3%), onde se incluem os crimes de condução em estado de embriaguez; e nos crimes relativos a estupefacientes (86,2%).

Considerando, em primeiro lugar, os crimes com taxas de condenação mais elevadas, a pena de multa foi a principal sanção para os crimes de condução sem habilitação legal, representando 77,2% do conjunto das penas aplicadas (2 117 condenados/média anual); seguindo-se a pena de prisão

substituída por multa, com um peso de 13,2% (361 condenados/média); a prisão suspensa simples, com um peso de 4,6% (125 condenados/média). A prisão efectiva representa 1,5% das penas aplicadas (42 condenados/média). De entre as outras penas, destaca-se a pena de admoestação, com um peso relativo de 3% (84 condenados/média).

A situação é idêntica, quanto às sanções aplicadas, no caso dos crimes contra a segurança das comunicações. A pena de multa é também a sanção mais aplicada, representando 83,4% do total das sanções (5 782 de condenados /média anual); segue-se a pena de prisão substituída por multa com 10,5% das condenações (728 condenados/média); e a pena de prisão suspensa simples, com um peso relativo de 4,1% (287 condenados/média). A pena de prisão efectiva tem também um peso baixo: 1,4%, correspondendo a uma média anual de 95 condenados. As outras penas, têm um valor residual, inferior a 0,5%.

Diferente é a punição do terceiro tipo de crime mais punido: crimes relativos a substâncias psicotrópicas, onde se inclui os crimes de tráfico de droga. Estes crimes são, maioritariamente, punidos com pena de prisão e efectiva, que representa 40,3% das condenações (1 093 condenados/média). Seguem-se a pena de multa, com um peso de 27,4% (742 condenados/média); a pena de prisão suspensa simples, com 15,7% (427 condenados/média); e a prisão substituída por multa, a que corresponde um peso relativo de 10% (274 condenados/média). Aplicadas, na sua grande maioria, aos crimes de consumo, a pena de admoestação e de prisão suspensa sujeita a deveres de conduta têm um peso relativo de 3% e de 1,5%, respectivamente.

Considerando as sanções aplicadas aos restantes tipos de crimes, a pena de multa foi a pena mais aplicada aos crimes contra a integridade física (57,8%); crimes contra a honra (46,6%); crimes contra a autoridade pública (42%); crimes contra a liberdade pessoal (56,2%); e crimes de perigo comum (54,1%).

A pena de prisão substituída por multa foi aplicada aos crimes contra a saúde pública e antieconómicos (55,1%). Além dos crimes mais punidos acima referidos, foi, ainda, a segunda pena mais aplicada aos crimes de emissão de cheques sem provisão, com um peso relativo de 25,7%; aos crimes contra a integridade física (16,3%); aos crimes contra a honra (46,6%); aos crimes contra a autoridade pública (36,7%); e aos crimes de perigo comum (20,3%).

A pena de prisão suspensa simples foi a pena mais aplicada aos crimes de cheques sem provisão, com um peso relativo de 26,3% e aos crimes de falsificação (30,9%). Tem também um peso elevado nos seguintes tipos de crime: crimes contra a propriedade, a segunda pena mais aplicada, com um peso relativo de 32,8%; crimes contra a integridade física (15,8%); crimes respeitantes a substâncias psicotrópicas (15,7%); crimes contra o património em geral (25,9%); crimes contra a liberdade pessoal (14,9%); crimes de perigo comum (12,9%); crimes contra a vida (35,6%); e crimes contra a saúde pública e antieconómicas 10,4%.

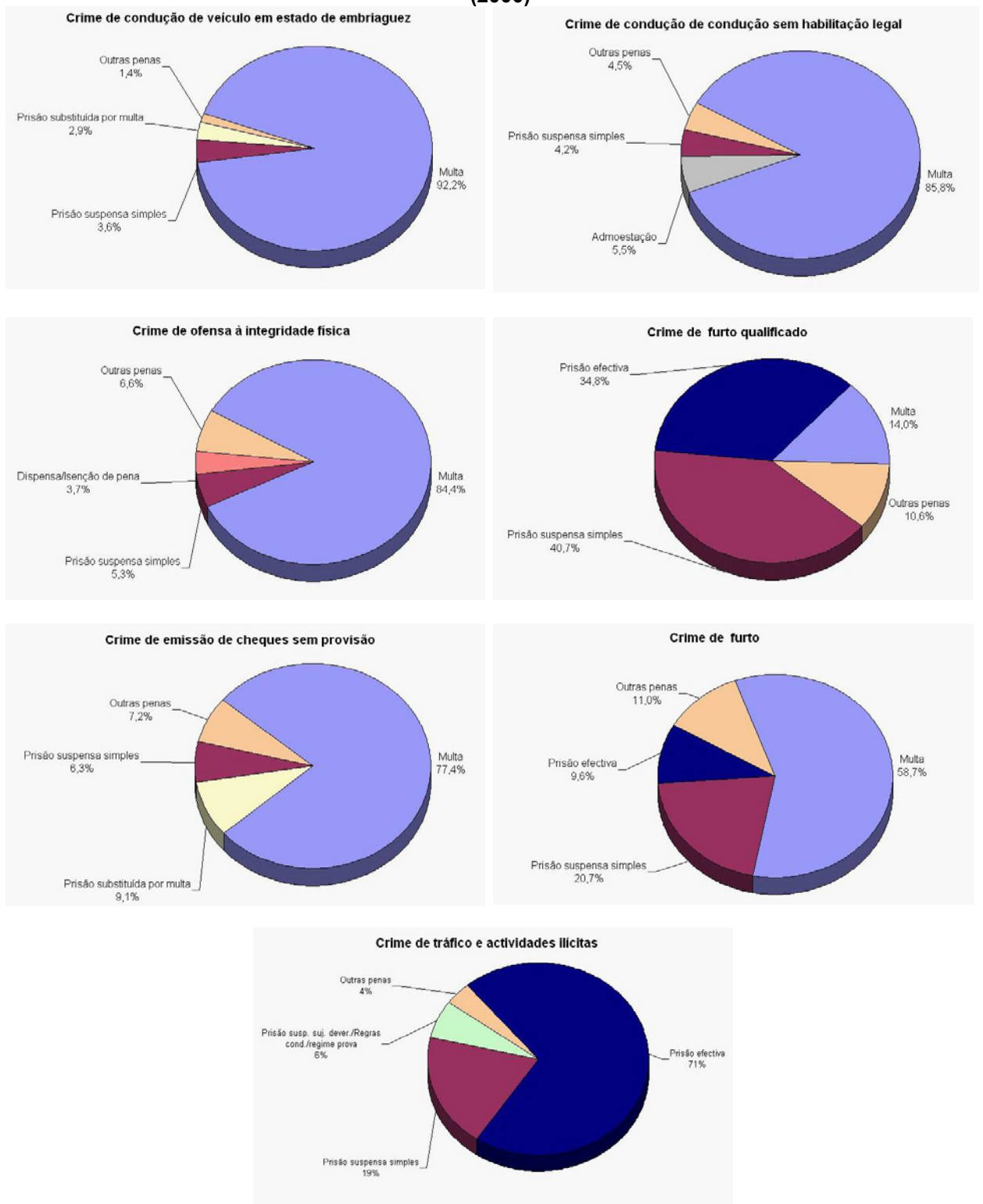
A prisão efectiva foi a pena mais aplicada aos crimes contra a propriedade, com um peso relativo de 39,2%; aos crimes respeitantes a substâncias psicotrópicas (40,3%); aos crimes contra o património em geral (32,9%); e aos crimes contra a vida, com um peso relativo de 44,9%. Esta pena tem, ainda, um peso relativo elevado nos crimes de emissão de cheques sem provisão (21%); nos crimes de falsificação (27%); nos crimes contra a liberdade pessoal (13,8%); e nos crimes de perigo comum (10,6%)¹³.

A Figura 1 mostra as penas mais aplicadas aos sete tipos de crime com mais condenações em 2000¹⁴.

¹³ Para o conhecimento da totalidade das penas aplicadas aos tipos de crime agrupados com peso médio relativo de condenações igual ou superior a 1%, ver Anexo A.

¹⁴ O Anexo B contém o Quadro com a totalidade das penas por tipo de crime.

Figura 1
Penas mais aplicadas aos sete tipos de crime condenados mais representativos (2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Como se pode ver pela Figura 1, a pena de multa foi a pena mais aplicada aos crimes de viação [condução de veículo em estado de embriaguez (92,2%) e condução sem habilitação legal (85,8%)]; aos crimes de ofensa à integridade física (84,4%); aos crimes de emissão de cheque sem provisão (77,4%); e aos crimes de furto, com um peso relativo de 58,7%. Apenas nos crimes de tráfico e de furto qualificado, esta pena tem aplicação reduzida.

A prisão efectiva domina nos crimes com molduras penais mais elevadas: os crimes de tráfico, com um peso relativo de 70,4% e um total de 1 119 condenados, e os crimes de furto qualificado, com um peso relativo de 34,8%, correspondendo a um total de 1 336 condenados.

A prisão suspensa simples tem representatividade em todos os tipos de crime, sendo especialmente representativa nos crimes de furto qualificado - a pena mais aplicada - com um peso relativo de 40,7%; nos crimes de furto, com um peso relativo de 20,7%; e nos crimes de tráfico, representando 19,4% do total de penas aplicadas.

6.1. Pena de multa

O Código Penal consagra, ao lado da pena de prisão, a pena de multa como outra das penas principais. Considerada a medida *“substitutiva por excelência da pena de prisão, a sua importância só poderá ser avaliada em face do que dispõe a ‘Parte Especial’ do Código, onde se faz dela um largo uso, com o que, aliás, se dá cumprimento às mais insistentes recomendações da ciência e da penologia modernas”* (Cfr. ponto 10 do Preâmbulo ao Código Penal).

Para permitir uma melhor adaptação, quer à culpa, quer às condições económicas do agente, o legislador optou por um sistema de “dias de multa”, devendo o juiz fixar, dentro da moldura penal da multa, um determinado número de dias de multa, atendendo à culpa do condenado e às exigências de prevenção geral e especial. Fixados os dias de multa, o juiz determina o

quantitativo diário a pagar pelo condenado, de acordo com as suas condições económicas (Cfr. artigo 47º do Código Penal).

O Código Penal reforça a aplicação da pena de multa, ao estabelecer o princípio da conversão da pena de prisão inferior a 6 meses em multa (entre 10 e 360 dias com o pagamento subordinado a um quantitativo diário entre 1€ e 500€), ou em outra pena não privativa da liberdade aplicável, excepto se o cumprimento da prisão se entender necessário para a prevenção de futuras infracções (artigo 44º, n.º 1 do CP); e ao instituir a regra da preferência por penas não privativas da liberdade quando estipuladas em alternativa à pena de prisão (artigo 71º CP).

Como já referimos, a partir de 1995, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, a pena de multa passou a ter um regime jurídico susceptível de viabilizar a sua aplicação a um conjunto mais vasto de crimes. As mudanças mais significativas no regime da pena de multa, como pena principal, centraram-se no reforço da moldura penal geral da pena de multa (aumentando o limite máximo de 300 para 360 dias e, em alguns casos, para 600 dias¹⁵), no reforço do quantitativo diário máximo [de 10.000\$00 (cerca de 50€) para 100.000\$00 (cerca de 500€)], na proibição de aplicação cumulativa de pena de prisão e de pena de multa, e na proibição de suspensão da execução da pena de multa - prática admissível nos casos de pena de multa não paga por impossibilidade, não culposa, do condenado e não substituída por dias de trabalho.

No que se refere ao regime da multa, enquanto pena de substituição, a alteração de 1995, no sentido da imposição do cumprimento da pena de prisão aplicada na sentença em situações de não cumprimento culposo da pena de multa de substituição, teve em vista credibilizar a multa, enquanto pena de substituição evitando que a aplicação da multa em substituição resultasse, em caso de incumprimento culposo, na imediata redução de um terço da pena de prisão aplicada na sentença.

¹⁵ Cfr., por exemplo, artigos 204º, 205º e 213º do CP.

No que se refere ao incumprimento não culposo por parte do condenado, o legislador de 1995 retirou a possibilidade de redução da pena de prisão subsidiária a seis dias ou da declaração da isenção de pena, impondo que a prisão subsidiária cominada na sentença seja suspensa por um período de um a três anos subordinada a deveres de conteúdo não patrimonial.

A execução da pena de multa

O Código Penal de 1982 conferiu um regime de execução da pena de multa mais versátil de modo a conferir uma maior efectividade à pena. Daí as várias soluções previstas nos artigos 46º e 47º do CP, possibilitando o pagamento diferido, o pagamento em prestações e instituindo a conversão da multa, não paga, em prisão subsidiária como última solução para garantir a eficácia desta sanção.

O tribunal pode autorizar o pagamento diferido da multa até ao prazo máximo de um ano, ou permitir o pagamento em prestações da forma que entender mais conveniente, não podendo, contudo, a última prestação ter lugar dois anos após o trânsito em julgado da condenação. No caso do pagamento da multa em prestações, a falta de pagamento de uma das prestações importa o vencimento de todas as restantes.

O não pagamento da pena de multa, enquanto pena principal, não convertível em dias de trabalho, e que não possa ser paga coercivamente, importa para o condenado o cumprimento de pena de prisão subsidiária de duração igual a dois terços dos dias de multa fixados na sentença.

Nos casos de pena de multa enquanto pena de substituição, quando esta não tenha sido paga atempadamente, por razão imputável ao condenado, aquele cumprirá, integralmente, a pena de prisão cominada na sentença.

O condenado que não possa pagar a multa (como pena principal ou como pena de substituição), por razões que lhe não sejam imputáveis, verá a prisão subsidiária ser suspensa por um período de um a três anos, mediante a imposição de regras de conduta de conteúdo não patrimonial. Contudo, o

incumprimento dessas regras de conduta importará a execução da prisão subsidiária.

Antes de ser aplicada a prisão subsidiária, quando a pena de multa não é paga voluntariamente, tentar-se-á, em primeiro lugar, executar os bens do condenado através de uma acção executiva promovida pelo Ministério Público que segue, nos termos dos artigos 116º e ss. do Código das Custas Judiciais, o processo de execução por custas¹⁶. Na determinação da existência de bens penhoráveis do condenado, o Ministério Público deve desempenhar um papel activo, de forma a evitar a aplicação da prisão subsidiária.

Não dispomos de dados estatísticos que nos permitam conhecer o volume das acções de execução com base no não pagamento da pena de multa, uma vez que esses dados estão agregados à informação estatística sobre as execuções por falta de pagamento de custas. Diga-se, contudo, e como mera informação, que estas acções têm vindo a subir desde 1995. Naquele ano entraram 22 740 e, em 2000, 35 354 acções.

O tribunal pode, a requerimento do condenado, substituir a pena de multa por pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, se entender que esta pena realiza de forma adequada e suficiente as finalidades especiais e gerais da punição. Se o condenado não cumprir, culposamente, os termos da substituição da multa por trabalho, prossegue a execução da pena de multa original com a aplicação da pena de prisão subsidiária, no caso de o condenado não pagar voluntária ou coercivamente a multa. Se o condenado não cumprir os termos da substituição da multa por trabalho por motivo que lhe não seja imputável, é aplicada pena de prisão subsidiária, podendo ser suspensa com a imposição de deveres ou regras de conduta de conteúdo não patrimonial.

¹⁶ Cfr. artigo 491º, n.º 1 e 2 do CPP.

Distribuição por tipo de crime da pena de multa

Como acima referimos, na Parte Especial do Código Penal faz-se um largo uso da pena de multa, sanção que é, assim, susceptível de ser aplicada a um vasto conjunto de tipos de crime. No período 1990-2000, esta sanção foi aplicada a 93 tipos de crimes, dominando os crimes de viação (condução de veículo em estado de embriaguez e condução sem habilitação legal) que, no seu conjunto, representam, no total do período, 50% dos crimes aos quais foi aplicada a pena de multa. Seguem-se os crimes de ofensa à integridade física simples e privilegiada, com um peso de 11,9%; os crimes de emissão de cheques sem provisão, que representam 4,7%; os crimes de consumo, com 4,3%; os crimes de desobediência com 3,4%; e os crimes contra a honra com 2,5% das sanções de multa aplicadas. Apenas mais oito tipos de crime, onde se inclui os crimes de furto, apresentam valores entre 1% e 2,4%, os restantes têm valores abaixo de 1%, ou não têm mesmo qualquer expressão estatística.

Distribuição por tipo de crime da pena de prisão substituída por multa

Como resulta do Quadro 13, esta pena, largamente aplicada até 1995, viu o seu campo de aplicação fortemente reduzido com a ascensão da pena de multa, a partir de 1995. No total da década foi aplicada a um conjunto amplo de tipos de crime, sobretudo, aos crimes de emissão de cheque sem provisão (13,1%); condução de veículo em estado de embriaguez (11,1%); furto (9,1%); ofensa à integridade física (6,5%); desobediência (6,3%); condução sem habilitação legal (6,2%); crimes contra a honra (5,8%); furto qualificado (4,6%); crimes de consumo de estupefacientes; e crimes de caça e pescas ilegais, ambos com 3,7%.

6.2. Suspensão da execução da pena de prisão

Em 1995, a revisão do Código Penal alterou, de forma significativa, os regimes das penas não detentivas, em especial da pena de multa.

No que se refere à pena de suspensão da execução da pena de prisão, o legislador fundamentou a alteração ao seu regime no facto de esta pena ter-se “*assumido como a verdadeira pena de substituição, em detrimento de outras medidas (...) gerando-se a ideia de uma «quase absolvição», ou de impunidade do delinquent primário, com descrédito para a justiça penal*” (Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Maio). A alteração mais importante¹⁷ resultou da fusão da pena “regime de prova”, concebida como uma pena principal no Código Penal de 1982, com a pena de suspensão da execução da pena de prisão. Surgiu, então, ao lado da suspensão simples da pena da prisão e da suspensão da pena de prisão com imposição de deveres ou regras de conduta uma nova modalidade de suspensão da execução da pena de prisão: a suspensão da pena de prisão com regime de prova. Diga-se no entanto, que na prática já acontecia esta fusão, dado que na vigência original do Código Penal de 1982, alguns juizes aplicavam o regime de prova em conjunto com a suspensão da pena de prisão, tentando contornar, assim, os problemas de indeterminação da pena de prisão a cumprir pelo condenado, no caso de incumprimento do plano de readaptação social¹⁸.

A suspensão da execução da pena de prisão está regulada nos artigos 50º a 57º do Código Penal. De acordo com os pressupostos previstos naquele normativo, o tribunal suspende a pena de prisão aplicada, desde que aquela não seja superior a 3 anos, e o juiz entenda que aquela pena realiza, na íntegra, as finalidades da punição, atendendo, entre outros factores, à personalidade do condenado, à conduta anterior e posterior ao crime, e às circunstâncias do cometimento daquele.

¹⁷ Sobre as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Maio, cfr., entre outros, Oliveira 1998:84 e ss. e Gonçalves 2001:190 e ss.

¹⁸ Em 1982 tinha sido introduzida uma sanção não detentiva inovadora no elenco das sanções penais: o regime de prova. Considerado tributário da “*probation*” anglo-saxónica, o regime de prova, do modo como foi adoptado em Portugal, era de “*difícil execução prática entre nós e mesmo fonte de delongas processuais*” (Gonçalves 2001:200). Antes da revisão de 1995, o artigo 53.º do CP determinava que o regime de prova poderia ser aplicado a quem fosse considerado culpado pela prática de um crime punível com pena de prisão não superior a três anos. O maior problema em aplicar esta pena era o de não se determinar qual a pena de prisão concreta que deveria “substituir”, criando uma situação de indeterminação da situação do condenado, dado que não se estabelecia a espécie e a medida da pena que teria de cumprir,

O Código Penal inclui três modalidades de suspensão da execução da pena de prisão: a suspensão simples, a suspensão com imposição de deveres de conduta e a suspensão com regime de prova (Cfr. artigo 50º, n.º 2 do CP). Qualquer que seja a modalidade de suspensão imposta pelo juiz, o período de suspensão não pode ser inferior a um ano, nem superior a cinco, e a decisão de imposição desta pena deve especificar sempre os fundamentos da substituição e das condições específicas daquela (Cfr. artigo 50º, n.º 4 do CP).

A suspensão simples da execução da pena de prisão

Ao condenar na simples suspensão da execução da pena de prisão, o juiz pretende censurar a prática do facto ilícito cometido e a culpa do condenado, impondo-lhe a ameaça de cumprimento efectivo da pena de prisão aplicada na sentença. Todavia, a pena de suspensão apenas poderá ser revogada se o agente for condenado por crime cuja condenação revele a impossibilidade de realização das finalidades especiais da punição, isto é, se reincidir na prática de crimes da mesma natureza, ou que afectem o mesmo bem jurídico.

A suspensão da execução da pena de prisão, mediante a imposição de deveres ou regras de conduta.

Esta modalidade de suspensão da execução da pena de prisão, consiste na imposição, ao condenado, de certos deveres ou regras de conduta, a cumprir durante o tempo da suspensão. O juiz deve impor os deveres e as regras de conduta que julgar convenientes para realizar, de forma adequada e suficiente, as finalidades da punição, não devendo, contudo, impor deveres ao condenado “*cujo cumprimento não seja razoavelmente de lhe exigir*” (Cfr. artigo 51º, n.º 2 do CP). Os deveres impostos ao condenado devem ter como objectivo a reparação do crime, como, por exemplo, pagar, dentro de certo prazo, a indemnização devida e dar ao lesado satisfação adequada.

caso o condenado não respeitasse o plano individual de readaptação social. Sobre esta matéria, cfr. também, Oliveira, 1998.

No que se refere às regras de conduta, estas devem ser dirigidas a facilitar a reintegração do condenado na sociedade, nomeadamente impedindo que o condenado frequente certos meios ou lugares, ou impedindo que este possua determinados objectos que facilitem a prática de certos crimes. Se o juiz entender que, para facilitar a reintegração do condenado, aquele deveria ser sujeito a tratamento médico ou a cura em instituição adequada, pode impor essa regra de conduta, devendo, contudo, obter o consentimento do condenado. À semelhança do que acontece para a imposição de deveres, deve presidir à imposição de regras de conduta o princípio da razoabilidade, não devendo ser impostas regras de conduta que importem grandes sacrifícios para o condenado sem um efeito preventivo que os compense.

Em qualquer situação, a decisão do juiz deve ser tomada tendo em consideração a situação efectiva do condenado de modo a permitir a adesão espontânea deste aos deveres e regras impostos. Deste modo, é fundamental que o juiz, ao abrigo do art. 370º, n.º 1 do Código do Processo Penal, requeira a elaboração prévia de um relatório social pelos serviços de reinserção social, (sendo obrigatório nos casos em que o agente tenha menos de 21 anos à data do cometimento do crime). É também essencial a fundamentação obrigatória (desde 1995) da suspensão da pena de prisão e das condições impostas ao condenado, dado que este, para um correcto cumprimento dessas condições, necessita saber, de antemão, o que se espera e o que se exige dele (Cfr. Oliveira, 1998:92 e ss).

Segundo operadores do Instituto de Reinserção Social (IRS), este instituto tem promovido a realização de diversos programas de formação específica que têm como objectivo uma intervenção específica ao nível do comportamento criminal do condenado, de modo a tentar diminuir os riscos de reincidência de determinados tipos de crimes. Pretende-se que estes cursos sejam utilizados como “regras de conduta”, ou seja, que a sua frequência seja “imposta” ao condenado, de forma a sensibilizá-lo para as consequências dos seus actos. Encontram-se em fase de execução ou planeamento três programas: um programa de responsabilidade e segurança rodoviária, um

programa dirigido a toxicodependentes e um programa de “violência doméstica”. O programa de responsabilidade e segurança rodoviária, a decorrer nas Caldas da Rainha, destina-se a ser frequentado por condenados por crimes rodoviários - em especial condução sem habilitação legal ou condução em estado de embriaguez. Contempla duas vertentes: “Programa de Condução Segura” (da responsabilidade conjunta da Prevenção Rodoviária Portuguesa e do IRS) e o “Curso de Comportamento Criminal” (da responsabilidade do IRS), que pretende consciencializar os condenados para os comportamentos criminosos. Segundo informações recolhidas junto do IRS, após uma aplicação a 67 casos nas Caldas da Rainha, este Instituto irá disponibilizar este programa, num futuro próximo, em Coimbra, Lisboa, Cascais/Oeiras, Setúbal e Faro. O segundo programa, dirigido a toxicodependentes, tem como objectivo intervir sobre os comportamentos criminais associados àquela situação. Este programa funcionou em 2000, com o financiamento da EU. O programa “violência doméstica”, tem como objectivo intervir sobre o comportamento do agressor, mas está disponível apenas nos Açores.

A suspensão da execução da pena de prisão com regime de prova

A suspensão da execução da pena de prisão com regime de prova assenta na condenação do agente no cumprimento de um “plano individual de readaptação social” - que deve ser elaborado pelos serviços de reinserção social, ou com a sua participação - acompanhado pelos técnicos do Instituto de Reinserção Social, ou, pelo menos, com o seu apoio (Cfr. artigos 494º do CPP e 53º, n.º 1 e 2 do CP).

O plano individual de readaptação social deverá ser elaborado tendo em consideração a opinião do condenado, devendo, sempre que possível, tentar obter o seu acordo, de forma a fomentar a adesão ao plano e, conseqüentemente, estimular o seu cumprimento. Como refere Gonçalves, *“será difícil conseguir que o regime de prova funcione com êxito se o delinquente a ele submetido não der o seu acordo ao plano de readaptação a*

que vai ser submetido, e a sua colaboração na correcta execução do mesmo” (1998:819).

A lei estabelece o regime de prova como modalidade regra da suspensão da execução da pena de prisão, quando esta tiver sido aplicada em medida superior a um ano e o condenado não tiver completado, no momento do cometimento do crime, 25 anos de idade (Cfr. artigo 53º, n.º 3 do CP). O regime de prova pode ser aplicado cumulativamente com a imposição de certos deveres ou regras de conduta, podendo, ainda, serem impostas outras obrigações ao condenado que interessem à sua ressocialização, como responder a convocatórias, informar sobre alterações de residência, e necessidade de autorização judicial prévia para deslocações ao estrangeiro. A suspensão com regime de prova impõe a necessidade de acompanhamento especializado do condenado, *“imprimindo-lhe um cunho profundamente educativo e correctivo”* (Gonçalves, 1998:819).

A modificação superveniente dos deveres e regras de conduta e a revogação da medida

Os deveres, as regras de conduta e outras obrigações impostas na sentença condenatória podem ser alteradas, posteriormente, se novas informações forem apresentadas ao tribunal. Todavia, o processo de modificação dessas obrigações implica um parecer prévio do Ministério Público e a audição do condenado e dos serviços de reinserção social (apenas nos casos de suspensão com regime de prova).

O incumprimento das obrigações impostas, ou do plano de readaptação social, durante o período de suspensão pode determinar a aplicação ao condenado de uma advertência solene por parte do tribunal, de novos deveres de conduta ou de exigências acrescidas no plano de readaptação ou, até, da prorrogação do período da suspensão até metade do prazo inicial (desde que não ultrapasse os 5 anos). Este agravamento das sanções que pretende evitar a execução da pena de prisão, pressupõe que o incumprimento não seja

grosseiro nem repetido e que seja comunicado ao tribunal pelos serviços ou autoridades que tenham a obrigação de apoiar e acompanhar o condenado.

O leque de soluções à disposição do juiz pressupõe a necessidade de ponderação no momento de impor novas obrigações ao condenado. O juiz, nessa ponderação, deve ter sempre em consideração a culpa do condenado no não cumprimento das obrigações, a necessidade de ressocialização daquele, e a adequação da nova imposição à situação concreta que determinou o incumprimento.

O incumprimento grosseiro ou repetido das obrigações, ou do plano de readaptação social, ou a condenação do agente por crime que revele a impossibilidade de sucesso da prevenção da reincidência, determinam a revogação da suspensão, a perda de qualquer prestação efectuada e o cumprimento da pena de prisão fixada na sentença (Cfr. artigo 56º do CP).

Distribuição por tipo de crime da suspensão da execução da pena de prisão

No conjunto das penas de suspensão da execução da pena de prisão, a pena de prisão suspensa simples é aquela que regista maior incidência, com um peso médio relativo de 18%, correspondendo a uma média anual de 6 490 condenações. A medida de substituição com sujeição a deveres ou regras de conduta tem uma baixíssima aplicação. No seu conjunto não ultrapassa o peso médio de 1,5% no total das penas aplicadas (Cfr. Quadro 13).

Na década de 90, a pena de prisão suspensa simples foi aplicada a um vasto conjunto de crimes: 100. Foram os seguintes os sete tipos de crimes a que foi mais aplicada: furto qualificado (28,3%); emissão de cheques sem provisão (12,1%); furto (5,4%); roubo (5,3%); ofensas à integridade física (4,6%); falsificação de documentos (4,3%); e tráfico de estupefacientes (3,6%).

A pena de prisão suspensa com sujeição a deveres ou regras de conduta teve, como já referimos, uma aplicação muito reduzida. No período analisado, foram aplicadas um total de 5 268 penas, com maior incidência nos

seguintes crimes: furto qualificado com um peso relativo de 21,2% no total de crimes a que foi aplicada a pena; emissão de cheques sem provisão (10,8%); roubo ou violência (8,5%); tráfico de estupefacientes (7,1%); furto (5,1%); condução de veículo em estado de embriaguez (4,2%); e burla (3,8%).

6.3. Prisão por dias livres

A pena de prisão por dias livres é considerada como o modo supletivo de cumprimento das penas concretas de prisão por um período de tempo igual ou inferior a três meses (Cfr. artigo 45º, n.º 1 do Código Penal), desde que a tal não se oponham as necessidades de prevenção especial (exigências de prevenção da reincidência do condenado)¹⁹.

A prisão por dias livres consiste na privação de liberdade do condenado por períodos correspondentes aos fins-de-semana, não podendo, contudo, exceder dezoito desses períodos. Cada período de privação de liberdade tem a duração mínima de trinta e seis horas e a máxima de quarenta e oito horas, e corresponde a cinco dias de prisão contínua. Como diz Rodrigues, “*quando sujeito a prisão por dias livres, o delinquente continua a viver no seu meio normal e vai para a prisão aos fins de semana*” (1998:41).

A ideia subjacente à instituição deste regime de execução da pena de prisão não superior a três meses é a de adaptar a pena aplicada às exigências da vida familiar e profissional do condenado e limitar as consequências negativas da aplicação dessas penas. Se a prisão, de duração muito curta, for aplicada em regime de continuidade, embora o período de encarceramento seja relativamente breve, há um risco muito elevado de ruptura das relações sociais do condenado. Normalmente, a sua vida social e profissional é afectada de um modo irreparável, trazendo consigo consequências muito graves para a estabilidade sócio-económica do agregado familiar, assim como para o rápido ressarcimento da vítima (quando a tal haja lugar). Essas consequências, pela

¹⁹ Segundo Gonçalves, “*Trata-se de um modo de cumprimento da pena de prisão não superior a três meses, nos casos em que esta não pode ser substituída por multa nem por qualquer outra pena não privativa da liberdade*” (2001:177). Sobre esta matéria, ver, também, Oliveira, 1998:82 ss.

sua importância e gravidade, podem ter vários efeitos na pessoa do condenado, como, por exemplo, a “*temida contaminação pelo meio prisional*” (Rodrigues 1988:40).

Os termos específicos da execução desta pena, nomeadamente a data de início, os dias em que será cumprida e as horas de entrada e saída do condenado são determinados pelo tribunal na sentença condenatória. A sentença condenatória é comunicada aos serviços prisionais e aos serviços de reinserção social.

Os serviços prisionais devem indicar ao tribunal, no prazo de dez dias, qual o estabelecimento prisional em que a pena deve ser cumprida. Após essa indicação, o tribunal entrega cópia da sentença e guia de apresentação no estabelecimento prisional. O incumprimento dos termos da sentença é comunicado ao tribunal logo que seja injustificada a apresentação tardia, ou assim que o condenado não se apresente nas três horas posteriores ao momento estipulado. Se o tribunal considerar injustificada a falta, a pena passa a ser cumprida em regime contínuo pelo tempo restante, descontados os períodos já cumpridos (Cfr. artigos 487º e 488º do Código de Processo Penal).

O regime jurídico no que respeita à sua execução foi objecto de alteração introduzida pela revisão do Código Penal de 1995. Eram apontados alguns problemas, considerados obstáculos à sua aplicação, designadamente o facto de no Código Penal de 1982, a referência à substituição da pena de prisão efectiva e a própria formulação dos requisitos necessários à “substituição” da pena de prisão efectiva por prisão por dias livres não estarem bem explícitos. A reforma de 1995 veio esclarecer as duas formulações. Por um lado, definiu que o cumprimento da pena de prisão por dias livres deve ser aplicada a todas as penas de prisão de duração não superior a três meses, desde que esta não deva ser substituída (por razões de prevenção especial) por qualquer pena não detentiva. Por outro lado, clarificou os critérios que determinam o cumprimento da pena em prisão por dias livres: no que se refere

às exigências de prevenção especial²⁰. Na revisão de 1995, o legislador veio estabelecer a correspondência entre os três meses de pena de prisão e os períodos de prisão por dias livres. Na versão original, um período de 48 horas equivalia a quatro dias de prisão contínua, o que multiplicado pelo número máximo de períodos, equivalia apenas a sessenta dias (4x15=60 dias ou 2 meses). Hoje, dado que um período de 48 horas equivale a cinco dias de prisão contínua e que o número máximo de períodos é de dezoito, a correspondência é plena (5x18=90 dias ou 3 meses).

Outro dos problemas resultou da formulação normativa, que não era clara, sobre quem tinha competência para escolher o estabelecimento prisional onde o condenado deveria cumprir a pena. O Código de Processo Penal de 1987 incorporou uma alteração nesta matéria determinando, na 2ª parte do n.º 2 do artigo 487º, que *“os serviços prisionais comunicam ao tribunal o estabelecimento em que a pena deve ser cumprida, devendo indicá-lo de modo a facilitar a deslocação do condenado.”*

6.4. Semidetenção

O regime de semidetenção é considerado o modo de cumprimento das penas de prisão de muito curta duração (até 3 meses), que não devam ser substituídas por qualquer pena não detentiva, e que não devam ser cumpridas em prisão por dias livres, por razões de prevenção especial. Ao contrário da prisão por dias livres, a aplicação desta forma de cumprimento da pena de prisão necessita do consentimento do condenado (Cfr. artigo 46º, n.º 1 do CP).

A sua execução partilha dos fundamentos da prisão por dias livres, mas permite uma maior maleabilidade no controlo e na determinação dos períodos de encarceramento. O condenado mantém-se na prisão, pelos dias determinados na sentença, podendo, contudo, sair do estabelecimento prisional pelo tempo estritamente necessário para realizar as suas actividades profissionais normais, para prosseguir a sua formação profissional, ou para

²⁰ Para mais desenvolvimentos, Cfr. Oliveira, 1998.

continuar os seus estudos.²¹ Na sentença, o juiz determina quais as actividades que o condenado poderá continuar a exercer. Para a execução da pena é essencial a intervenção do Instituto de Reinserção Social²².

Em caso de incumprimento dos horários estabelecidos, a falta é comunicada ao tribunal, desde que se considere injustificada a apresentação tardia, ou assim que passem três horas do momento estipulado. Se o tribunal considerar injustificado o incumprimento dos deveres impostos a pena passa a ser cumprida em regime contínuo pelo tempo restante.

6.5. Distribuição por tipo de crime da pena de prisão por dias livres e de semidetenção

Como se pode ver pelo Quadro 13 não existe nas Estatísticas da Justiça, informação desagregada para estas penas, sendo tratadas conjuntamente. Estas penas não têm qualquer expressão estatística. No total do período analisado, registaram-se 118 condenações, distribuídas por 24 tipos de crime. São os seguintes os sete tipos de crime a que foram mais aplicadas: condução de veículo em estado de embriaguez (30); condução sem habilitação legal (22); emissão de cheques sem provisão (13); furto qualificado (12); furto (7); ofensa à integridade física simples e privilegiada (4); e crime de desobediência (4).

6.6. Admoestação

A admoestação consiste numa censura solene, feita ao condenado, em audiência, pelo tribunal. Em 1995 deixou de ser uma pena de substituição de penas concretas de prisão não superiores a três meses. No actual regime

²¹ Como diz Rodrigues, , quando sujeito a regime de semidetenção, “o delinquente (...) «vive» na prisão e sai para trabalhar ou estudar” (1988:41).

²² Cfr. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 58/95, de 31 de Março. Com a publicação da nova Lei Orgânica do Instituto de Reinserção Social (Decreto-Lei n.º 204-A/2001, de 26 de Julho), o Instituto deixou de ter competência para acompanhar o recluso durante o cumprimento da pena, passando essas competências para a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais. Até que essas competências sejam assumidas pela Direcção-Geral dos Serviços Prisionais continua aquela organização a ser responsável pelo acompanhamento dos reclusos autorizados a sair para trabalhar ou a frequentar estabelecimento de ensino ou de formação profissional.

jurídico, a admoestação substitui penas de multa não superiores a 120 dias, desde que o dano realizado pelo cometimento do crime tenha sido reparado e o tribunal entenda que, com a aplicação daquela pena, se conseguem atingir os objectivos da punição, nomeadamente a prevenção da reincidência. Embora não seja uma regra imperativa, a lei determina que não deverá ser aplicada uma pena de admoestação quando o agente, nos 3 anos anteriores ao facto, tiver sido condenado em qualquer pena.

A admoestação deverá ser efectuada após o trânsito em julgado da decisão de a aplicar, podendo todavia ser proferida de imediato se o Ministério Público, o arguido e o assistente declararem que não irão interpor recurso daquela decisão. A admoestação deverá ser realizada de tal forma que seja distinguível de qualquer alocução que caiba ao juiz realizar.

Distribuição por tipo de crime da pena de admoestação

Considerando toda a década de 90, a pena de admoestação foi aplicada a um reduzido número de crimes: 4 385, com um peso de 1,1% no total das penas aplicadas. Esta pena foi, sobretudo, aplicada aos crimes de condução sem habilitação legal (920, registando 21% dos crimes a que foi aplicada); consumo de droga (775, correspondendo a 17,7%); furto (751 – 17,1%); ofensa à integridade física simples e privilegiada com um total de 259, a que corresponde 5,9% das penas aplicadas; desobediência (222); furto qualificado (216); emissão de cheques sem provisão (174); e violação de domicílio (115).

Capítulo III

A Pena de Prisão

1. Introdução

A pena de prisão efectiva, sendo uma pena de privação da liberdade, é, naturalmente, uma pena reservada para as situações de criminalidade mais grave. Neste sentido, um dos princípios que preside ao sistema de sanções do Código Penal em vigor é o de que a pena de prisão apenas deve ser aplicada quando todas as restantes medidas se revelem inadequadas face às necessidades de prevenção. Deve, por isso, ser reservada para as situações de maior gravidade e que mais alarme social provocam, como a criminalidade violenta ou organizada, bem como para punir a acentuada inclinação para a prática de crimes revelada por certos agentes (Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março).

É este, também, o sentido das recomendações do Conselho da Europa. Por exemplo, a Recomendação da Assembleia Parlamentar n.º R (95) 1257, de 1 de Fevereiro, relativa às condições de detenção nos Estados-membros do Conselho da Europa, propõe o desenvolvimento do recurso às penas de substituição e a redução, tanto quanto possível, da duração da detenção. Também a Recomendação do Comité dos Ministros n.º R (99) 22, de 30 de Setembro, relativa à sobrelotação das prisões define como um dos princípios base, o princípio de que *“a privação da liberdade deveria ser considerada uma sanção ou medida de último ratio e só deveria ser aplicada quando a gravidade da infracção não possibilitasse a aplicação de outra sanção ou medida por ser considerada manifestamente inadequada”*. Defende-se, por isso, a redução do recurso às penas de prisão de longa duração e a substituição das penas de prisão de curta duração por sanções e medidas executadas na comunidade. Para alcançar este objectivo considera-se muito positivo o envolvimento dos

diferentes agentes judiciais no processo de definição de políticas penais relativamente à sobrelotação das prisões e à inflação da população prisional.

No ordenamento jurídico português a duração da pena de prisão tem, em regra, como limite mínimo 1 mês e máximo 20 anos. Contudo, desde que previsto na lei, quer no Código Penal, quer em lei penal extravagante, a duração da pena pode ir até um limite máximo de 25 anos, que em caso algum pode ser ultrapassado, mesmo nos casos de cúmulo jurídico.

No período 1990-2000, a pena de prisão foi aplicada a 100 tipos de crimes, dominando os crimes de furto qualificado, tráfico de estupefacientes, e roubo que, no seu conjunto, representam, no total do período, 52,7% dos crimes aos quais foi aplicada a pena de prisão. Seguem-se os crimes de emissão de cheques sem provisão, com um peso de 9,1%; os crimes de tráfico de quantidades diminutas, que representam 3,8%; os crimes de furto simples, com 3,7%; e os crimes de falsificação de documentos e de burla, ambos com um peso relativo de 3,5% no total das penas de prisão aplicadas no período referido. Apenas mais 8 tipos de crime, onde se incluem os crimes de homicídio e de ofensas à integridade física, apresentam valores entre 1 % e 2,7%, os restantes tipos de crime têm valores abaixo de 1%, ou mesmo sem qualquer expressão estatística.

Considerando o ano de 2000, salienta-se o facto de cerca de 50% do total (4 869) das penas de prisão aplicadas se referirem a condenações pela prática de dois tipos de crime: furto qualificado (1 336, 27,4%) e tráfico de estupefacientes (1 119, 22,9%).

A controvérsia dogmática sobre os fins das reacções criminais é uma velha questão do direito criminal. O Código Penal em vigor não resolve, naturalmente, a questão, mas toma posição sobre as finalidades da pena e das medidas de segurança, definindo os critérios que devem balizar a escolha e a medida da reacção criminal: a protecção dos bens jurídicos e a reintegração do agente na sociedade. Assim, em termos dogmáticos, a ressocialização do

condenado, como meio de evitar a reincidência, é um dos pressupostos da aplicação das penas.

No que respeita à pena de prisão, Anabela Rodrigues considera que em Portugal, ao invés do que sucedeu noutros países, a orientação da execução da pena de prisão para a socialização não foi abandonada, e o *“nosso país acompanhou a autêntica revolutio que significou reconhecer o recluso como sujeito de direitos, “parte” na relação jurídica que o liga à administração penitenciária, e consagrar o controlo jurisdicional da execução”* (2001:2). O recluso é, assim, um sujeito de direitos e de deveres e, a sua relação com a administração penitenciária, inclui direitos e deveres de ambas as partes. Os seus direitos, ainda que sujeitos a algumas restrições, devem ser respeitados e, numa vertente mais activa, a administração penitenciária e todos os serviços públicos que participam na execução da pena devem realizar os esforços necessários à reinserção social do recluso, esforços esses que devem seguir um duplo sentido: *“evitar a dessocialização do recluso”* e *“promover a sua não-dessocialização”* (Rodrigues, 2000: 47-52), embora se deva sempre ter em conta a sua vontade em ser reinserido ou *“tratado”*.

Aqueles princípios orientadores da execução da pena de prisão têm consagração normativa no Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/80, de 22 de Março e pelo Decreto-Lei 414/85, de 18 de Outubro, que regulamenta a execução das medidas privativas de liberdade. O diploma define e regulamenta todo um conjunto de direitos e deveres do recluso referentes à sua vida quotidiana no estabelecimento prisional, como alojamento, vestuário, alimentação e assistência médica, referentes à sua relação com o meio exterior, caso das licenças de saída do estabelecimento, e, também as medidas disciplinares.

O artigo 2º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 265/79, determina que *“a execução das medidas privativas de liberdade deve orientar-se de forma a reintegrar o recluso na sociedade, preparando-o para, no futuro, conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem que pratique crimes.”* Por outro lado, o legislador, reconhecendo a importância da participação do recluso e da

sociedade nesse esforço de ressocialização, estatui no artigo 3.º, n.º 4 do mesmo diploma que *“a execução deve, tanto quanto possível, estimular a participação do recluso na sua reinserção social, especialmente na elaboração do seu plano individual, e a colaboração da sociedade na realização desses fins.”*

2. As instituições envolvidas na execução da pena de prisão

A execução da pena de prisão sendo, em primeira linha, da responsabilidade dos tribunais, *máxime* dos tribunais de execução das penas, e dos serviços prisionais, envolve outras organizações, concorrentes, em especial, para o objectivo da reinserção social do recluso. Veremos, de seguida, quais as competências dos principais agentes judiciais e das instituições no âmbito da execução da pena de prisão.

2.1. Os tribunais de condenação

A execução da pena de prisão inicia-se com a expedição, pelo tribunal de condenação, de mandados de condução ao estabelecimento prisional. Os tribunais comuns de primeira instância são também, nos termos do artigo 471º, n.º 2 do CPP, os tribunais competentes para o conhecimento superveniente à condenação da prática de outros crimes pelos quais se verifique a existência de concurso e, em consequência, seja necessário efectuar o cúmulo jurídico (sobre esta questão, ver adiante ponto 3.2.).

2.2. O Ministério Público junto do tribunal de condenação

É ao Ministério Público que compete a promoção da execução da pena de prisão e das medidas de segurança. Aliás, nos termos do artigo 56º do Estatuto do Ministério Público, cabe à Procuradoria-Geral Distrital fiscalizar o respeito pela lei na execução das penas e das medidas de segurança, solicitando os esclarecimentos e propondo as inspecções que se mostrarem necessárias.

No que se refere especificamente à execução da pena de prisão, compete ao Ministério Público junto do tribunal de condenação, enviar, no prazo de cinco dias após o trânsito em julgado da decisão, ao tribunal de execução das penas e aos serviços prisionais e de reinserção social, cópia da sentença que aplicar pena privativa da liberdade.

Quando a pena admita liberdade condicional, é, também, ao Ministério Público que compete fazer a chamada “liquidação da pena”, isto é, indicar as datas em que, tendo por referência a pena concretamente aplicada, a situação do recluso deve ser analisada. De acordo com o disposto nos artigos 61º e 62º do CP, essas datas podem ocorrer a 1/2, 2/3, e 5/6 da pena. O Ministério Público deve, ainda, comunicar aos estabelecimentos prisionais e ao tribunal de execução das penas eventuais alterações que se verificarem na execução da pena.

2.3. Os tribunais de execução das penas

A intervenção de uma magistratura especializada no controlo da execução das penas de prisão, das medidas de segurança detentivas e na reintegração social do recluso foi, pela primeira vez, consagrada legalmente em Portugal pelo Decreto-Lei n.º 783/76 de 29 de Outubro. Com a criação dos tribunais de execução das penas, retirando à administração pública a exclusividade do controlo da execução das penas detentivas, foram reforçadas as garantias dos reclusos. Actualmente existem quatro tribunais de execução das penas: Tribunal de Execução das Penas de Lisboa, com quatro juizes; Tribunal de Execução das Penas do Porto, com dois juizes; e os Tribunais de Execução das Penas de Coimbra e de Évora, com um juiz cada.

No que respeita à competência territorial, esta é coincidente com a área dos respectivos distritos judiciais, com excepção dos estabelecimentos prisionais de Vale de Judeus e de Alcoentre, que, embora localizados no distrito judicial de Évora, estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Execução das Penas de Lisboa.

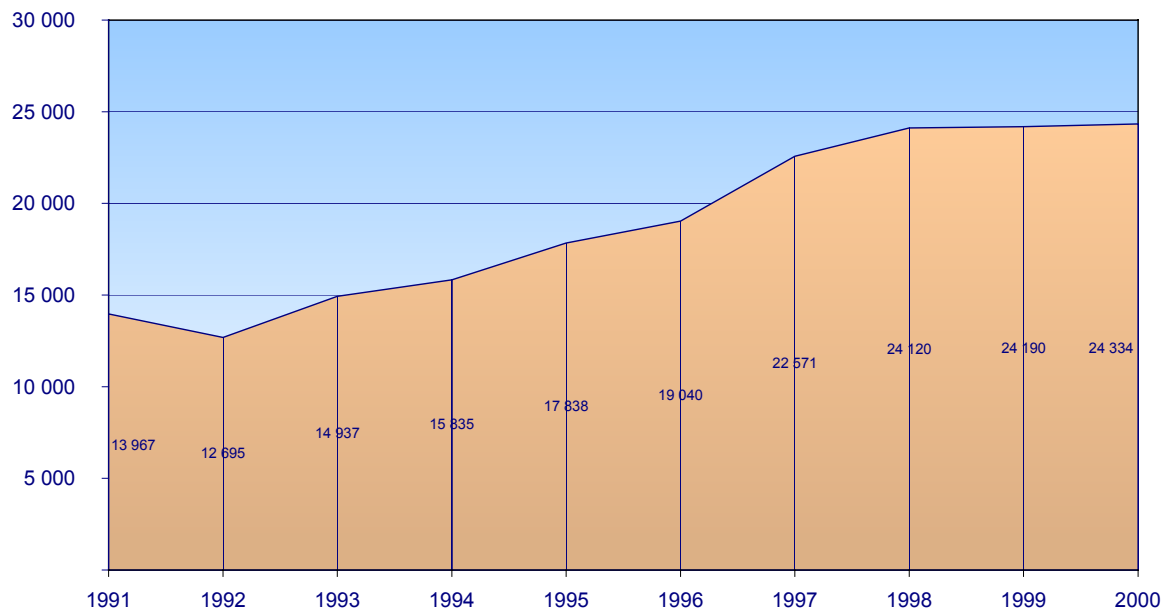
A competência material dos tribunais de execução das penas e dos juizes destes tribunais estão, actualmente, definidas na Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (LOTJ). O artigo 91º consagra um vasto leque de competências do tribunal, designadamente a concessão e revogação da liberdade condicional; a modificação da execução da pena de prisão relativamente aos condenados que padeçam de doença grave e irreversível em fase terminal; a emissão de parecer sobre a concessão; a competência para decidir sobre a revogação de indulto; e a execução de amnistia e de perdão genérico.

As competências do juiz do tribunal de execução das penas têm-se mantido basicamente inalteradas desde 1976. A alteração que nos parece mais significativa foi a introduzida pela Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro, que veio revogar a obrigatoriedade de visitas mensais do juiz de execução das penas aos estabelecimentos prisionais da respectiva circunscrição. Actualmente, compete ao juiz do tribunal de execução das penas, nos termos do artigo 92º da LOTJ, visitar os estabelecimentos prisionais da respectiva circunscrição, a fim de tomar conhecimento da forma como estão a ser executadas as condenações, apreciar, por ocasião da visita, as pretensões dos reclusos que para o efeito se inscrevam em livro próprio, ouvindo o director do estabelecimento, conhecer dos recursos interpostos pelos reclusos de decisões disciplinares que apliquem sanção de internamento em cela disciplinar por tempo superior a oito dias, conceder e revogar saídas precárias prolongadas, e convocar e presidir ao conselho técnico²³ dos estabelecimentos prisionais, sempre que o entenda necessário, ou a lei o preveja.

O Gráfico 14 mostra a evolução dos processos entrados no período 1991-2000²⁴.

²³ O conselho técnico é um órgão dos estabelecimentos prisionais que pode ser convocado e presidido pelo juiz do TEP ou pelo director do estabelecimento prisional. Quando é convocado pelo juiz do tribunal de execução das penas é o chamado conselho técnico externo. Quando o conselho técnico é convocado pelo director do estabelecimento prisional, designa-se conselho técnico interno.

Gráfico 14
Evolução dos processos entrados nos tribunais de execução das penas
(1991-2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

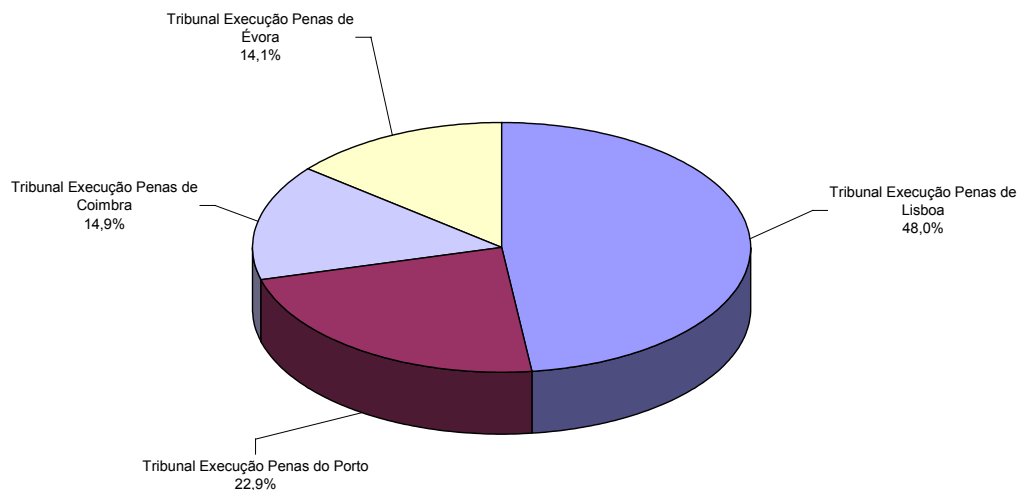
Como se pode ver pelo Gráfico, o número de processos entrados regista, desde o início da década, uma tendência de crescimento, acompanhando a tendência de aumento do número de reclusos. Em 1991, entraram nos tribunais de execução das penas 13 967 processos; em 1995 este número tinha aumentado para 17 838; e, cinco anos mais tarde, em 2000, foram registados 24 334, o que significa que, numa década, o volume de processos nos tribunais de execução das penas cresceu quase para o dobro.

A tendência de crescimento do número de processos regista-se em todos os tribunais de execução das penas, sendo mais acentuada nos tribunais de execução das penas de Lisboa e do Porto.

O Gráfico 15 mostra, para o ano de 2000, a distribuição do volume de processos entrados pelos quatro tribunais de execução das penas.

²⁴ Não dispomos de dados estatísticos para o ano de 1990.

Gráfico 15
Distribuição dos processos entrados por tribunal de execução das penas
(2000)

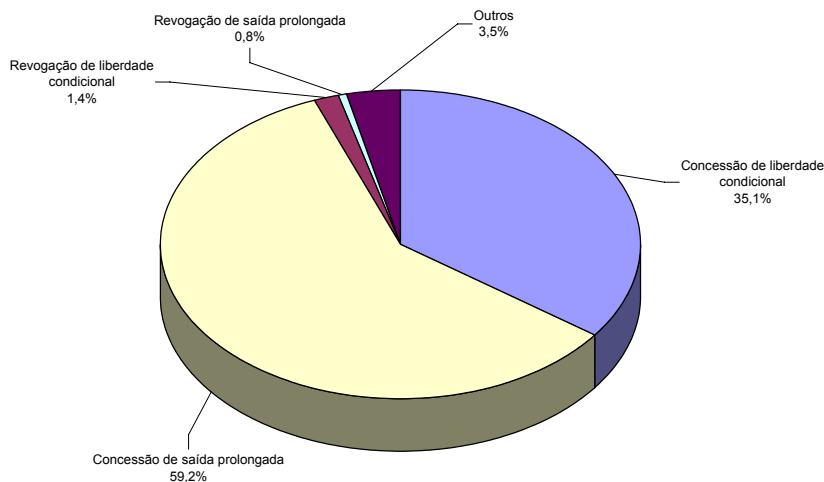


Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Atendendo à competência territorial dos diferentes tribunais, é natural que o maior volume de processos entrados se concentre onde há mais população prisional. Isto é, no Tribunal de Execução das Penas de Lisboa, com 11 690 processos entrados. Segue-se o Tribunal de Execução das Penas do Porto, com 5 576 processos; o Tribunal de Execução das Penas de Coimbra, que registou 3 636; e, em último lugar, o Tribunal de Execução das Penas de Évora, com 3 432 processos entrados.

A grande maioria dos processos entrados nos tribunais de execução das penas está relacionado com o regresso do recluso à sociedade (Gráfico 16).

Gráfico 16
Processos entrados nos tribunais de execução das penas por espécie
(Média 1991–2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Como se pode ver pelo Gráfico, no período 1991–2000, os processos de concessão de saídas precárias prolongadas representam, em média, cerca de 59% dos processos entrados, os processos de concessão de liberdade condicional, cerca de 35%.

Os restantes processos têm, em todos os anos, um peso médio relativo reduzido, cerca de 6% em média. Destaca-se o baixo peso das revogações de liberdade condicional (1,4%) e de saídas prolongadas (0,8%), confirmando a apreciação dos diferentes operadores sobre o sucesso daquelas medidas.

2.4. A Direcção-Geral dos Serviços Prisionais

A Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP) orienta os serviços de detenção e execução das penas de prisão e medidas de segurança, superintende na sua organização e funcionamento e efectua estudos e investigações referentes ao tratamento dos delinquentes²⁵. É composta por

²⁵ Cfr. artigo 1º do Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de Setembro.

diversos órgãos e serviços. São órgãos da DGSP, o director-geral, o conselho técnico da DGSP, o conselho administrativo, e o conselho consultivo. A DGSP é composta também por serviços centrais, que compreendem serviços operativos e serviços de apoio, e por serviços externos, que englobam os estabelecimentos prisionais e o Centro de Formação Penitenciária. Faremos, de seguida, uma breve referência aos diferentes órgãos da DGSP com competências relevantes no que respeita à execução da pena de prisão, tal como estão definidas na lei, isto é, sem cuidar de saber da sua efectiva execução prática.

Com especial relevância para a execução da pena de prisão destacam-se os seguintes serviços operativos: Direcção de Serviços de Execução das Medidas Privativas de Liberdade; Direcção de Serviços de Educação, Ensino, Formação Profissional e de Apoio à Reintegração Social de Reclusos; Direcção de Serviços de Saúde; Direcção de Serviços de Vigilância, Acompanhamento e Segurança Penitenciária; e o Serviço de Auditoria e Inspeção (serviço de apoio).

A Direcção de Serviços de Execução das Medidas Privativas de Liberdade compreende a Divisão de Individualização e Definição de Regimes, a Divisão de Organização e Gestão da População Prisional, a Secção de Reclusos e a Secção de Expediente e Arquivo.

A Divisão de Individualização e Definição de Regimes analisa e propõe métodos e técnicas de tratamento penitenciário individualizado e a afectação dos reclusos aos estabelecimentos prisionais em função da sua classificação e do regime estabelecido.

A Divisão de Organização e Gestão da População Prisional promove a criação e a actualização das bases de dados com os elementos indispensáveis ao eficiente funcionamento dos serviços; a distribuição dos reclusos pelos estabelecimentos prisionais, em articulação com o Serviço de Acompanhamento e Acções Especiais; e elabora relatórios trimestrais sobre ocorrências extraordinárias nos estabelecimentos prisionais que envolvam

reclusos e sobre os resultados da concessão de medidas de flexibilização da pena.

A Secção de Reclusos procede à recolha de informação, com vista à classificação dos reclusos em função dos critérios estabelecidos na lei de execução de penas, nomeadamente em função da sua situação jurídica (preventivo, condenado, delinquente primário, reincidente), da duração da pena a cumprir, do estado de saúde física e mental, das particulares necessidades do tratamento, da proximidade da residência familiar, bem como das informações de segurança, de ordem escolar e laboral que possam ser relevantes (Cfr. artigo 11º do Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto). É, também, da sua competência organizar e manter actualizados os processos individuais dos reclusos e os respectivos registos informáticos, e informar os tribunais e outras entidades sobre a situação dos reclusos.

A Direcção de Serviços de Educação, Ensino, Formação Profissional e de Apoio à Reintegração Social dos Reclusos compreende a Divisão de Educação, Ensino e Animação Sócio-Cultural e a Divisão de Formação Profissional e de Apoio à Reintegração Social de Reclusos.

A Divisão de Educação, Ensino e Animação Sócio-Cultural apoia as direcções dos estabelecimentos prisionais no desenvolvimento de acções nas áreas de educação e animação sócio-cultural dos reclusos, assegura a articulação com os competentes serviços do Ministério da Educação na celebração e execução de acordos para a formação académica dos reclusos e promove novas modalidades de cooperação.

A Divisão de Formação Profissional e de Apoio à Reintegração Social dos Reclusos promove a formação e aperfeiçoamento profissional dos reclusos, nomeadamente através de uma estreita colaboração com entidades públicas e privadas com competência nesses domínios; organiza cursos de formação profissional, por iniciativa própria ou em articulação com o Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector da Justiça; fiscaliza a aplicação das medidas destinadas a garantir a segurança e higiene no

trabalho; e propõe a criação de brigadas de trabalho, em articulação com a Direcção de Serviços de Vigilância, Acompanhamento e Segurança Penitenciária. Compete-lhe, ainda, a promoção e fiscalização da participação de entidades públicas ou privadas na utilização de mão-de-obra prisional, o desenvolvimento de programas relacionados com a execução de medidas de flexibilização de pena de prisão e a colaboração com entidades públicas e privadas em matérias relacionadas com a reinserção social dos condenados a medidas privativas de liberdade.

A Direcção de Serviços de Saúde define as linhas de orientação para os serviços médicos, de enfermagem e farmacêuticos dos estabelecimentos prisionais, por forma a responder às necessidades de profilaxia e tratamento dos reclusos; implementa medidas de rastreio e prevenção das doenças infecto-contagiosas e da toxicodependência da população prisional; estabelece acordos com outras estruturas da área da saúde, nomeadamente do Ministério da Saúde, com vista a assegurar a prestação de serviços às populações reclusas; e propõe a adopção das medidas adequadas à melhoria da prestação dos serviços de saúde e das condições higieno-sanitárias dos serviços.

A Divisão de Vigilância, Segurança e Logística, faz parte da Direcção de Serviços de Vigilância, Acompanhamento e Segurança Penitenciária e tem por atribuição assegurar escoltas, por meios próprios ou conjuntamente com as forças de segurança, nos casos em que a especial perigosidade dos reclusos o justifique.

O Serviço de Auditoria e Inspeção (serviço de apoio) actua nas áreas específicas dos serviços externos, designadamente nas áreas de tratamento penitenciário, gestão administrativa, assistência médico-sanitária, vigilância e segurança. Tem competência para supervisionar e acompanhar o desempenho dos estabelecimentos prisionais, designadamente nas áreas de tratamento penitenciário e gestão, recolhendo os elementos de informação necessários, com vista ao seu bom funcionamento; avaliar a eficácia do funcionamento e da gestão dos estabelecimentos prisionais; verificar o cumprimento das disposições legais, dos regulamentos e das instruções de serviço nesses

estabelecimentos; recolher informações e elaborar relatórios sobre as normas, técnicas e métodos adoptados nos estabelecimentos prisionais; propor medidas ajustadas à correcção e uniformização de procedimentos; e verificar o estado das instalações dos serviços prisionais.

2.5. O estabelecimento prisional

Os estabelecimentos prisionais (EP) são, de acordo com a Lei Orgânica da DGSP, serviços externos daquela e dividem-se em estabelecimentos prisionais centrais, especiais (para jovens adultos - 16 a 25 anos de idade -, para mulheres, hospitais prisionais; e hospitais psiquiátricos prisionais), e estabelecimentos regionais (para reclusos preventivos ou condenados em penas não superiores a 6 meses).

Os estabelecimentos centrais e especiais são compostos pelo director, pelo conselho técnico, e pelo conselho administrativo. Por sua vez, os estabelecimentos prisionais regionais são compostos pelo director e pelo conselho técnico. São dirigidos pelo director, que é o administrador da prisão, directamente dependente do Director-Geral, que pode ser coadjuvado por adjuntos²⁶, designados por despacho do Director-Geral.

O conselho técnico interno é composto pelo director do estabelecimento, que preside, e por cinco funcionários, como vogais²⁷. Pode, ainda, ser chamado a participar nas reuniões, sem direito a voto, qualquer funcionário que, em virtude de conhecimento pessoal dos assuntos a debater, possa prestar colaboração útil.

Os estabelecimentos centrais e especiais²⁸ dispõem de serviços operativos (serviços de educação e ensino, de serviço social e de vigilância e

²⁶ No máximo de cinco, no caso dos estabelecimentos centrais e especiais, e no máximo de um, no caso dos estabelecimentos prisionais regionais.

²⁷ Vogais designados pelo Ministro da Justiça, sob proposta do Director-Geral, ouvido o director do estabelecimento.

²⁸ Não dispondo de serviços, *qua tale*, os estabelecimentos prisionais regionais dispõem de pessoal para assegurar a direcção, administração, vigilância, educação e ensino e a assistência médica, social e religiosa dos reclusos.

segurança e de apoio) e de serviços de apoio, onde se incluem os serviços de assistência médica e assistência religiosa.

Os serviços de educação e ensino têm uma ampla competência no planeamento e realização de actividades educativas e de lazer para os reclusos, na concepção do plano individual de readaptação de cada um e no acompanhamento daqueles durante a execução da pena. Compete-lhes, designadamente desenvolver actividades necessárias ao acolhimento dos reclusos, esclarecendo-os, em colaboração com o serviço social e com o serviço de vigilância, sobre os regulamentos e normas em vigor no estabelecimento; colaborar na elaboração e actualização do plano individual de readaptação dos reclusos; organizar, com a participação activa daqueles, actividades culturais, recreativas e de educação física; promover conferências, colóquios e cursos especializados, tendo em vista a aquisição de conhecimentos que facilitem a preparação para a liberdade; colaborar com os responsáveis pelo sector do trabalho na distribuição dos reclusos pelas actividades profissionais mais adequadas às suas aptidões; e dar pareceres no caso de saída prolongada e liberdade condicional.

O serviço social tem como atribuições essenciais acompanhar os reclusos no desenvolvimento de actividades em meio livre. Compete-lhe, designadamente estimular a ligação dos reclusos com o meio social, especialmente com as famílias, e, no caso de reclusos estrangeiros, promover os contactos necessários com organismos e entidades representantes do país de origem; acompanhar o trabalho e estudo dos reclusos no meio livre; e prestar apoio psicológico, moral e material às famílias dos reclusos, directamente, ou em colaboração com outros serviços públicos ou, ainda, com instituições de solidariedade social, públicas e privadas.

O serviço de vigilância e de segurança tem competência para a segurança e vigilância dos reclusos em meio fechado, assim como para vigiar ou acompanhar os reclusos nas saídas para o exterior.

O serviço de assistência médica satisfaz as exigências de profilaxia e tratamento dos reclusos e o serviço de assistência religiosa dá assistência moral ou espiritual àqueles, celebra actos de culto e, eventualmente, colabora com o serviço de educação e ensino e com o serviço social.

2.6. O Instituto de Reinserção Social

As competências do Instituto de Reinserção Social no que respeita à execução de penas e medidas de segurança privativas de liberdade foram recentemente revistas com a publicação da nova Lei Orgânica do Instituto²⁹. Esta Lei Orgânica, promulgada na sequência da nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça³⁰, veio centrar as “*competências do Instituto de Reinserção Social nos domínios da prevenção criminal e das penas alternativas à prisão, a par das funções que já desempenhava no domínio da reinserção social*” e “*clarificar a esfera de acção deste Instituto e da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais*” (Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho).

No que diz respeito à execução das penas de prisão e das medidas de segurança de internamento, eram competências do Instituto de Reinserção Social, antes da entrada em vigor da nova Lei Orgânica, assegurar o apoio técnico ao competente tribunal de execução das penas; participar na elaboração, execução e avaliação dos planos individuais de tratamento, em articulação com a administração prisional ou instituição de internamento; e, quando não existisse apoio técnico próprio da administração prisional, assegurar esse apoio na tomada de decisões do director do estabelecimento prisional, fornecendo dados sobre características psicossociais e sobre a situação familiar e profissional do recluso, relevantes para cada decisão.

Com a nova Lei Orgânica, a intervenção do Instituto na execução concreta da pena de prisão, durante o período de internamento, fica muito limitada, passando as suas competências a incidir, mais fortemente, na

²⁹ Decreto-Lei n.º 204-A/2001, de 26 de Julho.

³⁰ Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho.

execução de penas e medidas alternativas à pena de prisão e na execução da liberdade condicional. Neste último caso, compete-lhe, designadamente efectuar o controlo do cumprimento de obrigações fixadas pelo tribunal, elaborar relatórios para a avaliação periódica e final da execução das medidas, e cooperar com entidades públicas e particulares que intervenham ou colaborem na execução da medida.

Quanto às anteriores competências do Instituto no âmbito da execução da pena de prisão, a orientação política é no sentido da sua recepção pela Direcção-Geral dos Serviços Prisionais³¹. Neste momento, contudo, existe um vazio legislativo e regulamentar quanto à efectiva transferência dessas competências, dado que a nova Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, que deveria ter sido aprovada passados quatro meses da entrada em vigor da Lei Orgânica do Ministério da Justiça (Cfr. artigo 34º do Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho), e que permite recepcionar aquelas competências, ainda não o foi.

A lei exige, ainda, a publicação de um despacho do Ministro da Justiça que preveja os procedimentos a adoptar pelo Instituto de Reinserção Social e pela Direcção-Geral dos Serviços Prisionais no que se refere à elaboração de relatórios sociais, informações e perícias relativos a arguidos presos e às actividades necessárias à preparação da execução da liberdade condicional³².

3. Problemas e bloqueios na execução da pena de prisão

Em Portugal, a situação prisional tem emergido nas páginas dos jornais com a denúncia de problemas graves, como a sobrelotação nas cadeias, a degradação da disciplina interna, o descontrolo do tráfico de droga, a escassez de formação profissional e de postos de trabalho, aumentando o número de presos desocupados e, em consequência, a tensão resultante dessa desocupação.

³¹ Cfr. artigo 31º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho.

³² Cfr. artigo 32º do Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho.

De facto, são muitos e muito variados os problemas com que o sistema prisional português se está a confrontar. Isso mesmo é reconhecido pela Direcção Geral dos Serviços Prisionais, que elege os seguintes problemas principais: a sobrelotação dos estabelecimentos prisionais, embora a um nível menor em resultado da construção de novas unidades; a degradação significativa das condições de saúde, sobretudo em resultado do aumento da toxicodependência e de doenças infecciosas e virais graves; a maior complexidade psico-social da população reclusa; o aumento da perigosidade, sobretudo depois da entrada no sistema de reclusos ligados a grupos e associações criminosas envolvidas em migração clandestina e tráfico de droga; o aumento do tráfico de droga dentro dos estabelecimentos prisionais; as dificuldades na separação de reclusos, decorrentes da escassez do parque prisional existente; o aumento da tensão no ambiente interno elevando as dificuldades de manutenção da ordem e da disciplina internas; e a degradação de condições materiais (Cfr. www.dgsp.mj.pt/corpo_news.html).

Já em 1999, o Provedor de Justiça, na apresentação do Relatório da Provedoria de Justiça sobre o sistema prisional de 1998, considerava como “*as três principais máculas*” que afectavam o sistema prisional “*a insuficiência de prestação de cuidados de saúde, agravada pela proliferação de doenças infecciosas, a insuficiência de alojamento, em quantidade e qualidade, e a deficiência verificada ao nível da ocupação de todos os reclusos, que permitisse cumprir o propósito da sua reinserção social.*”

O aumento da população prisional e da duração das penas de prisão em resultado de alterações ao sistema jurídico-penal, o alastramento ao meio prisional do fenómeno da toxicodependência, a falta de unidades prisionais, a escassez de recursos humanos, a ausência de investimento em programas de formação permanente, as deficiências do enquadramento orgânico e dos mecanismos de gestão que dificultam a rápida adaptação do sistema à nova criminalidade e, em geral, às novas exigências da sociedade, são alguns dos factores, recorrentemente apontados, como explicativos da actual situação prisional. Naturalmente que para ultrapassar aqueles, e outros problemas,

exigem-se medidas de natureza diversa, algumas de ordem normativa, mas também medidas relativas à administração e gestão do sistema prisional. Insere-se, neste âmbito, a auditoria, em curso, aos mecanismos de organização e gestão do sistema prisional, com vista à concepção de um novo modelo organizacional³³.

Como já deixámos dito, a nossa análise não pretende valorizar, nem considerar todos os problemas e questões imanentes ou contextuais do sistema prisional. Desde logo, as questões relativas às condições materiais da execução da pena de prisão, designadamente a escassez de unidades ou equipamentos, de recursos humanos, e as referentes à organização e gestão do sistema não constituem objecto da nossa análise. Na nossa perspectiva analítica, a questão da execução da pena de prisão é abordada em duas vertentes essenciais: a interligação entre o sistema prisional e o sistema judicial, em especial, os tribunais de execução das penas; e a articulação e funcionamento do sistema prisional, no seu conjunto, tendo em vista a execução do princípio da ressocialização que, como já referimos, o sistema penitenciário considera como princípio orientador da execução da pena de prisão.

De acordo com a nossa perspectiva analítica, procuramos, neste capítulo, mapear alguns dos problemas e dos bloqueios que a nossa investigação permitiu identificar, impeditivos de uma execução eficaz dos princípios e normas que definem a execução da pena de prisão e que fazem com que seja profunda a disjunção entre os princípios e as normas jurídicas e a sua aplicação prática. Além destes, existem, por certo, outros problemas e aqueles de que iremos dar conta, merecem, ainda, outras abordagens. Estes foram, contudo, aqueles que o trabalho de campo junto dos diferentes agentes do sistema levou a considerar como fundamentais (não são, por isso, os problemas fundamentais dos principais interessados: os reclusos). Neste

³³ O Ministério da Justiça, através do seu Gabinete de Auditoria e Modernização, celebrou, em 26 de Novembro de 2001, com o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e de Empresa um protocolo com o objectivo de proceder a uma auditoria aos mecanismos de organização e gestão do sistema prisional.

relatório preliminar pretendemos, sobretudo, sistematizar a avaliação e o discurso dos diferentes operadores, quer do sistema judicial, quer do sistema prisional, sobre os problemas e bloqueios identificados³⁴.

3.1. As desarticulações na comunicação

Segundo os nossos informadores, a comunicação do sistema prisional, quer internamente, quer com o exterior, funciona de forma desarticulada com manifestos desperdícios de eficácia. Um dos problemas prende-se com a comunicação entre os tribunais judiciais e os diferentes estabelecimentos prisionais, no momento da entrada do recluso.

Os reclusos quando entram no estabelecimento prisional vêm apenas acompanhados, em regra, de um mandado “*que refere apenas um dos crimes em que foi condenado, caso tenha sido condenado pela prática de mais que um crime, o que é frequente, a pena e o estabelecimento prisional ao qual deve ser conduzido. Nem sempre trazem a sentença que o condenou. Raramente o recluso chega ao estabelecimento prisional com uma informação mais completa (decisão judicial, relatório do IRS e registo criminal) que permita conhecer, por exemplo, se é reincidente e qual a criminalidade a que está associado. Esta informação pode chegar ao estabelecimento prisional muito tempo depois do recluso*” (Ent. 1).

Segundo um responsável de um estabelecimento prisional “às vezes o acórdão só vem dois anos depois” (Ent. 10)

A consulta dos processos efectuada num estabelecimento prisional permitiu-nos constatar que, em vários processos, as fichas de entrada não continham informação sobre a situação do recluso. Em muitos dos processos individuais dos reclusos não constava a sentença do processo à ordem do qual aquele se encontrava a cumprir pena, mesmo quando o julgamento já havia sido efectuado há vários meses. Sintomático desta situação é o elevado

³⁴ As citações dos operadores são identificadas por (Ent.), querendo significar entrevista, seguido de um número atribuído em função da ordem em que, pela primeira vez, é citado.

número de ofícios expedidos pelo estabelecimento prisional a requerer ao tribunal de condenação a sentença/acórdão condenatório.

Acresce que, em alguns casos, os mandados de condução ao estabelecimento prisional, emitidos pelo tribunal de condenação apenas referem o tipo de crime pelo qual foi condenado e o número do respectivo processo, não indicando, por vezes, a duração da pena aplicada.

Mas, *“por vezes o recluso nem o Bilhete de Identidade traz. Às vezes os polícias que os acompanham é que nos dão mais alguma informação, mas são informações orais. E é com essas informações que preenchemos a ficha de entrada”* (Ent. 2).

Os responsáveis pelos estabelecimentos prisionais consideram que aquelas são informações fundamentais que deveriam constar do processo do recluso, a partir do momento da sua entrada no estabelecimento. A ausência dessa informação tem consequências negativas, por exemplo, na colocação interna dos presos e na definição do seu plano individual de tratamento.

A desarticulação de comunicação com os tribunais de condenação acompanha o recluso no decurso do cumprimento da pena.

“É normal o estabelecimento prisional não conhecer se o recluso tem ou não outros processos pendentes, o que acontece com muita frequência. O recluso também não sabe. Muitas vezes é o juiz do tribunal de execução das penas que oficia a outros tribunais onde se sabe está a decorrer processos para saber qual a situação do recluso nesses processos” (Ent. 1).

Mas, nem sempre os tribunais de execução das penas têm acesso rápido a essa comunicação.

“Depende. Há tribunais e tribunais. Infelizmente, nós podemos fazer um ofício para uma Vara em que a resposta vem imediatamente. Se for para a Vara ao lado demora imenso tempo. São das tais

maravilhas do nosso sistema. É muito desigual. Cada paróquia tem as suas regras” (Ent. 3).

Como já referimos, os estabelecimentos prisionais, frequentemente, tomam a iniciativa de solicitar aos tribunais, informação sobre a situação dos processos pendentes do recluso. A consulta dos processos permitiu-nos, também, constatar que este circuito informativo apresenta algumas deficiências. A morosidade das respostas, por parte dos tribunais, implica a manutenção da indefinição da situação jurídico-penal dos reclusos. Esta situação agrava-se quando, devido à falta de informação centralizada, o tribunal ao qual a informação é solicitada não tem conhecimento de todos os processos (de inquérito ou já em fase de julgamento) em que o recluso é suspeito/arguido. A dispersão geográfica dos processos (devido à grande mobilidade das pessoas e às regras de competência territorial), a morosidade processual e a falta de comunicação dos tribunais entre si, dificultam, de sobremaneira, o conhecimento atempado da situação jurídico-penal do recluso, com consequências importantes, quer na definição da política de tratamento, quer nas medidas que lhe permitem reiniciar o contacto com o exterior.

Esta última vertente do problema pode ter consequências negativas, como se verá, na apreciação das medidas de flexibilização, incluindo a apreciação da liberdade condicional.

A resolução definitiva desta situação passa pelo funcionamento pleno e eficaz da Rede Informática que ligará *on line* todo o sistema judicial e os diferentes organismos que com ele interagem, como é o caso da Direcção Geral dos Serviços Prisionais e dos diferentes estabelecimentos prisionais. Contudo, este problema também seria bastante simplificado, ou mesmo anulado, com uma gestão racional e eficaz das secretarias e dos processos judiciais.

As dificuldades de articulação do sistema prisional com outras instituições não passam só pelos tribunais. Os serviços prisionais queixam-se de algumas dificuldades de articulação com o IRS, nomeadamente na

obtenção de informação, mas, também, com outros serviços, originando problemas graves internos como o seguinte:

“foi apreendido ao recluso um produto que nós pensamos ser estupefaciente. Fez-se um inquérito interno e mandou-se o produto para análise. A confirmação “rápida” só deve chegar daqui a quatro ou cinco meses. E nós não podemos punir sem a confirmação, sem o teste do laboratório, que demora mais ou menos um ano. Quando chegar, o recluso já pode estar perfeitamente integrado e a participar em aulas, ou num programa de tratamento. Como é que ele vai entender uma punição de uma semana por algo que já se passou há tanto tempo?” (Ent. 2).

Dentro do sistema prisional também são várias as desarticulações e disfuncionalidades mencionadas, em especial as que se relacionam com o processo de transferência dos reclusos para outro estabelecimento, sempre que aquele muda de estabelecimento.

O chamado *processo do recluso* consta de três processos específicos: o processo jurídico-penitenciário, que contém todas as informações relativas à situação jurídico-penal do recluso, como as sentenças dos tribunais de condenação, as decisões do tribunal de execução das penas e outras decisões relativas ao recluso e todos os requerimentos por este apresentados; o processo psico-social elaborado pelos serviços de educação (formação recebida, capacidades profissionais, relação com a família etc.); e o processo clínico.

Sempre que um recluso é transferido, de um para outro estabelecimento prisional, os diferentes processos individuais não o acompanham.

“O processo não sai do estabelecimento prisional quando o recluso é transferido. Segue apenas uma compilação sumária da sua situação jurídica (de preenchimento não uniforme nem controlado) e praticamente mais nada. Por vezes nem os saldos que ele tem no estabelecimento prisional (que lhe permite tomar um café no outro

estabelecimento prisional, sem que esse tenha de telefonar a perguntar qual é o saldo dele, por exemplo) nem, por vezes, os medicamentos (por exemplo a metadona) e depois é uma confusão (para obter metadona, para saber a dosagem, etc...). Existem regras quanto à transferência de processos. Estão definidas em circular, mas na prática não se cumprem” (Ent. 2).

No que respeita à existência de orientação superior sobre esta matéria é diferente a opinião de outro director, considerando que, quanto à transferência do condenado, há de facto, um problema de escassez de informação, mas diz que *“não existe nenhuma orientação sobre esta matéria. O recluso deveria ser acompanhado do processo, mas não existe nenhuma circular a obrigar a esse acompanhamento. O processo só é enviado passado algum tempo” (Ent. 4).*

Para um outro director, a situação não é uniforme.

“Há estabelecimentos prisionais que mandam tudo, outros não. Nós mandamos tudo por nossa iniciativa. Mandamos cópias do processo integral. O processo relativo à situação jurídico-penal do recluso está todo informatizado e nós mandamos o processo completo. O processo clínico, que é confidencial, e, por vezes, o processo de educação podem ir mais tarde” (Ent. 5).

Um outro responsável pelos serviços prisionais aponta um problema de logística na transferência dos processos:

“a transferência de um recluso é acompanhada por uma súmula do processo jurídico-penitenciário. Um dos problemas que tem sido discutido é o da circulação dos processos. A proposta do processo individual acompanhar o recluso, aquando da sua transferência para outro estabelecimento prisional, levanta três tipos de problemas: quem seria responsável pelo processo durante a transferência (os guardas prisionais dizem que não têm competência para tal, apenas

para acompanhar o recluso); como garantir a confidencialidade e a inviolabilidade do processo; e em que parte da carrinha iria o processo. Por exemplo, se fossem transportados sete reclusos de uma vez, o papel que os acompanharia seria o equivalente a vinte e um dossiers (7 X 3 processos específicos)” (Ent. 6).

Para a DGSP, esta situação acontece, sobretudo, porque “*não está interiorizada na cultura prisional a necessidade de mandar o processo do recluso para o estabelecimento prisional em que continuará a cumprir a sua pena*” (Ent. 1).

Sobre esta matéria, um responsável de um estabelecimento prisional sintetiza, assim, o problema: “*a comunicação formal entre estabelecimentos prisionais não funciona e está cheia de vícios*” (Ent. 2).

Este problema poderá ser resolvido com a total e eficaz informatização dos serviços prisionais e a sua ligação interna em rede. A informação de que dispomos é que já existe, desde há cerca de dois anos, uma aplicação informática a funcionar em todos os estabelecimentos prisionais. Contudo, há diferenças no que respeita ao rigor e à actualização da introdução de dados. Esta é, pois, uma área a exigir intervenção imediata, não só no que respeita ao desenvolvimento e operacionalização dos programas e da rede informática, mas também na definição de regras de procedimento uniforme e na formação adequada dos recursos humanos.

Ainda no âmbito da transferência de reclusos, a articulação entre DGSP e estabelecimentos prisionais nem sempre funciona eficazmente. A nossa investigação permitiu-nos identificar atrasos na resposta da DGSP às solicitações dos estabelecimentos prisionais.

Num dos casos analisados, um estabelecimento prisional solicitou a transferência urgente de um recluso para um outro estabelecimento prisional por a sua segurança estar em risco. Contudo, apesar da urgência, a resposta definitiva demorou cerca de cinco meses e apenas foi dada depois de o recluso

ter sido internado num hospital prisional em consequência de agressões de que foi vítima no estabelecimento prisional em que se encontrava.

Também a comunicação entre tribunais de execução das penas confronta-se com alguns problemas.

“Existe uma certa mobilidade dos reclusos entre estabelecimentos prisionais, e cada vez que um recluso passa de um estabelecimento para outro não é seguro que o processo seja remetido desse tribunal para o outro tribunal competente. Portanto, um indivíduo que esteja no Estabelecimento Prisional do Porto e vá para Vale Judeus, o processo deveria ser de imediato remetido para o Tribunal de Execução das Penas de Lisboa. E isso nem sempre sucede” (Ent. 3).

Os juizes de execução das penas colocam este problema no contexto da reivindicação da plena informatização destes tribunais.

“Por exemplo, este Tribunal ainda não está informatizado. Eu já há um ano fiz um ofício ao Sr. Ministro da Justiça, solicitando a necessidade de informatizar o tribunal de execução das penas. Porque, neste tribunal, as coisas funcionavam por fichas, portanto, cada recluso tem uma ficha, para nós sabermos se existe ou não um processo. Ora, são milhares de fichas e basta um dos funcionários tirar a ficha do lugar, vai-se ao arquivo confirmar e não está lá o nome. Então abre-se uma nova ficha. Passado um tempo descobri-se que a primeira ficha estava fora do lugar. O que é que sucede? Sucede que, por vezes, quanto ao mesmo condenado, existem três ou quatro processos. Isto acontecia muito na minha secção antes de tomar posse. Agora tenho tentado acabar com isto, porque dei provimento no sentido de que quando aparecessem folhas avulsas a secção deveria imediatamente averiguar se havia ou não processo. Agora as coisas estão melhores, mas enquanto não estiver informatizado, estas coisas podem suceder” (Ent. 3).

3.2. A questão do cúmulo jurídico

O cúmulo jurídico deve ser efectuado quando o condenado pratique mais que um crime, antes de transitar em julgado a condenação por qualquer um deles. Neste caso, estamos perante aquilo que se chama concurso de crimes, que pode ser concurso efectivo ou concurso aparente. Para a questão em análise apenas nos interessa o concurso efectivo de crimes. Existe esta situação quando o mesmo agente preenche vários tipos legais de crime, ou preenche várias vezes o mesmo tipo legal de crime. O cometimento de vários tipos de crime e a sua punição, por cada um deles, conduz a um sistema de acumulação material de penas, relativas às várias infracções, o que poderia levar, caso tivessem que ser todas integralmente cumpridas, à transformação de penas de prisão temporárias em pena de prisão perpétua. Daí que os diferentes sistemas jurídicos tentem encontrar métodos que permitam ultrapassar esta questão.

No ordenamento jurídico-penal português esta situação é ultrapassada através do método do cúmulo jurídico, que se traduz na formação de uma pena única ou total, em que se unificam juridicamente as penas correspondentes a cada infracção. A determinação dessa pena única obedece a três momentos: a determinação da pena concreta para cada um dos crimes, a construção da moldura do concurso e a determinação da pena concreta dentro da moldura do concurso de crimes para a qual deverão ser considerados, em conjunto, os factos e a personalidade do agente (Cfr. artigo 77º do CP).

Como já referimos, é pressuposto da formação da pena do concurso que os crimes tenham sido praticados antes de transitar em julgado a condenação por qualquer um deles. No entanto, nos termos do artigo 78º do CP, o regime do cúmulo jurídico será, ainda, aplicável, nos casos em que o crime (já condenado ou não) venha a ser conhecido depois de qualquer uma das condenações transitar em julgado, mas antes da respectiva pena estar cumprida, prescrita ou extinta. O artigo 78º do CP determina, assim, a formação do cúmulo jurídico das penas sempre que se conheçam infracções anteriores que possam ser acumuladas com a(s) já julgada(s), desde que a

pena não esteja totalmente cumprida, ou sempre que se verifique que não fora feito o cúmulo jurídico das diversas penas que formam uma acumulação de infracções.

Segundo Gonçalves, esta é uma situação que sucede com frequência, dado que *“por insuficiência do registo criminal, por expedientes dos arguidos, pela simplicidade dos processos sumários ou, ainda, por outras causas, sucede, por vezes, que um arguido sofre várias condenações, que transitam, só depois se descobrindo que fora julgado com outros processos pendentes ou com infracções por investigar. O caso sucede com frequência em comarcas de muito movimento. A impossibilidade de formação do cúmulo jurídico em tal caso poderia conduzir a situações chocantes de cúmulos materiais muito elevados, pelo que a redacção do Projecto foi alterada no sentido de permitir a formação do cúmulo, mesmo no caso de o arguido já ter sido julgado por todos os crimes.”* (2001:266)

A efectivação do cúmulo jurídico das penas em concurso deve ser efectuado em audiência, tratando-se, por isso, de um verdadeiro julgamento de mérito em que o tribunal profere uma decisão final que se sobrepõe às decisões anteriormente proferidas relativamente a cada crime a que respeitam as penas parcelares. A jurisprudência e a doutrina (Cfr., por exemplo, o acórdão do S.T.J. de 7 de Novembro de 1996) têm entendido que a competência para o conhecimento superveniente do concurso de crimes, isto é, para efectuar o cúmulo jurídico, caberá ao tribunal da última condenação.

Como já deixámos dito no capítulo 2, tem vindo a aumentar o número de condenados em prisão efectiva com cometimento de vários crimes. Aquando da condenação no processo que os levou à prisão, alguns desses crimes poderiam ainda não serem conhecidos e, ou, julgados. O que significa que a definição da situação jurídico-penal de muitos reclusos, isto é, a realização do cúmulo jurídico, tem que ser feita no decurso do cumprimento da pena.

A nossa investigação leva-nos a concluir que a definição da situação jurídico-penal de uma percentagem significativa da população prisional, não só

depende da realização do cúmulo jurídico, como, também, aguarda, por vezes, um longo tempo por essa realização. Esta situação tem, como facilmente se infere, consequências negativas várias. A principal está relacionada, como melhor se verá nos pontos seguintes, com a concessão de medidas de flexibilização (regimes abertos e saídas precárias) e com a concessão da liberdade condicional.

Este é um problema que emergiu em muitas das nossas entrevistas.

Para um responsável dos serviços prisionais:

“existem situações verdadeiramente kafkianas em que o condenado cumpre várias penas de prisão seguidas ou que, pelo menos, está sempre institucionalizado sem poder beneficiar de qualquer medida de flexibilização (saídas precárias ou liberdade condicional) dado não ter a sua situação jurídico-criminal totalmente esclarecida. Acontece muito com os toxicodependentes que cometeram, no quadro da sua dependência, diversos crimes, e que, depois, vão sendo julgados por cada um deles em diferentes tribunais. O recluso vai tomando conhecimento das várias condenações e fica à espera que alguém faça o cúmulo. Na prática, dados os tempos de espera, o cumprimento das penas é realizado, muitas vezes, em somatório material e não em cúmulo jurídico” (Ent. 6).

O problema da espera pelo cúmulo jurídico e as suas consequências negativas são, paradigmaticamente, referidos na entrevista seguinte:

“alguns colegas fazem um certo “truque”. É um facto. Isso tem a ver com a cultura jurídica dos próprios juizes. Eles não têm a percepção do que se passa depois de se proferir a decisão condenatória. E, portanto, a problemática da pós-condenação é uma coisa que, para eles, não tem muito sentido. Eu fui juiz penal durante doze anos e só agora, nestes dois anos e meio que estou nas penas, é que me apercebo dos problemas, alguns deles graves, que são criados por pequenas disfunções cometidas na fase de condenação. (...) A

perturbação que advém para os reclusos do cúmulo é, por um lado, aquela que é provocada pelo tempo que se demora a fazer os cúmulos jurídicos nos tribunais da condenação e, por arrastamento, a impossibilidade de se definir a situação penitenciária, que, essa sim, cabe ao juiz do tribunal de execução das penas. É óbvio que o juiz do tribunal de execução das penas não pode definir juridicamente uma situação que ainda está por definir, por força da necessidade de um cúmulo que pode demorar, por vezes, meses. Por exemplo, muitas vezes são pessoas que cometem diversos crimes e não são apanhados e quando são apanhados ficam com um lastro tremendo de processos para julgar. E então acontece que estão a ser julgados e o cúmulo vai sendo feito, feito e feito novamente. Ou seja, enquanto não estiver o último processo julgado, a situação do indivíduo ainda está por definir.

Ora, nós sabemos o tempo que demoram as coisas nos tribunais e, portanto, há indivíduos que acabam por passar o meio da pena, ou os 2/3, conforme o caso, e a liberdade condicional não pode ser apreciada porque ainda não têm a situação jurídico-penal definida.

Quem tem competência para o cúmulo é o tribunal que faz o último julgamento. E quem faz o cúmulo é quem fica com o processo, isto é, vai ter o trabalho de seguir todas as questões que, eventualmente, sobrevenham. Fica com o processo pura e simplesmente, quer dizer, não o arquiva. Ora, uma pessoa que tem mil e tal processos a cargo, se conseguir acabar um deles, é ótimo. Portanto, é uma razão muito pragmática para que muitos juizes adiem o cúmulo. Não é muito correcta, mas pragmática. Também temos que ter em conta a cultura, não é? Pura e simplesmente adia-se o cúmulo para que se faça, eventualmente, num outro julgamento. Sabe-se, por exemplo, que o recluso tem um processo pendente, então adia-se e deixa-se para o juiz desse processo a competência para fazer o cúmulo jurídico” (Ent. 3).

Sobre esta mesma questão, um outro juiz de execução das penas refere que:

“existe uma prática de não fazer o cúmulo se estiverem processos pendentes, o que, por vezes, levanta problemas complicados porque o indivíduo até é declarado inocente e o processo tem de ser reaberto para fazer um acórdão cumulatório” (Ent. 8).

E, ainda, outro juiz:

“Tenho N casos desses! Por exemplo, um indivíduo que está ao meio da pena e tem quatro julgamentos pendentes marcados para 2004, é difícil fazer a apreciação das medidas de flexibilização a aplicar. Também há casos em que não fazem o cúmulo, apesar de o condenado só ter um julgamento pendente, mesmo que marcado para 2004” (Ent. 7).

No que se refere à definição do tribunal competente para fazer o cúmulo jurídico, um juiz diz que:

“não existem critérios rígidos na feitura do cúmulo jurídico. Tenho de enviar muitos ofícios aos diferentes tribunais para saber qual é o tribunal efectivamente competente para a realização do cúmulo. Às vezes, são largas dezenas de ofícios. Bastava alterar a norma do CPP (art. 471º). Depois há casos de malandrices, em que o tribunal para não fazer o cúmulo marca o julgamento para uma data que lhe é mais conveniente” (Ent. 7).

Ainda sobre as consequências:

“Para a apreciação da liberdade condicional espera-se pela estabilização da situação jurídica do recluso. Mas, por vezes, está-se anos à espera do cúmulo jurídico. Quando é efectuado, o meio da pena única já passou há um ou dois anos. Quantos mais processos tiverem (e com a criminalidade associada à droga existem muitos

reclusos que têm muitos processos a decorrer) mais tempo se espera pelo cúmulo” (Ent. 8).

Sobre alguma falta de sensibilidade dos juizes dos tribunais de condenação, em geral, relativamente à “problemática da pós-condenação”, é interessante o que um operador nos refere quanto à própria medida da pena com repercussões na fase de execução:

“por exemplo, vamos supor um indivíduo que é condenado em quatro anos de prisão por tráfico de estupefacientes, cometido em finais de 1995. Esse indivíduo pode ter a sua liberdade condicional apreciada a meio da pena. Mas vamos também supor que a condenação é um pouco maior e que, portanto, impõe que seja apreciada a 2/3 da pena. Ou seja, por vezes, um mês de prisão pode fazer a diferença na fase de execução, porque entre metade da pena e 2/3 é muita coisa” (Ent. 3).

A desarticulação no funcionamento dos tribunais judiciais reflecte-se, naturalmente, na questão do cúmulo jurídico. Num dos processos analisados verificámos que nem o tribunal que efectuou o acórdão cumulatório, nem o estabelecimento prisional, tiveram conhecimento prévio de processos relativos ao mesmo recluso com condenações em pena de prisão. Este desconhecimento teve como consequência a necessidade de efectuar um novo acórdão cumulatório, com evidente desperdício de tempo e de trabalho. Em 12 de Novembro de 2001, o tribunal fez o cúmulo jurídico de três penas. Contudo, em 8 de Janeiro de 2002, o mesmo tribunal necessitou de realizar um novo acórdão cumulatório englobando mais três penas aplicadas em processos de que, dois meses antes, não havia tido conhecimento, embora duas sentenças tivessem transitado em julgado: uma em 29 de Junho de 2000 e, a outra, em 17 de Novembro de 2000.

Naturalmente que os problemas relacionados com o cúmulo jurídico decorrem dos múltiplos factores que afectam e impedem o funcionamento

eficiente dos tribunais, e só serão eficazmente resolvidos quando aqueles o forem. Contudo, no actual quadro de funcionamento, bastaria o cumprimento da lei e a ausência de “truques” adiando julgamentos, que, aparentemente, só o serão por essa razão, para minimizar ou, em muitos casos, anular mesmo, aqueles problemas.

3.3. As medidas de flexibilização

Como acima referimos, a demora na definição da situação jurídico-penal dos reclusos, por não ser efectuado o cúmulo jurídico, dificulta, ou impede mesmo, a concessão de medidas de flexibilização da execução da pena de prisão (saídas precárias e regimes abertos). No âmbito destas medidas, levantam-se, ainda, outros problemas, como os que se relacionam com a multiplicidade e discricionariedade de critérios e com a competência para a sua concessão. Para melhor compreendermos esta questão, começaremos por analisar, de seguida, o regime jurídico de cada uma daquelas medidas.

Regime aberto voltado para o interior

A colocação do recluso em regime aberto voltado para o interior é da competência do director do estabelecimento prisional e possibilita ao recluso o exercício de actividades ocupacionais dentro do perímetro do estabelecimento, sob uma vigilância menos intensa.

Regime aberto voltado para o exterior

A concessão do regime aberto voltado para o exterior é da competência do Director-Geral dos Serviços Prisionais, sob proposta do director do estabelecimento, depois do recluso cumprir parte substancial da pena. No âmbito desta medida, é concedida ao recluso a possibilidade de sair do estabelecimento, com ou sem custódia, a fim de trabalhar, frequentar estabelecimentos de ensino ou aperfeiçoamento profissional ou, mais recentemente, seguir programa de tratamento de toxicodependência no exterior.

O regime das saídas precárias

Existem dois tipos de saídas precárias: as saídas precárias prolongadas e as saídas precárias de curta duração. Ambas são consideradas incidentes da execução da pena de prisão destinados a promover o contacto do recluso com a sociedade, num esforço para diminuir os efeitos dessocializadores de uma privação de liberdade prolongada e de favorecer a reintegração do recluso.

A concessão de ambas as medidas depende da verificação de um conjunto de requisitos legais³⁵, entre eles, a adequação da medida à reinserção social do recluso; a avaliação das consequências da saída do recluso na manutenção da ordem pública; a possibilidade de fuga, ou de cometimento de novos crimes.

O artigo 52º da Lei de Execução das Penas Privativas da Liberdade (Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/80, de 22 de Março) define os seguintes critérios para a concessão de saídas precárias: não estar o recluso sujeito à medida de prisão preventiva (noutro processo); estar a cumprir pena igual ou superior a seis meses; não estar internado em centros de detenção com fins de preparação profissional acelerada; nem estar internado em estabelecimento de segurança máxima.

A lei determina, ainda, que, para a concessão de uma saída precária, é sempre necessário ter em consideração a natureza e a gravidade da infracção cometida, a duração da pena, o eventual perigo para a sociedade resultante do insucesso da aplicação da medida, a situação familiar do recluso, o ambiente social em que este se vai integrar e a evolução da personalidade do recluso ao longo da execução da medida privativa de liberdade.

As saídas precárias prolongadas

As saídas precárias prolongadas são concedidas pelo juiz do tribunal de execução das penas. Existem dois regimes distintos de concessão de licenças

³⁵ Cfr. artigo 50º do Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/80, de 22 de Março.

de saída precária prolongada: licença de saída de estabelecimento ou secção de regime aberto e licenças de saída de estabelecimento ou secção de regime fechado. As saídas precárias prolongadas podem ser concedidas aos reclusos internados em estabelecimento ou secção de regime aberto, se tiverem cumprido seis meses ou 1/4 da pena, e poderão ser concedidas por um máximo de dezasseis dias por ano, seguidos ou interpolados.

No caso do recluso estar internado em estabelecimento ou secção de regime fechado, a saída precária prolongada terá a duração máxima de oito dias, podendo ser renovada de seis em seis meses, e depende do cumprimento de 1/4 da pena.

O não cumprimento, por parte do recluso, do prazo estabelecido para a saída precária, sem que prove justo impedimento, importa a revogação da licença de saída precária. O incumprimento de outras condições fixadas pode ter, também, como consequência, a revogação da licença de saída, ou uma advertência.

A revogação da saída precária prolongada é da competência do juiz de execução das penas. Revogada a licença de saída prolongada, é descontado o tempo em que o recluso esteve em liberdade no cumprimento da pena. Também não poderá ser concedida nova saída sem que decorra um ano sobre o ingresso do recluso em qualquer estabelecimento prisional.

As saídas precárias de curta duração

As saídas precárias de curta duração são concedidas pelo director do estabelecimento prisional em que o recluso está a cumprir pena, desde que aquele esteja colocado em estabelecimento ou secção de regime aberto. Têm um prazo máximo de quarenta e oito horas e podem ser concedidas uma vez em cada trimestre.

Sobre os critérios da concessão de medidas de flexibilização

O Relatório da Provedoria de Justiça sobre o sistema prisional, 1998, acima mencionado, referia a existência de “*alguma polémica na concessão de licenças de saída*”, salientando, no entanto, a sua taxa de sucesso. Em geral, quer a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, quer os estabelecimentos prisionais contactados salientam, também, a taxa de sucesso na concessão de saídas precárias.

No quadro normativo em vigor, não há, do nosso conhecimento, uma definição rigorosa dos critérios que devem presidir à concessão de medidas de flexibilização, quer os relativos às saídas precárias, quer à colocação em regime aberto (RAVI ou RAVE). Como acima referimos, a lei apenas define alguns requisitos formais para a concessão daquelas medidas relativos à situação jurídico-penal do recluso, e indica alguns princípios que devem ser tidos em conta ao fazer-se essa apreciação.

Àquela ausência de parâmetros concretos, acresce, como melhor adiante se verá, a multiplicidade de critérios e regulamentos existentes dentro do sistema prisional. Cada estabelecimento prisional criou e implementou as suas próprias regras de procedimento que aplica a todas as questões do quotidiano.

Como deixámos dito, são da competência das entidades prisionais, em especial do director do estabelecimento prisional, a colocação dos reclusos em regime aberto e a concessão de saídas precárias de curta duração. Esta situação de ausência de regras comuns pode beneficiar a discricionariedade e criar tratamentos desiguais para situações materialmente idênticas. Um recluso no estabelecimento X poderá não beneficiar de qualquer medida de flexibilização, mas, o mesmo recluso, com a mesma situação jurídico-penal, poderia beneficiar dessas medidas se estivesse a cumprir pena no estabelecimento Y.

Como nos foi amplamente referido, muitos dos pedidos de transferência de reclusos para determinados estabelecimentos prisionais têm subjacente essa razão.

Por outro lado, pode, ainda, acontecer estarmos perante uma situação potenciadora de tratamento desigual, dentro do próprio estabelecimento prisional, criando até situações de “competição” entre entidades e afectando a credibilidade do sistema, no seu conjunto. É esta a situação quando o recluso vê recusada, pelo juiz do tribunal de execução das penas, uma saída precária de longa duração porque aquele considera não estarem preenchidos os requisitos para a sua concessão e, de seguida, o director do estabelecimento prisional coloca o recluso em regime aberto, concedendo-lhe, posteriormente, saídas precárias por quarenta e oito horas, que, como referimos, poderão ser concedidas trimestralmente.

Esta “desautorização” fáctica leva alguns juizes de execução das penas a questionarem a competência dos directores dos estabelecimentos prisionais para decidir regimes abertos e saídas precárias.

“O recluso só deveria beneficiar de RAVE depois de lhe ser concedida a saída precária prolongada. Quanto ao RAVI, também deveria ser assim. Existe uma circular da DGSP sobre os regimes abertos. Mas esta circular é meramente informativa, não é obrigatória. A meu ver esta circular deveria ser imperativa, e neste sentido, os reclusos só deveriam beneficiar dos regimes abertos depois de lhes ser concedido uma saída precária prolongada. Também entendo que a saída precária prolongada não deveria ser concedida aos reclusos de nacionalidade estrangeira.

A partir do 1/4 da pena, o recluso pode beneficiar da saída precária prolongada, mas antes pode beneficiar de um RAVI.

O Director do estabelecimento prisional concede o RAVI e, a seguir, pode conceder uma saída precária de curta duração e o recluso vai 48h para casa. E pode acontecer que seja um recluso a quem tenha sido recusada, pelo juiz, uma saída precária prolongada. Isso

acontece com frequência. Eu não concordo com isto. Já manifestei informalmente a minha opinião acerca disto junto da DGSP.

Entendo que os RAVE's deveriam ser da competência do juiz do tribunal de execução das penas porque é muito semelhante à liberdade condicional e porque é algo de muito melindroso. Quanto ao RAVI, que tem a ver com uma colocação laboral e com a concessão das saídas de 48h, só deveria ser concedido depois da concessão da saída precária ou de depois de ser ouvido o juiz.

Ninguém entende porque é que um indivíduo que matou duas pessoas está na rua, ainda que por 48h, passado algum tempo. O alarme social é importante porque é preciso pôr-mo-nos no lugar do cidadão comum. Considero, ainda, que nos crimes de tráfico só deveriam existir saídas precárias depois de cumpridos 2/3 da pena.

Estes regimes podem ser considerados perversos porque, muitas vezes, são concedidos a quem mais reivindica. No sistema prisional é frequente não se ligar às pessoas pouco reivindicativas. Por exemplo, há muitos pedidos de transferência para Alcoentre. É uma quinta em que os regimes abertos funcionam, efectivamente, na rua. Nesta cadeia, cerca de 420 reclusos estão em RAVI” (Ent. 7).

Mas, a questão da ausência de uniformidade de critérios também se coloca na concessão de saídas precárias decididas pelo juiz de execução – saídas precárias de longa duração.

Segundo um juiz do tribunal de execução das penas, “*não há uma uniformidade de critérios de concessão de saídas precárias e de liberdades condicionais. Não houve reuniões de juizes de execução das penas a nível nacional. Eu já estive para propor um almoço entre todos. Mas, eu acho que não devo ser eu a propor esse encontro. Acho que deve ser o CSM ou os Inspectores a fazerem isso*” (Ent. 9).

Para este juiz:

“o processo de concessão de saídas precárias depende muito das informações prestadas em conselho técnico. Normalmente aprecia-se o comportamento do recluso, a sua saúde, a sua relação familiar, a evolução da sua situação no cumprimento da pena, etc... Eu, por vezes, decido cerca de 100 saídas precárias numa manhã. Até fiz uma folha com os parâmetros que entendo essenciais para a concessão das saídas precárias, porque acho que os despachos simples de “não concedida” que encontrei nos processos quando cá cheguei não são suficientes. Quando não concedo a saída precária quero dizer sempre algo ao recluso para lhe apontar o caminho a seguir se, para a próxima, quiser ter a saída. A decisão, o despacho de concessão ou não concessão fica escrito em acta do conselho técnico.

Normalmente ouço os reclusos a quem concedo a saída. Seria materialmente impossível ouvir todos” (Ent. 9).

3.4. A questão da liberdade condicional

O regime da liberdade condicional

O instituto da liberdade condicional é um instituto tributário da ideia de prevenção especial positiva de socialização (Cfr. Rodrigues, 1996:35) e surgiu originariamente *“para obviar aos efeitos altamente perniciosos das penas privativas de liberdade de longa e média duração – no sentido de evitar os graves inconvenientes que andam ligados a uma passagem brusca da prisão para a vida em liberdade”* (Rodrigues, 1988:32). Hoje, é considerado um incidente da execução da pena privativa de liberdade, existindo duas modalidades de liberdade condicional, de acordo com o critério da necessidade de verificação ou não de determinados requisitos materiais: a liberdade condicional obrigatória e a liberdade condicional facultativa (Cfr. Gonçalves 2001:215 e Rodrigues 1988:31).

A liberdade condicional obrigatória é concedida, sem prejuízo da necessidade de consentimento do condenado, sempre que se encontrem cumpridos dois requisitos puramente formais: que o recluso tenha sido condenado em pena de prisão de duração superior a seis anos e que tenha cumprido 5/6 da pena.

A liberdade condicional facultativa pode ser apreciada, pela primeira vez, ao meio da pena ou aos dois terços da pena.

No primeiro caso, que pode ser considerado um tipo de liberdade condicional complexo, a concessão pode ser apreciada em dois momentos diferentes: a meio da pena e aos dois terços. Em ambos os momentos, é necessário que o condenado tenha cumprido seis meses de prisão efectiva e que cumpra pena de prisão inferior ou igual a cinco anos, ou que, cumprindo pena superior a cinco anos, não tenha sido condenado por crimes contra as pessoas ou crimes de perigo comum.

Assim, decorrida metade da pena, o recluso verá apreciada, pela primeira vez, a concessão de liberdade condicional, podendo o juiz decidir favoravelmente se entender cumpridas as exigências de prevenção especial³⁶, de defesa da ordem jurídica e da paz social. Se a liberdade condicional não for concedida a metade da pena, por não se cumprirem qualquer dos requisitos de prevenção (especial ou geral), aquela deverá ser apreciada de novo quando decorridos dois terços.

A concessão de liberdade condicional apreciada, pela primeira vez, aos dois terços da pena tem dois requisitos formais: que o recluso cumpra pena superior a cinco anos e tenha sido condenado por crimes contra as pessoas ou crimes de perigo comum. Para além destes requisitos formais, o juiz só poderá decidir favoravelmente se entender que se encontram cumpridas as exigências de prevenção geral e de prevenção especial, nomeadamente se entender que a libertação é compatível com a defesa da ordem jurídica e da paz social, e

³⁶ Se considerar, em especial, que o recluso, quando em liberdade, não cometerá crimes, atendendo às circunstâncias do caso, à vida anterior do condenado, à sua personalidade, e à evolução desta durante a execução da pena de prisão (Cfr. artigo 61º, n.º 2 a) C.P.).

considerar que o recluso, quando em liberdade, não cometerá crimes, atendendo às circunstâncias do caso, à vida anterior do condenado, à sua personalidade, e à evolução desta durante a execução da pena de prisão (Cfr. artigo 61º, n.º 4 e 2 alínea a) C.P).

Em qualquer caso, a liberdade condicional tem sempre a duração igual ao tempo de pena que falte cumprir, não podendo, contudo, exceder cinco anos.

O processo de concessão da liberdade condicional

A concessão da liberdade condicional

O processo de concessão de liberdade condicional sofreu alterações com a publicação do Decreto-Lei n.º 317/95, de 28 de Novembro e com a Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, que alteram o Código de Processo Penal.

Até dois meses antes da data admissível para a libertação condicional do condenado, os serviços prisionais remetem, ao tribunal de execução das penas, o relatório dos serviços técnicos sobre a execução da pena e sobre o comportamento prisional do recluso, assim como o parecer, fundamentado, do director do estabelecimento sobre a concessão de liberdade condicional. No mesmo prazo, os serviços de reinserção social enviam àquele tribunal, um relatório contendo uma análise sobre a personalidade do recluso, o seu enquadramento familiar e profissional e sobre a sua capacidade e vontade de se readaptar à vida social, bem como outros elementos pertinentes.

O tribunal, oficiosamente, ou a requerimento do Ministério Público ou do condenado, pode, ainda, solicitar quaisquer outros relatórios, documentos, ou realizar diligências que se afigurem com interesse para a decisão, nomeadamente a realização de um plano individual de readaptação, obrigatório quando o recluso se encontre preso há mais de cinco anos.

Recebido o processo, o juiz do tribunal de execução das penas convoca, para um dos trinta dias imediatos, o conselho técnico do estabelecimento

prisional a fim de ser examinada a situação do recluso, devendo requisitar o processo de condenação, que apensa ao processo da liberdade condicional, devolvendo-o logo que desnecessário.

Até dez dias antes da data admissível para a libertação condicional, o Ministério Público emite, nos próprios autos, parecer sobre a sua concessão, devendo o tribunal, antes de proferir o despacho, ouvir o condenado para obter o seu consentimento.

Caso a decisão do tribunal defira a liberdade condicional, deve, para além de descrever os fundamentos da sua concessão, especificar o respectivo período de duração e as regras de conduta ou outras obrigações a que o recluso fica subordinado, sendo dele notificado e recebendo cópia antes de libertado. Se o despacho negar a concessão da liberdade condicional, este deve ser devidamente fundamentado e notificado ao recluso.

A cópia do despacho de concessão de liberdade condicional, qualquer que seja a decisão que contenha, deve ser enviada para os serviços prisionais, serviços de reinserção social e outras instituições que o tribunal determine.

Do despacho que conceda a liberdade condicional, ou que a negue, não é admissível recurso (Cfr. artigo 127º do Decreto-Lei n.º 783/76). Esta é uma questão que suscita alguma controvérsia, como adiante se verá, havendo quem defenda que a lei deve ser revista no sentido da admissibilidade de recurso.

A revogação da liberdade condicional

O processo de revogação da liberdade condicional pode ter como fundamentos a infracção grosseira ou repetida de deveres ou regras de conduta impostas, a infracção do plano de readaptação social ou, ainda, o cometimento de crime pelo qual venha a ser condenado. O processo inicia-se com a remessa da certidão da sentença com trânsito em julgado ao tribunal de execução das penas competente, ou com despacho fundamentado do juiz de execução das penas que mande instaurar o processo.

No caso de revogação efectiva da liberdade condicional a decisão deve ser comunicada, igualmente, ao tribunal de condenação.

A concessão da liberdade definitiva

A secretaria do tribunal de execução das penas competente, com a antecedência mínima de sessenta dias relativamente ao termo do prazo pelo qual foi estipulada a duração da liberdade condicional, deverá fazer o processo concluso ao juiz para que este ordene a requisição dos certificados dos registos criminais do condenado e solicite informações às autoridades encarregues da sua tutela sobre o comportamento daquele, em especial, no que respeita ao cumprimento das obrigações e deveres impostos com a concessão da liberdade condicional. Se o juiz concluir que o condenado cumpriu os deveres impostos deverá conceder àquele a liberdade definitiva.

Sobre os critérios da concessão de liberdade condicional

Como acima referimos, a lei contém um conjunto de critérios e pressupostos dos quais faz depender a concessão de liberdade condicional. Alguns, de carácter formal, como o tipo de crime e o tempo de cumprimento da pena, estão objectivamente definidos na lei e, por essa razão, não deveriam ser, em princípio, susceptíveis de levantar grande controvérsia. Outros, como a avaliação da personalidade do recluso ou a sua capacidade de reinserção social, são de avaliação mais discricionária e de uniformização mais difícil e, nalguns casos, mesmo impossível. Há, ainda, outros factores como aqueles que se relacionam com a situação jurídico-penal dos reclusos, que, em princípio, seriam, também, susceptíveis de uniformização e não deveriam confrontar-se com grandes divergências.

A nossa investigação leva-nos, contudo, a concluir que a divergência de critérios abrange diferentes factores e, nalguns casos, leva mesmo a decisões ilegais que provocam situações de forte desigualdade entre os reclusos. Esta situação cria fenómenos perversos dentro do sistema prisional, como solicitações de transferência para um outro estabelecimento prisional, sem

outra razão que as justifique, que não seja o facto de esses estabelecimentos estarem sob a jurisdição de um juiz “mais libertador”.

No que diz respeito à definição da situação jurídico-penal, segundo os juizes que entrevistámos, a existência de processos pendentes não é um factor, que, só por si, impeça a apreciação da liberdade condicional.

“Se a situação jurídico –penal está dependente do julgamento ou de um cúmulo em que a pena é substancial ou o crime pode ser substancialmente punido, é completamente diferente de ser por uma bagatela. Normalmente tenho a preocupação de saber que processo é que está por trás. Quando os processos pendentes são menores (o que os franceses nem chamam crime), aí assim, não me repugna absolutamente nada apreciar a liberdade condicional, se for caso disso, ou até as precárias” (Ent.3).

Vai, também, neste sentido a opinião de um outro juiz.

“É claro que se o recluso tem processos pendentes, em princípio, eu nem sequer aprecio a liberdade condicional. Espero primeiro pela liquidação da pena única. Mas tudo depende dos crimes e dos reclusos de que estamos a falar. Por exemplo, se se trata de um recluso que tem antecedentes criminais de tráfico e tem um processo pendente por tráfico é claro que eu não concedo. Mas se o processo que estou a apreciar é de um recluso sem antecedentes que tem um processo pendente por condução sem licença ou outro apenas sujeito a Termo de Identidade e Residência, concedo. A situação jurídica indeterminada não é um impedimento automático” (Ent.9).

Por outro lado, como acima referimos, não nos podemos esquecer que a demora na feitura do cúmulo jurídico tem, também, consequências graves na dilação da apreciação da liberdade condicional. Todos os directores dos estabelecimentos prisionais entrevistados foram unânimes em considerar que

têm, entre a população reclusa, vários reclusos que se confrontam com essa dilação.

Apesar de algum consenso quanto ao não impedimento automático da indefinição da situação jurídico-penal, a nossa hipótese de trabalho é que existem critérios divergentes quanto à natureza dos crimes susceptíveis de condicionar a apreciação da liberdade condicional. Com excepção dos processos relativos à criminalidade grave, o leque da outra criminalidade parece ser bastante subjectivo. Se para alguns juizes o limite é muito estreito, admitindo apenas as chamadas bagatelas penais, para outros parece ir muito mais além, incluindo situações de pequena e média criminalidade.

Quanto ao momento de apreciação da liberdade condicional e à renovação do pedido, parece existirem interpretações divergentes.

Há quem entenda que se a liberdade condicional for apreciada “aos 2/3 da pena e lhe for negada, o recluso não a pode pedir novamente. Mas, se a razão da não concessão for, por exemplo, a não existência de trabalho que, posteriormente, lhe é assegurado, talvez já possa ser apreciada” (Ent.8).

Outro juiz considera que:

“o mais correcto é que o juiz aprecie o processo no meio da pena, aos 2/3 e aos 5/6. Mas, nem sempre os colegas procedem assim, incluindo eu próprio. Em muitos casos eu aprecio ao meio, mas quando faltar ainda muito tempo para atingir os 5 anos (que é o limite), eu aprecio aos 2/3, porque aos 2/3 da pena já existe verdadeiramente hipótese de conceder a liberdade condicional. Aliás, esta lei sobre a execução de penas é uma lei muito “manca”, muito “coxa”, pois não tem cabimento nenhum que se aprecie a meio da pena, se não se pode conceder a liberdade condicional por mais de 5 anos. A lei manda apreciar ao meio da pena, quando eventualmente há penas em que ao meio do tempo faltam ainda 10 anos para o termo.

Há aqui qualquer coisa que não joga. Tanto quanto sei esta regra dos 5 anos foi introduzida “um pouco a martelo” e não terão bem percebido as consequências da introdução deste número no artigo” (Ent.3).

Para um outro juiz, talvez a revisão da apreciação da liberdade condicional se justificasse todos os anos. Considera que o TEP pode sempre apreciar a liberdade condicional fora daqueles momentos, mas isso seria impraticável por causa do volume de trabalho. Considera que tem que haver um período temporal para que o recluso se esforce para depois ser apreciado o pedido (Ent.7).

Quanto aos critérios relativos ao tipo de crime, e, sobretudo, ao limite de cinco anos, parece existirem interpretações substancialmente divergentes por parte de um juiz de execução de penas. De acordo com os operadores/entrevistados, o juiz em causa aprecia, por exemplo, a liberdade condicional a meio da pena quando a lei manda apreciar aos 2/3. Mas, a questão mais problemática relaciona-se com o limite máximo de cinco anos para a concessão de liberdade condicional previsto na lei.

Segundo um outro juiz de execução das penas:

“no TEP de, tanto quanto sei, o colega dá liberdade condicional a reclusos com 7 anos para o fim da pena. Ora, isso é um paraíso, quer dizer, toda a gente quer ir para a cadeia de(estabelecimento prisional sob a sua alçada). Mas é uma violação flagrante da lei que resulta em benefício de alguns reclusos. Quantos reclusos eu não tenho que perguntam a razão porque não são transferidos para?. Mais vale colocar lá toda a gente e resolvia-se o problema da sobrelotação das cadeias” (Ent.3).

Para este relatório preliminar não nos foi possível entrevistar o juiz em causa. Contudo, colhemos a mesma informação em diversas fontes e, a confirmar-se, é um factor de forte instabilidade e perturbação no sistema. Esta

perturbação seria facilmente evitável, mesmo dentro do quadro normativo em vigor, se o Ministério Público tivesse uma intervenção mais activa recorrendo daquele despacho com base na sua ilegalidade, o que, ao que conseguimos apurar, não terá sido feito. É neste sentido a posição do mesmo juiz que defende que *“o MP, na execução da pena de prisão, deve ter um papel mais activo. Aliás, se o MP tivesse um papel mais activo no TEP provavelmente não existiriam as disparidades tremendas que existem. Ou mudam a lei, ou penso que o MP deveria ter aqui uma atitude diferente”* (Ent. 3).

Há, ainda, quem considere que o despacho de apreciação da liberdade condicional pode ser diferido.

“Por exemplo, há casos em que reclusos que tiveram um comportamento errático durante toda a pena e nos últimos 4 ou 5 meses antes da apreciação da liberdade condicional melhoram o seu comportamento e “entram na linha”. Nesses casos relego a decisão para daí a 3/4 meses, deixando claro que é necessário que o bom comportamento se mantenha. O MP, demonstrando que não conhece a realidade das prisões, veio dizer que eu não posso fazer isso, que quando o processo está concluso para apreciar a liberdade condicional tenho que decidir, sim ou não” (Ent. 9).

De facto, o MP veio a recorrer da decisão daquele juiz de execução de penas que veio a protelar o momento decisório da apreciação da liberdade condicional, considerando que, com tal despacho, se cometeu uma nulidade processual. Diferente é a posição do juiz de execução das penas que considera que:

“a lei determina a primeira apreciação dos pressupostos de liberdade condicional ao meio ou aos dois terços do cumprimento da pena, consoante a natureza do crime e a pena efectivamente aplicada (artigo 61º do Código Penal). Só que, muitas das vezes em que o juiz é chamado a proceder a tal apreciação, e sujeita a análise

do caso ao conselho técnico, percebe que naquele mesmo momento não se encontram reunidas todas as condições adequadas a tal exercício, podendo ser as mais diversas ordens de razões a determinar tal situação. Ora, nem por isso ao juiz se impõe a decisão nesse momento, antes se afigurando muito mais adequado (querendo ajudar o recluso a conceder-lhe a possibilidade de melhorar neste ou naquele aspecto que negligenciou, ou até a ultimar diligências no exterior com vista ao seu encaixe profissional, com isto se prevenindo futuras iniciativas desviantes e recaídas profissionais, ou mesmo exigindo do recluso o alcance de determinada meta em termos de empenho pessoal na cadeia, seja ele de ordem laboral, comportamental ou de recuperação de qualquer dependência) “dar um tempo” para que aquela condição (sine qua non da libertação) se verifique, e desse modo possa conceder mais consolidadamente a liberdade ou exigir a manutenção da reclusão. Daí que fundadamente se relegue tal decisão para momento posterior, se suste temporariamente tal momento decisório, sem que com isso se deixe de satisfazer os mais sérios interesses de liberdade do recluso” (Ent. 9).

Neste sentido, o mesmo juiz considera que:

“a decisão da liberdade condicional ao meio ou aos 2/3 da pena (não já aos 5/6, pois, esta depende só do consentimento do recluso) não pode ser interpretada com carácter peremptório, sob pena de ser cerceada a liberdade de actuação do juiz, e sob pena de ser eminente o prejuízo do recluso, a quem, por isso, não é dada a oportunidade de colmatar esta ou aquela falta, de melhorar este ou aquele aspecto do seu percurso, a fim de se revelar a final merecedor da liberdade que tanto anseia. Aqueles momentos de apreciação (ao meio e aos 2/3) têm, assim, natureza indicativa e não vinculativa no sentido de não ser obrigatória a prolacção de decisão

naqueles precisos momentos, sem prejuízo de sempre ser exigível proceder à apreciação com referência a tais momentos. Por isso, pode e deve o juiz prorrogar, suspender ou relegar a apreciação da liberdade condicional para momento posterior, sempre que tal atitude se revele a mais adequada e favorecedora dos interesses do recluso, pois de outra forma se imporá peremptoriamente a negação da liberdade condicional” (Ent. 9).

Diga-se, que, independentemente da decisão do tribunal superior sobre o recurso, a sua utilidade é remota, pois que, entretanto, tinha já sido concedida a liberdade condicional ao recluso.

Podem, ainda, existir casos em que, devido a condenações posteriores, o meio da pena não é o mesmo que o determinado no momento da primeira condenação.

“Nesses casos, a audiência de apreciação da liberdade condicional é adiada. Contudo, devido à indeterminação de certas situações ou a outros factores técnicos, os serviços fazem relatórios para a antiga data estipulada. Eu, normalmente, se não decorrerem 4 ou 5 meses não os mando actualizar, pois seria injusto fazer o condenado esperar mais um mês pelo relatório. Decido com base no relatório existente” (Ent.8).

As divergências de critérios acentuam-se quando se avaliam os pressupostos menos objectivos, como a personalidade do recluso ou a sua relação com os meios social e familiar. Como já deixámos dito, a apreciação da liberdade condicional pelo juiz tem em consideração diferentes factores, como a medida da pena aplicada; o tipo de crime; o arrependimento do recluso; o comportamento no meio prisional, quer em geral, quer no que respeita às actividades profissionais e ocupacionais desenvolvidas; o seu comportamento aquando das saídas precárias ou no âmbito de outras medidas de flexibilização, quer em RAVI, quer em RAVE; e a possibilidade de

enquadramento familiar e profissional fora do estabelecimento prisional. Muitas destas condicionantes constam dos relatórios dos serviços de educação, do director do estabelecimento prisional e do Instituto de Reinserção Social em que o juiz se apoia.

Mas, para além daqueles relatórios, os juizes entrevistados são unânimes em considerar a discussão em conselho técnico como o momento fulcral do processo de decisão sobre a liberdade condicional. Ali surgem à colação *“os mais diversos aspectos inerentes ao recluso, desde o seu estado de saúde, o seu estado de espírito, os traços da sua personalidade, o seu empenhamento em termos de reintegração familiar e social, a sua conduta prisional, o seu empenho ocupacional no meio prisional, o seu esforço de abandono de estupefacientes ou de álcool, em caso de dependência, e de tratamento de problemas de saúde, o empenho profissional no exterior quando em RAVE, o apoio familiar, mais ou menos consistente, o enquadramento profissional e a aceitação do meio social em que se pretende fazer integrar”*(Ent. 9).

Conhecidos os relatórios e ouvido o conselho técnico, o juiz decide sobre a concessão ou não da liberdade condicional. É na valoração daquela matéria factual, por parte do juiz, que reside a maior incidência de discricionariedade. Um dos aspectos detectados prende-se com a concessão de liberdade condicional a reclusos dependentes da droga. Alguns juizes dizem que sempre que detectam que o recluso é dependente de drogas negam a liberdade condicional despachando *“no sentido de terem consultas no CAT”* (Ent. 9).

Um outro juiz considera que:

“nesta matéria, não há propriamente prova porque os elementos são poucos objectivos. A maior parte dos reclusos são toxicodependentes e é difícil dizer que um indivíduo ultrapassou a fase aditiva se ele não fez o teste (porque este teste não existe nos EP’s). A decisão depende de uma avaliação do comportamento. Nego a liberdade condicional a quem nega o crime” (Ent. 7).

Acrescentando que as liberdades condicionais recusadas são em maior número do que as concedidas *“porque os reclusos não têm condições para ir para a rua. Eles não confessam o crime ou os crimes, não se arrependem, e têm, ainda, comportamentos aditivos. A regra é cumprir a pena; a exceção é a liberdade condicional”* (Ent.7).

Mas, há quem tenha uma atitude mais mitigada e considere muito difícil avaliar, nalguns casos, a dependência de drogas. Dada a estimativa do volume da população prisional dependente de drogas (cerca de 64%)³⁷, aquele juiz assume que muitos reclusos que beneficiam de liberdade condicional são dependentes, embora isso não seja imediatamente visível.

O contexto subjectivo de muitos dos factores em causa não permite, naturalmente, a sua uniformização, contudo, um maior intercâmbio entre os tribunais de execução de penas, a publicação das decisões dos tribunais, a sua colocação “on line”, ou, para algumas das situações referidas, a revisão da lei, ajudaria, por certo, a uma maior aproximação das decisões e à franca diminuição das injustiças relativas.

Quanto à revogação da liberdade condicional, a maioria dos nossos entrevistados diz que não se verificam muitos casos. Quando existem, parece referirem-se, maioritariamente, a situações de incumprimento dos deveres impostos. Nestes casos, um dos juizes entrevistados segue o seguinte procedimento:

“eu chamo-os ao gabinete e falo com eles no sentido de os tentar «sensibilizar» para o que estão a fazer e para as situações familiar e pessoal que estão a provocar. Ainda outro dia estive aqui um que eu mandei cá vir. Veio com o advogado. Eu comecei por dizer se ele achava que andava a fazer bem, ter deixado de aparecer no IRS, ter deixado o emprego. O advogado quis intervir, mas eu disse-lhe que primeiro falava eu. Disse-lhe se achava bem o sofrimento que tinha

³⁷ Cfr. Torres (coord.), 2001.

causado aos pais, etc.... No fim dei-lhe «uma última oportunidade». Estas coisas têm que ser feitas com um pouco de sentimento, não pode ser «não cumpriu, cadeia»” (Ent. 9).

Sobre o recurso da decisão da concessão ou não da liberdade condicional

Como acima referimos, a lei não admite recurso da decisão sobre a concessão ou não da liberdade condicional. Trata-se, assim, de uma decisão que não está sujeita à reapreciação de um tribunal superior, o que, só por si, agrava alguns dos problemas já acima referidos. Naturalmente que o recurso em causa é o recurso sobre a decisão de mérito, e não o recurso sobre qualquer ilegalidade cometida, essa sim sujeita, também como já referimos, à sindicância do Ministério Público e, sempre, susceptível de recurso.

Sobre esta matéria, são divergentes as opiniões dos juizes entrevistados. Para alguns a não admissibilidade de recurso é um problema grave, tanto mais que se trata de uma matéria muito sensível

“com consequências directas na liberdade e na gestão do tempo, aspecto fundamental para quem está no meio prisional” (Ent.3).

Mas, para outros, dado o regime processual da medida, a admissibilidade de recurso seria impossível e apresentam várias razões:

“Eu acho que é insustentável devido ao acréscimo de trabalho que iria representar para os tribunais da relação. O nosso sistema já enferma de excesso de garantismo e, nestes casos, a decisão do juiz tem muito de discricionária, pois aprecia-se a condição do recluso em múltiplas facetas. (pena/ crime/ comportamento/ perspectivas/ emprego/ etc...). Para suportar o excesso de trabalho tinha-se de criar secções criminais especiais nos tribunais da relação” (Ent. 9).

Para este juiz, existe um argumento decisivo contra a admissibilidade de recurso:

“para que o recurso fosse eficaz deveria ser decidido quase de imediato. E o juiz desembargador teria que participar no conselho técnico, onde se discute a questão da liberdade condicional. Acho que o sistema não está preparado, nem tem meios para responder a tal desafio” (Ent. 9).

O Juiz que defende a admissibilidade de recurso, não só em matéria de liberdade condicional, mas também de muitas outras decisões no contexto da execução da pena de prisão, considera que aquele argumento (participação no conselho técnico do juiz desembargador) é falacioso e que não existe qualquer espécie de impedimento. Seria, tão só, necessário que o despacho sobre a liberdade condicional incluísse a matéria de facto sobre a qual se fundamenta a decisão (Ent. 3).

Um outro juiz considera, também, que *“o recurso não é necessário porque são matérias que têm mais a ver com a convicção do juiz. Não o liberto porque acho que é um indivíduo que não tem condições. Mas explico-lhe os fundamentos da recusa”*. (Ent. 7).

3.5. As competências e o desempenho do Ministério Público no âmbito da execução da pena de prisão

Neste relatório preliminar, não nos foi possível confrontar o Ministério Público com a questão da sua competência e do seu desempenho, no âmbito da execução das penas de prisão. Esta, como muitas outras questões, terão que ser aprofundadas no relatório final. Parece-nos, contudo, que merece, desde já, referência o que sobre esta questão nos foi dito por alguns operadores. Ainda a propósito do que considera violação da lei em matéria de apreciação da liberdade condicional, e defendendo um papel mais activo do MP, um juiz considera que:

”existe uma conformação tremenda por parte do MP. Se o MP de ...não reage a esta violação da lei, mais ninguém o pode fazer. Estando o MP estruturado hierarquicamente, poderia, também, haver uma ordem superior.

De acordo com o nosso sistema, a única forma de se reagir a estas desigualdades é através do MP. No âmbito da execução da pena de prisão, o MP tem um papel passivo, tem o papel que a lei lhe comete. Só que ele também não vai mais longe como podia e deveria ir. O MP limita-se a fazer aquilo que a lei estabelece e não vai mais longe. Não assume as suas funções de controle da legalidade, ou seja, se ele assumisse esse papel que lhe advém do seu próprio estatuto e da Constituição ele iria minorar este problema. O MP conforma-se, sobretudo, às funções tal como estão definidas na lei do TEP. Só que ele tem funções mais amplas que se fundamentam na própria Constituição e na Lei Orgânica do MP” (Ent. 3).

Questionado sobre a hipótese de uma presença mais activa do MP no conselho técnico, este juiz considera que:

“a presença no conselho técnico não interessava muito. Seria muito mais interessante se, por exemplo, o MP tivesse horários de atendimento dos reclusos. É a função do MP e é, para isso, que ele está vocacionado. Era muito mais profícuo se ele fosse atender os reclusos. O que é que normalmente os reclusos pedem? Pedem a solução de problemas que normalmente os juizes não podem resolver. São problemas de articulação com a comunidade, e o MP está mais vocacionado do que o juiz para esta função. São problemas que têm a ver com administração judiciária, e o juiz não se pode meter. Se alguém pode eventualmente mexer-se é o MP. Mesmo nos casos que estão relacionados com problemas mais jurisdicionais, o próprio MP podia perfeitamente intervir eficazmente.

Há muitas formas de dinamizar o papel do MP, de uma forma útil, pondo-o em contacto com os reclusos e tirando aos juizes uma função que não é útil, porque 99% das coisas que os reclusos me pedem eu não tenho competência para o fazer.

Mas, a proposta de projecto de lei que está aí vem dar grandes poderes ao MP em determinadas áreas em detrimento dos juizes, eu penso ser uma «tremenda asneira»” (Ent. 3).

Para um outro juiz, o papel do MP é muito formal e muito distanciado da realidade prisional, defendendo a sua participação nos conselhos técnicos.

“Uma das coisas que eu não percebo é porque é que o MP não tem assento nos conselhos técnicos. Devia participar para tomar conhecimento mais directo dos dramas e das situações reais. O MP dá pareceres baseado apenas nos relatórios escritos dos serviços do EP e do IRS” (Ent. 9).

Contudo, a ausência do MP nos conselhos técnicos não é comum a todos os estabelecimentos prisionais. Segundo um juiz entrevistado, nos conselhos técnicos a que preside “o MP vai porque tem uma boa relação comigo. Mas não é frequente lá ir. A sua intervenção na concessão da liberdade condicional está muito bem assim. Poderia ter interesse a sua intervenção na concessão dos RAVIS e talvez dos RAVES” (Ent. 7).

3.6. A intervenção do juiz de execução das penas

Como referimos no ponto 2.3., a lei confere um conjunto alargado de competências aos juizes do TEP na execução da pena de prisão. A nossa investigação permite-nos concluir que, na prática, as suas competências estão, maioritariamente, concentradas na apreciação da liberdade condicional e das saídas precárias de longa duração. Todos os responsáveis dos estabelecimentos prisionais entrevistados consideram que o aumento do

número de reclusos e do número de cadeias sob a jurisdição de cada juiz impede-os de fazer outro tipo de acompanhamento da execução da pena de prisão, para além de apreciarem as liberdades condicionais e as saídas precárias prolongadas. O contacto com os reclusos durante a execução da pena acontece, em regra, apenas quando o recluso se inscreve em livro próprio para falar com o juiz. Os juizes dizem-nos que nunca vão às celas, a não ser que para tal sejam expressamente solicitados.

“O maior volume de trabalho que eu tenho resulta da concessão de saídas precárias prolongadas e da apreciação de liberdade condicional. O recluso quando chega ao sistema não é acompanhado pelo juiz do TEP. É acompanhado pelos serviços de educação e pelo director do estabelecimento prisional, pelos guardas e pelo IRS. Eu (juiz) só tenho contacto com os reclusos quando estes se inscrevem no livro para falarem comigo, ou quando me escrevem e quando aprecio as saídas precárias prolongadas e as liberdades condicionais. Eu tento sempre ter uma relação aberta com os reclusos com quem contacto. Normalmente ouço os reclusos a quem concedo a saída. Era materialmente impossível ouvir todos. (aponta para uma pilha de processos) Já viu o que era se ouvisse todos os reclusos que pediram saídas no Natal? Eu não vou às celas, era o que mais faltava. Só se me pedirem. Se me disserem «o Dr. Juiz tem de ver isto», então eu vou” (Ent. 9).

Também um outro juiz diz-nos que pouco sabe das condições materiais de execução das penas e assume o pouco contacto com o interior das cadeias. Diz que, sobretudo nos estabelecimentos prisionais centrais, dado o volume de trabalho (reuniões no conselho técnico, despachos), nem sempre é possível visitar o seu interior, e assume que o faz muito poucas vezes. Refere, também, que nas cadeias sob a sua jurisdição inscrevem-se no livro poucos reclusos.

“Nos estabelecimentos prisionais há um livro próprio em que os reclusos se inscrevem para falar comigo quando eu vou ao EP.

Contudo, os poucos que se inscrevem não falam comigo sobre as condições de execução da pena. Não há muitas queixas sobre esse assunto. As poucas queixas que chegam ao meu conhecimento são endereçadas, por carta, ao TEP. Mas esse mecanismo de controlo tem pouca expressão. Normalmente, nessa entrevista, o recluso pede esclarecimentos sobre a sua situação jurídico-penal ou, mais frequentemente, vêm falar comigo sobre a saída precária. Querem transmitir-me a necessidade de lhes ser concedida a saída precária prolongada” (Ent. 8).

Com uma situação um pouco diferente, um outro juiz diz que tem, com frequência, reclusos que se inscrevem no livro para falar com o juiz.

“Todas as semanas, sempre que vou ao EP, oiço as pessoas que se inscreveram no livro. Se forem queixas internas são dirigidas para o Director. Se forem queixas acerca do sistema judicial (por exemplo, cúmulo jurídicos, processos pendentes), tento resolvê-las” (Ent. 7).

Mas, há quem defenda uma maior intervenção dos juizes do tribunal de execução das penas, alargando as suas competências, designadamente no que se refere à colocação dos reclusos em RAVI ou em RAVE.

“O papel do juiz do TEP consiste em apreciar se estão ou não criadas as condições para a ressocialização e, por isso, defendo uma maior intervenção do juiz. O sistema deve ajudar o recluso a reinserir-se, mas o que se vê é que o sistema é perverso. As pessoas devem ser acompanhadas dentro e fora das cadeias. Mas com as minhas competências, não posso sindicar nem os RAVES nem os RAVIS. Deveria existir um maior acompanhamento. Uma coisa fundamental é olhar-se para a cara do preso. O contacto com o preso (a conversa) e a convicção do juiz são muito importantes. O sistema como está, não está totalmente mal, mas precisa de melhoramentos” (Ent. 7).

Pelo contrário, há juizes que consideram que deveria fazer-se uma redução de competências dos juizes do TEP em algumas matérias.

“Daquilo que conheço dos projectos de reforma acho que se quer reduzir a intervenção do juiz dos TEPs. Acho que se deveria retirar ao juiz a acção fiscalizadora do que se passa dentro da cadeia. Acho que essa competência seria melhor exercida pelo MP que, em questão de execução de penas apenas intervém no âmbito do TEP. Penso que o parecer do juiz do TEP que vai instruir o processo de indulto (único caso em que não se pede a um juiz para julgar, mas para dar um parecer) não era necessário. Há já uma sobreposição de pareceres (MP, IRS, serviços de educação, director do EP) que não é útil” (Ent. 8).

Mas, em simultâneo, o mesmo juiz defende um alargamento de competências em outras matérias.

“Os TEPs poderiam ter uma competência mais alargada em sede de controlo de medidas disciplinares aplicadas aos reclusos, deixando sempre uma certa margem de autonomia e discricionariedade ao director do EP nessa matéria. Contudo, essa área de competência não é a que mais ocupa o TEP. Existem poucas queixas por ano, e algumas só existem por imitação” (Ent. 8).

Para um outro juiz, a questão central não passa pelo alargamento de competências mas sim pela formação dos magistrados e a criação de uma diferente cultura judiciária.

“Eu não sou muito apologista de avocar grandes competências. Penso que isto tem a ver, mais uma vez, com uma questão de cultura judiciária, e, não havendo no CEJ, como penso que não há, sensibilização das pessoas para este tipo de assuntos, as centenas,

centenas e centenas de juizes que de lá saem, vão continuar sem ter esta sensibilidade” (Ent. 3).

3.7. Recrutamento e formação dos juizes do tribunal de execução das penas

Esta questão tem, naturalmente, que ser analisada no contexto mais vasto do recrutamento e selecção de magistrados. No relatório do Observatório Permanente da Justiça sobre recrutamento e formação de magistrados enunciamos um conjunto de princípios a que o recrutamento e a formação de magistrados deve obedecer (Cfr. Gomes e Pedroso, 2001). Dois dos princípios básicos enunciados são os seguintes: o princípio de que a formação deve habilitar os magistrados com uma apurada formação técnica geral e especializada assim como uma elevada sensibilidade social e o princípio de que os conteúdos da formação devem privilegiar no magistrado o desenvolvimento de uma cultura de cidadania. No contexto destes e de outros princípios recomendava-se que a especialização dos tribunais fosse acompanhada pela especialização na formação.

A questão do recrutamento e formação dos juizes dos tribunais de execução das penas é uma questão que divide os juizes entrevistados.

Todos os juizes entrevistados consideram que estes tribunais são uma espécie de “parente pobre” do sistema judicial, o que se reflecte nas instalações precárias de alguns tribunais, no recrutamento de funcionários e na falta de meios técnicos. Consideram, ainda, que para os juizes estes tribunais são uma espécie de antecâmara do tribunal da relação.

“Repare que é óbvio que o TEP é um tribunal digamos desqualificado, porque eu habituei-me a ver o TEP sobretudo como um local onde os juizes antes de irem para a Relação vão estar um ano ou dois. Era, assim, na altura em que eu comecei. De facto, depois de se estar 16/17 anos a dar sentenças, a certa altura uma

“pessoa já está saturada. E se faltam dois ou três anos para ir para a Relação uma pessoa pensa em mudar um pouco” (Ent. 3).

No mesmo sentido, outro juiz diz que:

“este lugar é normalmente ocupado por juizes que estão prestes a aceder à relação. É um tribunal que funciona, predominantemente, de acordo com a experiência dos magistrados. É preciso que tenha algumas noções de como se processam os julgamentos criminais. É um tribunal que, nos últimos tempos tem vindo a aumentar o seu volume de trabalho devido à sobrelotação das prisões.

O TEP e toda a área do direito penitenciário é um parente pobre da justiça, como disse. Contudo, realizam-se esforços sérios para a reinserção dos reclusos e o próprio juiz deve ter um importante papel a desempenhar na forma como os reclusos encaram a sua pena” (Ent. 9).

Quanto à formação específica, como condição de recrutamento, ou no âmbito da formação permanente, se para alguns juizes seria fundamental que se definissem programas de formação, dado tratar-se de uma jurisdição especializada, outros consideram que tal não é necessário. Um magistrado, que considera que *“no mundo de hoje a formação específica é absolutamente fundamental, porque é a única forma de se deixar de ser amador ou autodidacta”* (Ent. 3).

Aponta o exemplo de França, como um bom exemplo.

“Em França há formação contínua dirigida conjuntamente a magistrados e a directores de estabelecimentos prisionais. Eles estão durante uma semana a debater e a ouvir, ouviram-me a mim, ouviram professores alemães, professores espanhóis, etc., sobre as realidades dos outros países e sobre a forma de desbloquear as situações. E estão ali, lado a lado” (Ent. 3).

Este magistrado lamenta, ainda, a falta de sensibilidade do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) para a questão da execução das penas. Considera que deveria ser uma matéria a merecer mais atenção no âmbito da formação inicial.

Contra a formação específica, ou não vendo nela qualquer utilidade estão outros dois juizes entrevistados.

“Qualquer juiz tem que ter uma formação específica para qualquer cargo que desempenhe, mas essa formação é a própria formação de juiz. O que é que eu iria fazer, ir para o CEJ outra vez, ter aulas sobre isto? Acho que tem de haver um esforço de autoavaliação do juiz que quer desempenhar este cargo, no sentido de determinar se tem ou não capacidade psicológica para o desempenhar e se é isto que ele quer fazer. Em termos de formação específica acho que não é preciso nada mais do que a formação de magistrado judicial” (Ent. 9).

No mesmo sentido outro magistrado considera que:

“os critérios de admissão são suficientes: 10 anos de serviço. A formação que tenho provém da formação que fui adquirindo como juiz do Tribunal de Instrução Criminal. Além disso, sempre me interessei pela psicologia da marginalidade e pelo comportamento desviante. Há contornos que nada têm a ver com o tribunal de julgamento. O TEP é menos técnico. Os conhecimentos teóricos serão menores, mas é exigível para a auto-formação um gosto por esta área e também é importante o relacionamento com as outras pessoas (reclusos, funcionários e directores dos EPs, e outros colegas)” (Ent. 7).

3.8. A formação dos técnicos a trabalhar no meio prisional

A falta de recursos humanos qualificados e a sua formação permanente são duas questões que preocupam os responsáveis dos estabelecimentos prisionais e da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais.

Há, ainda, a consciência que, nalguns sectores, a situação poderá agravar-se com a transferência de competências do IRS para os estabelecimentos prisionais.

Apesar da especificidade e complexidade da área “não há planos anuais de formação, quer inicial, quer permanente dos técnicos e do pessoal da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais. Existem apenas acções de formação isoladas sobre temas específicos” (Ent. 10).

A Direcção-Geral dos Serviços Prisionais tem um Centro de Formação, “cuja acção tem-se centrado na formação dos guardas prisionais ou sobre matérias de gestão e administração e informática. A formação na área do tratamento penitenciário é muito escassa” (Ent. 1).

A principal razão apontada para esta situação decorre da limitação orçamental. Segundo o Director-Geral dos Serviços Prisionais, o grande esforço orçamental tem-se concentrado na melhoria das condições materiais (estruturas físicas/higiene, etc.) dos estabelecimentos prisionais.

A área da formação parece ser uma área em que, uma vez ultrapassada a fase dos equipamentos, se prevê fazer algum investimento.

Há a consciência de que para responder aos novos desafios, o sistema tem de investir na formação de pessoal técnico (o pessoal técnico, apesar de possuir formação inicial muito diversificada – sociologia, psicologia, direito, etc. – desempenha funções similares). Os responsáveis queixam-se, não só da falta de recursos para esse investimento, mas também da contínua redução do pessoal, uma vez que os contratos não são renovados.

Um outro sector para o qual se considera importante o desenvolvimento de programas de formação permanente é o dos guardas prisionais. Dá-se,

como exemplo, a necessidade crucial de formação na área das doenças sexualmente transmissíveis. A sua formação é fundamental para que possam actuar junto dos reclusos *“como um estímulo à prática de comportamentos seguros, e não actuar como estigmatizadores, como funcionam agora”* (Ent. 2).

De facto, no contexto do novo perfil da população prisional, a realização prática dos princípios orientadores da execução da pena de prisão coloca novos e mais complexos desafios ao sistema, que serão dificilmente ultrapassáveis sem um adequado e global (dirigido a todos os agentes do sistema) programa de formação permanente.

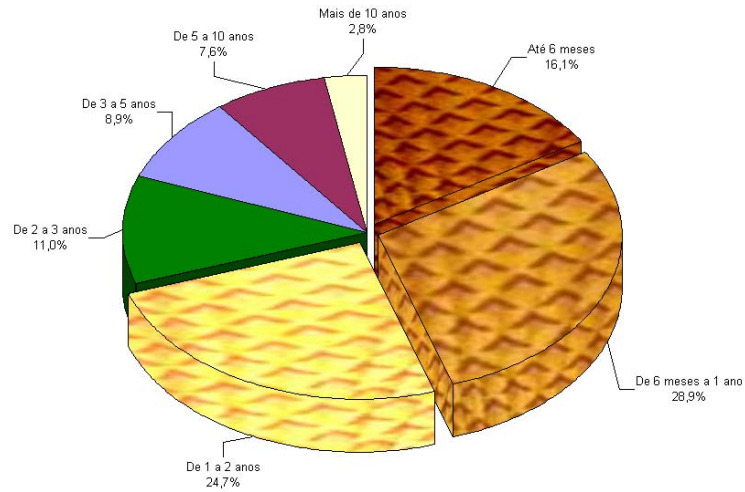
3.9. O volume e o perfil da população prisional e a adaptação do sistema

A sobrelotação

A sobrelotação das prisões é um dos problemas com que se confrontam muitos países europeus, incluindo Portugal. De facto, em Portugal, apesar de, como já referimos, a pena de prisão efectiva registar uma diminuição do seu peso relativo no conjunto das penas aplicadas, a população prisional tem registado um acentuado crescimento nos últimos anos. Este fenómeno tem, naturalmente, causas sociológicas, económicas, jurídicas e outras. O crescimento da população prisional resulta, em primeiro lugar, do aumento da criminalidade mais grave - associada ao furto qualificado e ao tráfico de droga – e, conseqüentemente, do número e da duração das condenações, mas também do aumento dos limites mínimos das molduras penais e do aumento, também por essa via, da duração das penas de prisão.

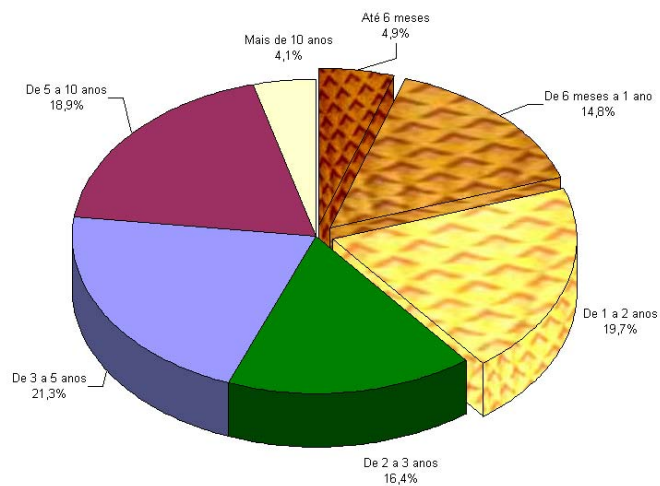
Os Gráficos 17 e 18 mostram a duração da pena de prisão no princípio (1990) e no fim da década (2000), considerando sete classes: até 6 meses; de 6 meses a 1 ano; de 1 a 2 anos; de 2 a 3 anos; de 3 a 5 anos; de 5 a 10 anos; e mais de 10 anos.

Gráfico 17
Duração da pena de prisão
(1990)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Gráfico 18
Duração da pena de prisão
(2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Comparando os dois Gráficos verifica-se que o peso relativo dos condenados com penas de prisão com duração inferior a 1 ano diminuiu substancialmente. Enquanto que, em 1990, representavam 45% dos

condenados correspondendo a 2 720; em 2000 representam apenas 19,7% (957 condenados). Embora mais moderadamente (5%), também se registou uma diminuição do peso relativo dos condenados em pena de prisão de 1 a 2 anos.

Em contrapartida regista-se um aumento muito significativo dos reclusos com penas de prisão com duração igual ou superior a 2 anos. Este crescimento é mais acentuado nas penas de prisão com duração de 3 a 5 anos e de 5 a 10 anos. Em ambos os casos, o número de condenados aumentou para mais que o dobro. Em 1990 foram condenadas 540 pessoas (8,9%) em penas de prisão com duração entre 3 e 5 anos, e 457 (7,6%) em pena de prisão entre 5 e 10 anos. Em 2000, os condenados em penas de prisão com duração entre 3 e 5 anos têm um peso relativo de 21,3% (1 036 reclusos); e, com duração entre 5 e 10 anos, 18,9% (919).

O número de condenados a quem foi aplicada pena de prisão com duração superior a 10 anos também aumentou, embora muito mais moderadamente. Em 1990, foram condenados em pena de prisão com duração superior a 10 anos, 167 pessoas (2,8%) e, em 2000, 202 (4,1%).

Assim, acompanhando a explosão do volume de processos, a população prisional regista, desde meados da década de 80, uma tendência contínua de crescimento.

Segundo a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais: *“Este crescimento foi sucessivo até atingir um máximo de 14.598 reclusos, em 1.1.1999. A Lei de Amnistia e Perdão de Maio de 99 quebrou o crescimento (12.808 reclusos, no final desse ano). Em 2000, estabiliza-se o movimento. Verifica-se, no entanto, a retoma do crescimento a partir do final do 1º trimestre de 2001, atingindo-se 13.500 reclusos em 1 de Outubro de 2001. Destaque-se o grupo de mulheres reclusas nesse crescimento (meados de 80:200 reclusas; actualmente: 1122). Portugal apresenta hoje a mais elevada taxa de população reclusa da Europa Ocidental (133 reclusos por 100 mil habitantes; média dos demais países da Europa Ocidental: 81 reclusos por 100 mil habitantes)”*.

Acresce que: “a mobilidade da população prisional tem diminuído acentuadamente. Assim, se atentarmos no movimento de reclusos entrados e saídos, ao longo dos últimos anos, verifica-se, por exemplo, que em 1990, entraram no sistema 11.127 e saíram 10.657, em 1995 entraram 8871 e saíram 6944 e, em 2000, entraram 5884, tendo saído 5921. Verificamos contudo que a população prisional tem vindo a aumentar: este facto está pois associado a uma cada vez maior duração do tempo de permanência na prisão”.³⁸

Os responsáveis dos serviços e dos estabelecimentos prisionais entrevistados reconheceram unanimemente, que o crescimento da população prisional não foi acompanhado do necessário aumento do parque prisional. E, em geral, defendem a evolução para penas de mais curta duração e com execução mais rigorosa.

Naturalmente que a sobrelotação tem consequências várias, quer na gestão dos estabelecimentos prisionais, quer na política de tratamento e de ressocialização dos reclusos.

Perfil da população prisional

É, por todos, reconhecido que estamos perante um novo perfil da população prisional decorrente de múltiplos factores. São duas as mudanças consideradas mais perturbadoras do meio prisional. A primeira, decorre da alteração na estrutura da criminalidade objecto de pena de prisão, com o aumento dos crimes violentos e da criminalidade organizada, associada a organizações internacionais, fazendo aumentar o número de reclusos estrangeiros e o número de reclusos com grande capacidade económica. A segunda reflecte as mudanças estruturais na sociedade portuguesa, decorrentes do aumento do consumo de droga e da criminalidade que lhe está associada.

Esta nova situação coloca novos problemas e novos desafios ao sistema prisional para os quais não está preparado. Como já referimos, as reformas são

³⁸ Direcção Geral dos Serviços Prisionais. http://www.dgsp.mj.pt/corpo_news.html, 02.02

recentes e têm incidido, sobretudo, na renovação das infra-estruturas. Mas, é necessário olhar para outras vertentes, como a formação profissional, os programas de ocupação dos reclusos, os problemas da segurança interna, e a questão da saúde da população prisional, agravada pelo aumento da toxicodependência.

Uma das questões que mais parece preocupar os operadores e onde a falta de adaptação do sistema é, por eles mais acentuada, decorre do aumento da criminalidade organizada.

Um juiz de execução das penas afirma que:

“em relação aos estrangeiros a situação é complicada, até porque são reclusos altamente escolarizados. Mas, para além desses, hoje temos um perfil diferente de reclusos, reclusos associados a crimes de alta violência, e temos a situação da toxicodependência. Temos, ainda, os reclusos reivindicativos, reclusos com bens e posses. Antigamente eram uns coitadinhos sem posses nem qualquer tipo de conhecimentos. Neste momento, são pessoas, muitas delas, com posses que continuam a gerir os seus negócios dentro da cadeia, que podem perfeitamente comprar os serviços de outros reclusos para cumprir determinados objectivos dentro da própria cadeia e, eventualmente, fora da cadeia.

Esta alteração do perfil dos reclusos foi rápida, e, nos casos da máfia russa, muito rápida. Porque a imigração deu-se em força e num curto espaço de tempo. É sabido que este tipo de imigração traz associada uma criminalidade extremamente violenta, porque os métodos são assumidamente violentos.

Eu acho que os serviços prisionais começam a ter essa preocupação, mas a preocupação não basta, porque não estão a fazer, a meu ver, nada no sentido de acompanhar esta nova perigosidade. E é, sobretudo, a questão da perigosidade que me preocupa. Repare aquela tentativa de fuga dos oito indivíduos da máfia de, eu fui ouvi-los, e um deles tinha combatido na

Chéchénia, outro era coronel russo, etc., quer dizer, são indivíduos com preparação física, com preparação em manusear armas de fogo, etc. E o nosso corpo de guardas prisionais está bem longe da preparação destes homens” (Ent. 3).

Um outro juiz acentua, também, esta mudança estrutural da população prisional:

“fui juiz do Tribunal de Instrução Criminal durante muitos anos e nessa altura havia um naipe de indivíduos mais ou menos violentos. Mas eram apenas meia dúzia! Actualmente, é diferente. Há uma população que pratica crimes violentos. A idade dos indivíduos que praticam esses crimes está a diminuir (entre os 18 e 20 anos). Existe um grande leque de indivíduos que pertencem a “gangs”. São muito novos e muito violentos. Esses indivíduos são depois colocados no EP com os outros reclusos” (Ent. 7).

A par da criminalidade violenta, o sistema vem-se confrontando, nos últimos anos, com o crescimento da população prisional toxicodependente e portadora de doenças virais graves associadas (Hepatite e HIV).

A questão da toxicodependência tem, no meio prisional, múltiplas vertentes. Uma delas prende-se com o facto de a condenação de uma grande percentagem de reclusos decorrer do cometimento de crimes de tráfico de droga, cuja prática continua dentro do estabelecimento prisional. Este problema é, assumidamente, um dos problemas mais graves e complexos com que se confronta o sistema. Numa tentativa de combate ao tráfico no interior das prisões, a Direcção-Geral implementou um conjunto de medidas, como as revistas a todas as pessoas que entram no estabelecimento prisional, a proibição de uso de telemóveis, extensiva aos funcionários, as revistas frequentes dentro do próprio estabelecimento e a delimitação dos espaços de circulação dos presos no interior do estabelecimento.

Este é, contudo, um problema, por todos reconhecido, de difícil resolução. Neste contexto, é manifesta a preocupação do Director-Geral dos Serviços Prisionais em entrevista ao Jornal “Público” de 03/02/2000: *“eu tenho consciência de que estou a mexer numa situação que é grave, que é delicada e que mexe com muitos interesses instalados. Mas nós não podemos ter uma atitude de avestruz quando a sociedade toda sabe que há tráfico de droga nos estabelecimentos prisionais e que no tráfico estão envolvidos certamente presos, visitas e funcionários. Não podemos ter um discurso meramente defensivo: se há este problema, temos de o afrontar.(...) Os serviços desenvolveram, e bem, a vertente repressiva. Mas não basta: temos de ter mecanismos preventivos. Precisamos de fazer rusgas e revistas, uma prática que era vulgar e que se foi perdendo”*.

Uma outra vertente desta questão tem a ver com o problema do consumo de droga e com as medidas dirigidas ao seu combate. O Relatório Anual, de 2000, do Instituto Português da Droga e da Toxicodependência refere a criação do *“Programa Especial de Prevenção da Toxicodependência nos Estabelecimentos Prisionais (PEPTEP) que regulamenta as intervenções neste domínio, traduzindo, na prática, o capítulo referente às prisões da Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga [que visa] três vertentes principais: tratamento, reinserção social e redução de danos”* (Cfr. Instituto Português da Droga e da Toxicodependência, 2001:102).

Para a prossecução daqueles objectivos e, em estreita articulação com o IRS, o Serviço de Prevenção e de Tratamento da Toxicodependência (Ministério da Saúde) e o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência, prevê-se, naquele Programa, um conjunto alargado de medidas, designadamente *“garantir o acesso a programas de substituição de alto e médio limiar (metadona e LAAM) a todos os toxicodependentes que reúnam os critérios de admissão, clinicamente definidos; garantir o acesso a programas de antagonistas, sempre que considerado clinicamente adequado; concluir a rede de unidades livres de droga (prevista a construção de três unidades: Sintra, Pinheiro da Cruz e Algarve); garantir a continuidade dos*

programas de tratamento à entrada e à saída do sistema prisional; promover o recurso, durante a reclusão, a modalidades de tratamento em meio livre, nomeadamente o internamento em comunidade terapêutica, através da concessão do Regime Aberto Voltado para o Exterior (RAVE)” (Cfr. Instituto Português da Droga e da Toxicodependência, 2001:102)

O Relatório refere, ainda, a celebração dos seguintes protocolos, em 2000, no âmbito do apoio a toxicodependentes reclusos: “Protocolo entre o Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (SPTT)/Direcção Regional Centro, DIAP de Coimbra, Direcção Regional de Coimbra do Instituto de Reinserção Social (IRS) e a Direcção Geral dos Serviços Prisionais (DGSP)/Estabelecimento Prisional de Coimbra, cujo objectivo visa orientar indivíduos toxicodependentes, em prisão preventiva, para tratamento em meio livre; Protocolo entre a Direcção Geral dos Serviços Prisionais (DGSP)/Estabelecimento Prisional Regional das Caldas da Rainha e a Subcomissão de Hospitais e Instituições da Área Oeste dos Narcóticos Anónimos para apoio a reclusos toxicodependentes; Protocolo de cooperação entre o CAT de Guimarães e o Estabelecimento Prisional Regional de Guimarães” (Cfr. Instituto Português da Droga e da Toxicodependência, 2001:103).

Dá-se, também, conta no âmbito da formação sobre drogas e toxicodependências em meio prisional, da realização de “7 cursos de 3 dias cada, com a presença de 47 elementos das direcções dos Estabelecimentos Prisionais, 49 elementos de Chefia de Guardas, 40 técnicos de Educação/Reeducação, 36 Profissionais de Saúde, 14 Administrativos, 1 Animador Cultural e 3 Professores de Educação Física, envolvendo um total de 194 funcionários” (Cfr. Instituto Português da Droga e da Toxicodependência, 2001:104).

A nossa investigação permitiu-nos identificar medidas diferenciadas, consoante o tipo de estabelecimentos (regionais ou centrais) e a população a que são dirigidos.

Uma primeira medida refere-se ao recurso a programas de metadona e antagonistas, ou quando *“não há metadona recorre-se ao tratamento a frio (tratamento de choque) com o consentimento do recluso, mas, a maioria não consente no tratamento e quer permanecer na droga”* (Ent. 4).

Em outros estabelecimentos prisionais, os programas são articulados com os Centros de Atendimento de Toxicodependentes (CAT).

É este o caso de um dos estabelecimentos prisionais visitado.

“Há uns anos, os reclusos vinham para cá, pediam-nos ajuda para largar as drogas e nós não tínhamos meios para os ajudar. Tentámos estabelecer protocolos com o CAT de, para que este pudesse observar os reclusos e estabelecer programas de tratamento, nomeadamente, programas de substituição com metadona. Mas o maior problema consistia no transporte do recluso ao CAT para a consulta. Nós temos cerca de 1000 diligências externas por ano. Levar reclusos à PJ, aos tribunais, etc...

Tentámos falar com o CAT para que eles viessem aqui ao EP. Mas foi-nos dito, e eu compreendo perfeitamente, que o CAT não tem meios para acudir a todas as solicitações.

Fizemos então uma proposta à DGSP no sentido de estabelecer, em articulação com o CAT, um programa de substituição com metadona, autónomo. Fazemos os diagnósticos (um dos nossos médicos é director do CAT de Pombal), o CAT homologa-os e facultam-nos a metadona.

Temos três tipos de programas: o programa de substituição com metadona, o programa de antagonistas e o programa livre de droga, acompanhado por uma psicóloga.

Anualmente devem ser seguidos cerca de 50/60 reclusos nestes tratamentos. Todos os que nos pediram ajuda são acompanhados. Não são mais porque os próprios reclusos não querem deixar a droga.

Os meios que nós temos à nossa disposição para dar resposta aos problemas que nos surgem são muito diferentes dos existentes noutros países europeus. Têm meios muito mais eficazes. Nós temos de estar, constantemente, a inventar soluções e a procurar alternativas.

Por exemplo, agora estamos a tentar instituir um programa inovador que consiste na formação de cerca de 30 reclusos (15 em cada pavilhão) em "competências sociais" e em comportamentos de risco. A ideia é possibilitar, a toda a comunidade prisional, que se possam dirigir a outros reclusos, a pares (sem medo de estarem a ser avaliados – como quando vêm ter connosco), que os saibam aconselhar sobre os perigos de certos comportamentos. Os "conselheiros" seriam, assim, promotores de um estilo de vida mais saudável dentro do próprio EP. A selecção dos reclusos que participarão neste programa deverá estar sujeita a critérios rigorosos. Os reclusos deverão ser seleccionados pelo psicólogo, devem ser reconhecidos positivamente pela comunidade prisional, ser reconhecidos positivamente pelos serviços e devem ter características de liderança.

Vamos também tentar dar formação aos guardas prisionais (há muitos guardas que há 15/20 anos que não têm qualquer tipo de formação). Vamos tentar ensinar aos guardas os benefícios da metadona, os problemas e os meios de evitar a sida, a hepatite B, a hepatite C, etc. Queremos que eles, depois, possam explicar aos reclusos, possam actuar como um estímulo ao tratamento e à prática de comportamentos seguros, e não actuar como estigmatizadores, como funcionam agora" (Ent. 2).

Além da possibilidade de recurso aos CAT's, o que nem sempre é possível por incapacidade de resposta destes organismos a todas as solicitações, existem, em alguns estabelecimentos prisionais centrais, as

chamadas Unidades Livres de Droga. Estas unidades funcionam no interior do espaço prisional, sem qualquer intervenção do Ministério da Saúde.

“Trata-se de uma unidade de tratamento estruturada e diferenciada que propõe soluções diferentes do exterior. Temos, em primeiro lugar, uma Unidade Livre de Droga. É uma ala onde as drogas não existem e onde os toxicodependentes permanecem 18 meses. Depois, em segundo lugar, temos uma unidade de tratamento onde os toxicodependentes estão mais 18 meses. No final desse período de tempo, podem sair em liberdade condicional.

Temos, finalmente, um programa de metadona para 95 reclusos, coordenado por um psiquiatra. Temos ainda outros programas concretos para a toxicodependência. Mas a maioria dos toxicodependentes não querem participar voluntariamente.

Aqui no EP de....., eles têm de se encaixar nestas três formas, mas haverá alguns que não se encaixarão em nenhuma delas. Por vezes, em regime ambulatorio, há casos que poderão ser acompanhados por psiquiatras. A entrada nesta ala é voluntária e depende da assunção, por escrito, de um conjunto de regras por parte do recluso” (Ent. 10).

Os nossos entrevistados reconhecem, contudo, que não é possível o tratamento para todos os reclusos. Desde logo, para os reclusos condenados a penas de longa duração.

“Que tipo de influência poderá ter esta medida num recluso condenado a uma pena de 15 anos? Seria um desperdício de investimento! Nem todos os toxicodependentes podem ser curados.” (Ent. 10).

Esta questão é vista, por outros operadores, como uma questão em que é elevada a disjunção entre os princípios orientadores e os objectivos propostos e a sua prática.

Vai neste sentido, o que nos diz um dos juizes entrevistados, colocando a questão no plano dos princípios subjacentes à prevenção especial e à ressocialização:

“Nós vimos toda a teoria subjacente à teoria das penas (prevenção geral e especial), e o que nos interessa aqui procurar é a questão da prevenção especial, da ressocialização do indivíduo. Depois o que é que assistimos? A uma população prisional dependente das drogas, e não posso esquecer a questão do tráfico, mesmo na própria motivação ao consumo, mas supondo que não existe esta pressão, o próprio sistema não olha para esta problemática ao nível do tratamento, das soluções. O sistema lida mal com esta problemática, porque a própria sociedade também não lida muito bem. Enquanto as coisas não estiverem mais clarificadas, ou seja, enquanto as soluções forem, digamos “de faz de conta”, não fazem grande sentido e acaba-se por não se fazer nada. Repare, a sensação que eu tenho é que a recente despenalização das drogas foi uma despenalização pura e simples. Todo o sistema de sancionamento é um sistema fictício. Neste momento ainda não houve aplicação de sanções nem em Lisboa, nem nos grandes centros. Conclusão, toda esta substituição do crime pela contraordenação é um “bluf”. O toxicodependente ou o consumidor de drogas, mesmo que não seja toxicodependente, é um coitadinho que merece todos os nossos cuidados, mesmo que cometa muitos crimes, e se calhar não é bem assim.

Nós sabemos que existe este problema da droga. É um problema grave que distorce completamente o sistema, mas deve ser o próprio sistema e a administração a tomar uma atitude, eventualmente drásticas, se quer acabar com ele.

Ninguém acredita que eles não saibam como é que as drogas entram dentro das prisões. Se eles quiserem acabar com isso eles acabam. Só que, eventualmente, vão brigar com os chamados direitos consagradíssimos. Lá fora, na Suíça, as visitas serem

revistadas é a coisa mais normal que há. É um país de amplos direitos, mas também há obrigações muito claras” (Ent. 3).

O mesmo juiz reconhece que:

“O problema da toxicodependência no meio prisional é muito complicado. É um problema muito mais amplo do que se supõe. Conheço entrevistas a reclusos estrangeiros que já passaram por várias cadeias na Europa e que reconhecem que os portugueses têm um problema muito particular com a droga. Porque, enquanto nos outros países a droga é vista de um ponto de vista crítico, até por aqueles que a tomam, aqui não, quem está mal é quem não toma. Existe uma inversão das mentalidades dentro do próprio sistema, e isso é extremamente preocupante. Aliás, é curioso, porque uma das perguntas que se fazia num estudo em curso, era se tinham dificuldade ou não de se adaptar à prisão, e, em muitos casos, diziam que tinham dificuldade porque não consumiam droga e por esse motivo eram marginalizados” (Ent. 3).

Acrescenta, ainda, que:

“nos estabelecimentos prisionais mais complicados, muitos dos casos de não retorno das saídas precárias está relacionado com o facto de terem medo de regressar, se não trouxerem eles próprios o produto” (Ent. 3).

O aumento e o novo perfil da população prisional provocam vários problemas, um deles prende-se com a questão da separação dos reclusos. Os serviços prisionais reconhecem as dificuldades práticas na separação eficaz dos reclusos dentro de cada um dos estabelecimentos prisionais, e dentro do sistema no seu conjunto.

Como já deixámos dito, a colocação de um condenado em determinado estabelecimento prisional é da competência da Direcção de Serviços de Execução das Medidas Privativas de Liberdade. A sua colocação atende a um conjunto de critérios, designadamente a reincidência ou não, a natureza da criminalidade e a sua residência. Mas, dada a sobrelotação das cadeias é difícil cumprir os critérios estabelecidos.

Isto mesmo assume o Director-Geral dos Serviços Prisionais em entrevista ao Jornal “Público”, de 04/02/2002, enunciando algumas medidas de curto prazo: *“neste momento o sistema conseguiu evoluir para uma separação entre preventivos e condenados. Como é que eu vou atacar o problema de ter pessoas muito diferentes dentro de cada grupo? Tenho coisas para já e para o futuro: para o futuro tudo passa dentro da nova Lei de Execução de Penas. No curto prazo temos que fazer um esforço nos estabelecimentos prisionais, em novas alas, novos sectores. Por exemplo já defini que na Carregueira (que estou certo abrirá este ano, em Junho), vai haver critérios de separação. (...) Não vou querer preventivos, só condenados. Segunda questão: vou querer ter só condenados não relacionados nem directa nem indirectamente com tráfico de droga. Terceira questão: quero na Carregueira um sector para delinquentes sexuais que permita depois ter respostas diferenciadas de tratamento penitenciário numa lógica de prevenção da reincidência. Temos a responsabilidade de criar as melhores condições para que, quando esses indivíduos voltarem à rua, venham munidos de mecanismos que lhes permitam controlar os seus impulsos para a prática desse tipo de actos”*.

Uma segunda questão está relacionada com os programas individuais de tratamento, tendo em vista a ressocialização do indivíduo que, como já referimos, é um dos princípios fundamentais que orienta a execução da pena de prisão. A par de outras medidas, designadamente no âmbito da toxicod dependência, do melhoramento das condições de saúde do recluso e da formação educacional, a ocupação e a formação profissional são medidas fundamentais no plano de ressocialização do recluso, considerando quer a

vertente da terapia ocupacional, quer o melhoramento das suas capacidades profissionais, no sentido de facilitar a sua readaptação à sociedade.

Contudo, também nesta vertente, a disjunção entre os princípios e as normas definidoras e a sua prática é enorme.

Em primeiro lugar, o sistema não tem capacidade de resposta para todas as solicitações de ocupação e de formação.

“Existem dificuldades dos estabelecimentos em ocupar todos os reclusos, em possibilitar que todos eles adquiram competências para trabalhar durante o cumprimento da pena, o que significa maiores dificuldades em conseguir garantir que, assim que terminem a pena, comecem, de imediato, a trabalhar. Essas dificuldades existem por falta de condições orçamentais para reforçar a formação profissional” (Ent. 1).

No mesmo sentido, um responsável por um estabelecimento prisional diz que:

“o problema deste EP é a ocupação dos reclusos. Não temos condições nem estamos vocacionados para facultar aos reclusos o acompanhamento que eles necessitam. A única coisa que nós podemos oferecer são: desporto, alguns cursos de formação e aulas do ensino básico (1.º e 2.º ciclos)” (Ent. 2).

Um outro, diz-nos que a taxa de ocupação dos reclusos, no seu estabelecimento, é de cerca de 50%, acima da média europeia. Reconhece, contudo, que:

“não há trabalho para todos. Existem 10, 15% de inactivos (que não querem trabalhar). Existem 20% de indivíduos aos quais é difícil oferecer emprego.

Desde 97/98, que a cadeia está dimensionada para 300 presos, mas agora temos 428 presos. Existem dificuldades em dar mais empregos” (Ent. 4).

Nalguns estabelecimentos, o problema do trabalho é agravado pela falta de instalações.

“Quanto a trabalho, poucos têm uma ocupação diária e remunerada. Temos uma empresa que lhes paga directamente por par de sapatos cozidos, mas os reclusos têm que fazer o trabalho nas celas. O trabalho, as pinturas e as tapeçarias. Não temos espaço para mais” (Ent. 2).

No âmbito da formação a situação é equivalente. Além de reduzida, *“tem sido vista quase exclusivamente como um mecanismo para ocupar os reclusos e não para preparar a sua entrada imediata no mercado de trabalho assim que termine a sua pena. É necessária mais formação profissional, mas mais organizada e mais objectiva, no sentido de preparar efectivamente o recluso para a entrada imediata no mercado de trabalho, assim que finde a sua pena” (Ent. 1).*

A formação profissional em meio prisional tem sido realizada pelo Centro Protocolar de Formação Profissional para o Sector da Justiça e por entidades privadas, como a Prosalis.

Segundo o Director-Geral dos Serviços Prisionais, a formação foi, até 2001, substancialmente financiada com recurso a fundos comunitários. O corte desse financiamento, não coberto pelo orçamento nacional, *“fez diminuir drasticamente as acções de formação junto dos reclusos e menores internados em centros educativos”*. Segundo o Director da DGSP e o Presidente do IRS, aquela situação teve consequências, no aumento da tensão interna resultante da desocupação dos reclusos e na concretização dos objectivos de reinserção social (Jornal “Público” de 31/01/02).

Uma outra vertente desta questão está relacionada com a ausência de uma estratégia de enquadramento do trabalho e da formação profissional dos reclusos no sentido de os adaptar às necessidades do mercado de trabalho actual.

A questão da adaptação da formação ao mercado de trabalho e o problema dos baixos salários eram, também, levantados no Relatório da Provedoria de Justiça, apresentado em 1999, considerando-se que era necessário *“encontrar um novo paradigma da realidade laboral prisional, assente menos na ergoterapia e mais na preparação adequada e eficiente para o (re)ingresso no mundo activo. A actividade de faxinagem apresenta um peso desproporcionado no trabalho prisional, pouco diferenciado e pouco voltado para a preparação para a vida em liberdade. Não se pode esquecer a necessidade de aproximar as remunerações dos reclusos das dos trabalhadores livres, tendo como meta a equiparação possível, por, para além do que representa em termos de sobrevivência, sua e de suas famílias, se incrementar o sentido de justiça, base essencial de uma política de reinserção. Hoje o valor-hora do salário mínimo nacional representa um dia da remuneração mínima de um recluso. Mesmo considerando as despesas que estão cobertas pela situação de reclusão, é um valor de todo desproporcionado, que os aumentos dos últimos anos, se bem que superiores largamente à taxa de inflação, não conseguiu ultrapassar”* (Provedoria de Justiça, 1999).

De facto, de acordo com a informação que nos foi possível recolher, as áreas de ocupação e formação profissional têm-se mantido inalteradas ao longo dos anos.

Predominam as actividades de mecânica, serralharia, cestaria, sapataria, encadernação, tapeçaria, horticultura, polimento e marcenaria. Com excepção da informática, a ocupação e, sobretudo, a formação não se abriu a novas áreas. Disso mesmo se queixa um director de um estabelecimento prisional que nos diz:

“há vários anos que luto para ter cursos de cabeleireiro e de empregado de mesa. Mas não se consegue por causa da visão das pessoas” (Ent. 5).

Reconhecendo que:

“em geral, não terá havido uma preocupação em acompanhar os tempos” (Ent. 5).

Um outro operador salienta que existem estabelecimentos prisionais que têm *“uma dinâmica diferente”* (Ent. 3).

A completa desadequação de alguns cursos a uma população de características urbanas é salientada por outro operador.

“Os cursos não são adequados aos reclusos. Existem cursos de hortifloricultura e de ordenadores de espaços verdes. Estes cursos não se adequam, de todo, aos reclusos de Lisboa” (Ent. 7).

3.10. A uniformização de regras e de procedimentos

Intimamente relacionada com a questão da desarticulação no funcionamento interno do sistema prisional está a questão da uniformização de regras e procedimentos. Em entrevista ao Jornal “Público”, publicada em 4 de Fevereiro último, o Director-Geral dos Serviços Prisionais considerava que: *“o sistema prisional está sedento de medidas de normalização, de medidas transversais”*. E dava o seguinte exemplo: *“um preso que está a cumprir pena no estabelecimento prisional ‘A’ tem regras relativas aos telefonemas que pode fazer, às visitas e aos alimentos que pode receber, aos objectos que pode ter, ao dinheiro de bolso que recebe. Mas o mesmo preso se for para o estabelecimento prisional ‘B’, tudo isto é diferente, varia, é discricionário”*. Anunciava, por isso, que está a criar regras comuns.

Reafirmando esta situação, um responsável de um estabelecimento prisional refere que:

“cada estabelecimento prisional tem o seu próprio regulamento, o que cria situações caricatas. Num estabelecimento prisional é permitida a entrada de certo tipo de comida, como por exemplo, camarões fritos noutra não é. A primeira coisa que os reclusos fazem quando chegam a um estabelecimento prisional, é saber o que pode entrar e o que não pode entrar (produtos de higiene, etc..) para saberem se podem continuar a ter certos mimos da família. Há também comissões a trabalhar sobre a criação de um processo único. Uma coisa elementar que deve estar sempre disponível para consulta, que deve acompanhar o recluso para onde ele for” (Ent. 2).

Este problema também se coloca no âmbito dos processos individuais e na definição do plano individual de tratamento. Para um responsável do sistema prisional, *“enquanto as ferramentas informáticas não estiverem disponíveis há que assegurar o funcionamento mais harmónico ao nível do papel”* (Ent. 6).

Defende-se uma abordagem sistémica dos serviços prisionais.

“Uma das batalhas (antigas) é a da uniformização das peças processuais. Há que desenvolver modelos padrão de fichas de acolhimento e de todos os formulários e questionários apresentados aos reclusos. Há que uniformizar as directivas que presidem à elaboração dos planos individuais de intervenção sobre o recluso. Há que uniformizar os instrumentos técnicos utilizados” (Ent. 1).

Esta questão da falta de uniformização de procedimentos tem reflexos no primeiro atendimento do recluso quando este entra, pela primeira vez, no estabelecimento prisional. Teoricamente, o recluso, em qualquer estabelecimento prisional, deve passar por quatro fases: a primeira fase, no momento da entrada, é a fase de observação do recluso, com a realização de

um diagnóstico psico-social e criminológico; depois, segue-se a planificação da intervenção/ “tratamento” penitenciário para os reclusos com penas superiores a 6 meses, onde se inclui a decisão sobre a ala onde vai ser colocado dentro do estabelecimento e o seu regime; a terceira refere-se ao modo de execução do plano definido; e, uma quarta, é a avaliação do plano estabelecido.

"Esta cultura dos quatro momentos/fases está assumida pelo sistema, mas, na prática, o nível de profundidade da observação, os instrumentos técnicos utilizados e a complexidade das observações varia muito de estabelecimento para estabelecimento prisional. Variam consoante a prática/cultura corrente do estabelecimento, consoante os recursos afectos a esta observação e também consoante as capacidades técnicas/formação do técnico que preside ao procedimento. Não há instrumentos, nem formulários padronizados no sentido de normalizar os objectivos a atingir, os procedimentos a utilizar e as informações a recolher. Não há fichas de acolhimento, nem modelos de questionários comuns" (Ent. 6).

Acrescentando que “cada estabelecimento prisional define as suas regras para o primeiro atendimento, os critérios de distribuição de processos e o seu padrão de plano individual de readaptação” (Ent. 6).

Como se referiu, este é um problema que a Direcção-Geral pretende resolver, tendo criado, para tal, várias comissões. Contudo, há a consciência que esse é um propósito que se irá confrontar com resistências várias. Como diz um director de um estabelecimento prisional

“vai ser muito difícil alterar esta situação porque há estabelecimentos prisionais muito diferentes e também mentalidades muito diferentes. Por exemplo, quanto às visitas, há colegas que permitem tudo. Quanto a mim, acho que deve existir um grande rigor, só a família directa é que pode vir visitar o recluso, os outros só através de uma autorização especial” (Ent. 5).

Ainda no contexto da ausência de uma abordagem articulada e sistémica, situa-se a questão da transferência de competências, no que se refere à execução da pena de prisão, do IRS para a DGSP. Independentemente da avaliação da medida em si mesma, que para alguns operadores, significa o “fecho” do sistema prisional sobre si próprio, o problema reside no vazio legal e, sobretudo, nas suas consequências práticas.

Como já deixámos dito, a nova Lei Orgânica da DGSP ainda não foi publicada, o que não permite recepcionar as competências retiradas ao IRS. O que significaria que, na prática, o apoio às decisões do director do estabelecimento prisional, designadamente as decisões sobre as medidas de flexibilização, acompanhamento dos RAVE's e a execução de relatórios tendo em vista a concessão de liberdade condicional, continuaria a ser exercido por técnicos do IRS. Contudo, os responsáveis do IRS dizem-nos que:

“as equipas vivem uma situação de incerteza, o que levou a que algumas equipas já começassem a sair e a deixar de fazer as suas funções, porque o próprio IRS, face à situação actual, deixou de investir nessa área. Consequentemente, muitos estabelecimentos prisionais, mesmo os de grandes dimensões, têm poucos técnicos. Normalmente só intervimos auxiliando o TEP na avaliação das saídas precárias e liberdades condicionais. Mas, mesmo este apoio, começa a ser reduzido nalguns locais. Neste momento há relatórios de liberdade condicional de uma página. Os técnicos não fazem mais do que aquilo a que são obrigados. Mas é natural que alguns serviços comecem a ser reduzidos ao mínimo. Nalguns locais a DGSP foi ocupando esses espaços, noutros não” (Ent. 11).

Um outro responsável do IRS acrescenta que:

“o prolongamento desta situação tem agravado as coisas. Os técnicos do IRS que continuam nos estabelecimentos prisionais sentem-se cada vez mais desmotivados, porque sabem que o seu trabalho não terá continuidade. Antes da nova Lei Orgânica do

Instituto de Reinserção Social (LOIRS) os técnicos do IRS sentiam uma desmotivação financeira, pois ganhavam menos que os técnicos ao serviço da DGSP, havendo, quando era possível, uma deslocação de técnicos para a DGSP. A partir da LOIRS, os técnicos do IRS passaram a ganhar mais, pelo que, salvo raras excepções, quando lhes for dado escolher ficar no estabelecimento ao serviço da DGSP ou continuar no IRS, quase todos devem tomar esta última opção, não dando continuidade ao seu trabalho. O próprio IRS não investe na formação de técnicos nessa área porque sabe que a formação ministrada não será aproveitada.

Enquanto o Ministro da Justiça não despachar no sentido de esclarecer o modo como as competências devem ser exercidas pelos diferentes técnicos durante este período de transição, a qualidade do serviço vai decaído.

Há um acordo tácito entre directores para permitir acordos pontuais entre equipas de IRS e alguns estabelecimentos. Em alguns estabelecimentos prisionais há um entendimento segundo o qual o apoio às decisões do director é da competência dos técnicos da DGSP (que se vêem agora com muito mais trabalho, para o qual, por vezes, não têm formação, diminuindo a produtividade e a qualidade). Por sua vez, o apoio às decisões dos tribunais é da competência dos técnicos do IRS que, não contando com a colaboração dos seus colegas (agora da DGSP) dentro dos estabelecimentos prisionais (devido ao muito trabalho que têm e à relação mais tensa), não conseguem ter acesso a elementos necessários, nomeadamente informações sobre o recluso que se encontram no seu processo individual no estabelecimento.

Em consequência desta divisão de competências e da falta de despacho do Ministro, a qualidade do apoio ao recluso tem piorado” (Ent. 12).

Também um director de um estabelecimento prisional manifesta preocupação quanto a este tema.

“Agora sabe-se que a tendência é a de que os técnicos do IRS saiam das cadeias, o que, na prática cria um vazio funcional. Os técnicos da DGSP, por limitações estruturais, funcionais e de formação, não estão vocacionados para o acompanhamento da situação do recluso no exterior do EP. Os serviços do EP não têm recursos, por exemplo: não há um carro à disposição dos técnicos para se deslocarem a casa dos reclusos, ou onde for necessário, para confirmar as informações dadas pelo recluso.

Por outro lado, os técnicos da DGSP não têm “know how”, nem experiência de trabalho de campo, nem meios para realizar o trabalho que era do IRS. E também não têm (ainda) competência funcional para tal.

Este vazio funcional traz um prejuízo para o recluso. É frequente os reclusos queixarem-se. É suposto que o sistema prisional receba uma pessoa para a qual um conjunto de condições sociais e de socialização falharam e proporcionar-lhe algumas condições de acompanhamento, quer quanto ao cumprimento da pena, quer quanto às condições sociais fora do estabelecimento (intervenção junto da família e junto de instituições que possam facilitar a introdução do recluso no mercado de trabalho e na vida social). Quando o recluso chega ao estabelecimento deveria ser sujeito a uma abordagem multidisciplinar em que se perguntasse os problemas que tem, o que gostaria de fazer (ex: curso de informática), etc., de forma a estabelecer um plano de acompanhamento. Nas condições existentes é difícil. As instituições exteriores não colaboram. O IRS não intervém ao nível da família. Para a maioria dos reclusos o que acontece é que o tempo de reclusão é tempo que não serve para nada. Nada da vida deles é resolvido. Na prática, a prisão «é uma perda de tempo»” (Ent. 2).

Como diz o mesmo responsável do IRS:

“é urgente tomar a decisão de “separar as águas” no que diz respeito às competências de cada serviço, sob pena da situação se continuar a degradar” (Ent. 12).

Como já deixámos dito, alguns dos problemas e bloqueios identificados estão referenciados num documento da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais onde, também, se definem os objectivos estratégicos para o desenvolvimento do sistema prisional, designadamente a diferenciação de regimes, o desenvolvimento do tratamento penitenciário, o reforço da ordem e da disciplina e a construção de um novo modelo de organização e gestão dos recursos e a sua implantação progressiva, bem como as principais medidas de concretização (medidas com impacto global, medidas com especial incidência no tratamento penitenciário, medidas com especial incidência no reforço da segurança, ordem e disciplina, medidas com especial incidência na obtenção de adequadas condições físicas de prisão e medidas com especial incidência no desenvolvimento dos recursos humanos).

Contudo, nesta matéria, como em muitas outras no sistema judicial, globalmente considerado, verifica-se uma “tradicional” disjunção entre os princípios, as normas e as medidas definidas e a sua execução prática. Acredita-se que a efectiva implementação daquelas medidas poderia solucionar ou minorar muitos dos problemas identificados. Outros, como o problema do cúmulo jurídico, exige uma reflexão e abordagem sistémica e a criação de uma nova cultura judiciária que se habitue a “ver” nos processos, por regra, um problema de um ou vários cidadãos, aos quais as leis e a Constituição conferem direitos e deveres, um deles, o direito a uma resposta célere e definitiva por parte do sistema judicial.

Capítulo IV

A Prestação de Trabalho a Favor da Comunidade

1. Introdução

A criação de um novo paradigma de sanções penais insere-se no quadro do movimento alternativo à justiça penal tradicional, cujo objectivo principal é o de acolher e incentivar o recurso à mediação penal e a medidas de execução na comunidade, como modalidades alternativas e socialmente mais eficazes de resolução dos conflitos de natureza criminal. Neste quadro, os sistemas judiciais dos diferentes Estados têm vindo a introduzir outras medidas de reacção penal no sentido de combater a aplicação das penas detentivas. De entre essas medidas a prestação de trabalho a favor da comunidade (PTFC) é considerada uma das medidas que comporta mais vantagens, não só porque representa uma possibilidade eficaz de substituição da pena de prisão, em especial das penas de prisão de curta duração, respondendo melhor à exigência de ressocialização, como também, pelo facto de se tratar de uma pena cujo trabalho do condenado (não remunerado) é directamente produzido no interesse da comunidade, o que leva, em regra, à boa aceitação por parte do público em geral.

Aquelas vantagens, são explicitamente reconhecidas nos relatórios do IRS e da Provedoria de Justiça. A PTFC *“apela a um forte sentido de co-responsabilização e de reparação simbólica, reafirmando, assim, uma tendência no sentido de promover uma reacção sancionatória mais positiva e construtiva”* (IRS, s/d: 4). Com o objectivo da ressocialização do condenado, o trabalho a ser prestado tende a ser adequado ao indivíduo e às suas características sociais, físicas e psíquicas, nomeadamente à sua profissão, interesses, habilitações literárias, sexo, idade, resistência física e estado de saúde. A motivação do prestador de trabalho é conseguida também por esta via, levando a que, como refere o Provedor de Justiça, José Menéres Pimentel,

na PTFC o sujeito não se limite *“a ser alvo passivo da pena, assumindo antes um papel activo na aplicação e execução na mesma”* (Provedoria de Justiça, 1997:34).

A essência da PTFC leva a que ela seja uma pena positiva e socialmente útil, na medida em que favorece atitudes de reparação que implicam o indivíduo numa tarefa em benefício da comunidade; possibilita que os condenados prestem também serviços úteis às pessoas e famílias carenciadas e às instituições com vocação social; e permite estabelecer alguma ideia de correspondência entre a lesão social provocada pelo crime e um tipo de reacção penal mais dirigida aos factos e às pessoas (Cfr. IRS, s/d: 4). A conjugação destas características proporciona *“enormes potencialidades em termos de política criminal, de alto valor socializador, já que permite conciliar a manutenção do delinquente no círculo social onde se move (ao nível familiar, social e profissional) com a pena a que é condenado em virtude do cometimento do crime”* (Provedoria de Justiça, 1997:34).

Para além de retirar os condenados da prisão, evitando os efeitos nocivos desta, a PTFC tem custos materiais e sociais muito inferiores aquela. A PTFC tem, ainda, a vantagem de permitir ao Tribunal *“evitar aplicar a multa, nos casos em que se antecipem dificuldades no seu cumprimento ou em que esta pena se revele desadequada”* e *“encontrar uma alternativa à «simples ameaça de pena» ou a acompanhamentos prolongados que possam ser dispensados”* (IRS, s/d: 4).

A PTFC é uma sanção que tem conhecido, nos últimos anos, grande desenvolvimento e aplicação em muitos países da Europa e, em muitos outros países, como o Canadá, Brasil, Austrália e Estados Unidos da América. De entre os países da Europa destaca-se a experiência da Inglaterra, onde a medida é aplicada, com conhecido sucesso, desde 1972.

Acresce que, antes do final da década de noventa, foi ainda possível assistir ao *“reforço de políticas de credibilização das sanções executadas na comunidade através do movimento de modernização da política penal e de*

execução das penas em diversos países da Europa, traduzido na optimização das penas e medidas alternativas e na renovação das práticas ao nível da execução, aliado à necessidade de dar visibilidade e melhor aproveitamento aos recursos punitivos não tradicionais” (IRS, 2000: 18).

2. As recomendações e resoluções do Conselho da Europa

A promoção do desenvolvimento e da implementação da mediação e de medidas alternativas à pena de prisão, tem merecido a atenção da ONU e do Conselho da Europa, através da publicação de resoluções nas quais recomendam aos Estados-membros a introdução nos ordenamentos jurídicos daquelas medidas.

No âmbito do Conselho da Europa, esta matéria era já referenciada na Resolução do Comité de Ministros n.º (65) 1, de 22 de Janeiro de 1965, sobre a suspensão da pena, *probation* e outras medidas de substituição das penas privativas de liberdade. Defendia-se que os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros deveriam prever “*a possibilidade de o juiz ou a entidade competente substituir, aquando da condenação ou aquando da execução desta pena, mas antes da entrada para a prisão, uma pena privativa de liberdade por uma medida sujeita a condição (suspensão, regime de prova ou outras medidas análogas) a favor de todo o delinquente primário que não tenha cometido um crime grave*”. Os governos deveriam, assim, prever a instituição de medidas não privativas de liberdade, a aplicar pelas autoridades competentes, “*em função das circunstâncias do caso, dos factos cometidos e da personalidade do delinquente, designadamente em razão do perigo que ele representa para a sociedade e da possibilidade da sua ressocialização*”.

Mais tarde, a Resolução do Comité de Ministros n.º R (76) 10, de 09 de Março, sobre algumas medidas de substituição das penas privativas de liberdade, incentiva os Estados-membros, não só a rever “*a sua legislação no sentido de eliminar qualquer obstáculo legal na aplicação das medidas de substituição das penas privativas de liberdade*”, como também a esforçarem-se para as desenvolver e para fomentar a sua aplicação.

Estas recomendações têm por base um conjunto de pressupostos, nomeadamente os seguintes: os Estados-membros devem evitar, sempre que possível, por respeito pelas liberdades individuais e devido aos seus múltiplos inconvenientes a aplicação das penas privativas da liberdade; a indispensabilidade de desenvolvimento, não só das medidas de substituição já existentes, mas também de novas medidas no sentido de permitir aos tribunais escolherem, de entre as várias sanções possíveis, a que seja mais adequada ao caso particular; e o pressuposto de que as medidas de substituição às penas privativas de liberdade são menos dispendiosas do que a prisão e servem melhor o objectivo da readaptação dos delinquentes.

A Resolução mandava, ainda, que os Estados-membros estudassem as diversas medidas de substituição das penas privativas de liberdade, nomeadamente o trabalho a favor da comunidade com vista à sua eventual introdução nos respectivos ordenamentos jurídicos. No que se refere àquela pena específica, a Resolução recomenda que os Estados-membros avaliem as suas vantagens e a possibilidade dada ao *“delinquente de cumprir a sua sanção prestando serviço à comunidade”*; e *“à comunidade de contribuir activamente na ressocialização do delinquente, aceitando a sua participação no trabalho voluntário”*.

Para a prossecução destes objectivos, o Comité de Ministros considerava ser fundamental que os Estados-membros disponibilizem, aos serviços responsáveis pela aplicação das medidas de substituição, os recursos necessários, garantindo a sua eficaz utilização; desenvolvam os procedimentos de modo a envolver o poder judiciário no processo contínuo de elaboração de medidas de substituição das penas privativas de liberdade; e se esforcem para informar o público acerca das vantagens destas medidas de substituição de modo a fomentar a sua aceitação.

Um dos passos mais importantes para o incremento das medidas de substituição da pena de prisão foi a Recomendação do Comité de Ministros n.º R (92) 16, de 19 de Outubro, que sintetiza as Regras Europeias sobre Sanções e Medidas Executadas na Comunidade. Esta Recomendação define e

estabelece um conjunto de normas que têm como objectivo *“que os legisladores nacionais e os operadores (autoridades decisoras e autoridades responsáveis pela implementação) proporcionem uma aplicação justa e eficiente das sanções e medidas comunitárias. Esta aplicação tem que manter um necessário e desejável equilíbrio entre, por um lado, a necessidade de proteger a sociedade no sentido da manutenção da ordem jurídica e da aplicação das normas que possibilitem o ressarcimento pelo dano causado às vítimas e, por outro lado, a reinserção social do arguido”*.

A Recomendação alerta, ainda, para a necessidade de se estabelecerem garantias contra o perigo dos condenados, a tais sanções, serem privados de direitos fundamentais, bem como para a necessidade de impedir que *“a aplicação destas sanções e medidas conduza a algum tipo de abuso como, por exemplo, o que pode resultar do seu uso em detrimento de grupos sociais particulares”*.

A mesma Recomendação, visando a aplicação eficaz e eficiente daquelas medidas, propõe, também, *“regras claras de conduta para os funcionários responsáveis pela implementação das sanções e medidas comunitárias e para todos aqueles que na comunidade estão envolvidos na sua aplicação, de forma a assegurarem que esta está em conformidade com qualquer das condições impostas, conferindo, assim, credibilidade às sanções e medidas. O que não significa uma implementação de forma rígida e formal. Ao contrário, deve ser levada a cabo, atendendo ao delito em concreto, assim como à personalidade e às capacidades dos condenados”*.

A Recomendação, que diz respeito a todas as medidas e sanções executadas na comunidade (fora de um estabelecimento prisional), está dividida em três partes. A primeira parte (Princípios Gerais), contém um conjunto de recomendações relativas ao enquadramento jurídico das medidas, às garantias judiciárias e ao processo de reclamação contra a medida, ao respeito pelos direitos fundamentais, e à cooperação e consentimento do condenado.

A segunda parte (Recursos Humanos e Financeiros), inclui regras relativas ao recrutamento, selecção e formação na carreira dos funcionários responsáveis pela implementação da medida, aos recursos financeiros, e ao envolvimento e participação da comunidade.

A terceira e última parte diz respeito a aspectos relativos à gestão, como as condições de implementação das medidas e métodos de trabalho, às consequências para o condenado do não cumprimento das obrigações impostas, e ao estudo e avaliação das sanções e medidas comunitárias.

Em 1997, e com o objectivo de avaliar e rever a Recomendação n.º R (92) 16, de 19.10, o Conselho da Europa constituiu um comité de peritos: o Comité de Peritos sobre a Implementação das Normas Europeias sobre Sanções e Medidas Comunitárias (PC-ER). Nesta avaliação assumiu um papel fundamental a *Conférence Permanente Européene de la Probation* (CEP)³⁹, que participou como observador.

O trabalho desenvolvido pela CEP tem como objectivo central promover a inclusão social dos delinquentes através de medidas como a *probation*, serviço comunitário, mediação e conciliação. Pretende-se proteger a sociedade sem recorrer à prisão, reduzindo o crime através da inclusão social. Acredita-se que uma sociedade construída sobre os princípios da inclusão social oferece melhor protecção no que respeita ao crime e, por isso, considera-se que um dos elementos chave para a inclusão social dos delinquentes é a via da reparação directa às vítimas e ou a realização de trabalho comunitário. A experiência empírica tem vindo a demonstrar que os programas de sanções a executar na comunidade são mais eficientes na prevenção do crime do que os programas das institucionalização do condenado, comprovando-se que a exclusão social dos delinquentes, através do encarceramento, reduz as hipóteses da sua efectiva reintegração e aumenta o risco de reincidência⁴⁰.

³⁹ A CEP é constituída por um conjunto de entidades, algumas voluntárias, que trabalham no âmbito da *probation* e por um conjunto de indivíduos com interesse nestas questões, formando uma rede de peritos em formas positivas de trabalhar com os delinquentes, na comunidade.

⁴⁰ Cfr. <http://www.cep-probation.org>. 02.02

Em 1998, num *workshop* realizado em Londres, com a participação de representantes dos Países Baixos, Irlanda, Portugal, Alemanha e Reino Unido, procurou-se, entre outros aspectos, avaliar até que ponto os países estão a seguir as regras europeias sobre sanções e medidas comunitárias (*Community Sanctions And Measures-CSM*). De entre as conclusões salientam-se as seguintes:

- a) a sobrelotação das prisões é, para alguns países, a principal razão da implementação de sanções e medidas comunitárias, e não razões de ordem humanitária;
- b) os diferentes países da Europa têm uma percepção e desenvolvimento distintos destas sanções pelo que é possível distinguir entre países com sanções comunitárias altamente desenvolvidas; países que estão a desenvolvê-las; países que estão numa fase inicial; e mesmo países que não possuem, nos seus ordenamentos jurídicos, qualquer sanção deste tipo;
- c) existe na Europa uma predisposição geral para a implementação e desenvolvimento deste tipo de sanções.

No que se refere especificamente à prestação de trabalho a favor da comunidade, concluiu-se que esta é uma pena cujo regime é semelhante nos vários países europeus, embora haja diferença no número máximo de horas que pode ser aplicado. Esta diferença está, sobretudo, relacionada com factores histórico-culturais, como por exemplo, o facto de alguns países da Europa de Leste terem limites máximos bastante elevados devido à sua “tradição” de trabalho forçado. Foi, ainda, discutida a questão da privatização, considerando-se que poder-se-á, eventualmente, «adjudicar» o serviço comunitário, como tem acontecido com alguns *probation services* em Inglaterra e País de Gales.

O *workshop* trouxe, ainda, para o centro do debate duas questões consideradas fundamentais: a questão da prevenção da reincidência, recomendando-se que é necessário ter em consideração que há determinados programas que necessitam de uma continuidade específica (por exemplo, os

programas de prevenção de condução sob o efeito do álcool nas estradas), e a questão de saber até que ponto os objectivos da alteração de comportamentos e reinserção social do delinquente são atingidos. Salienta-se, por isso, a importância da avaliação integrada e sistemática da medida.

A preocupação em desenvolver e promover a aplicação das medidas e penas comunitárias está, também, expressa nos documentos referentes à pena de prisão. Assim, a Recomendação da Assembleia Parlamentar n.º R (95) 1257, de 1 de Fevereiro, referente às condições de detenção nos Estados-membros do Conselho da Europa, convida as autoridades dos Estados-membros a aplicarem a Recomendação do Comité de Ministros n.º R (92) 16, de 19 de Outubro, referente às regras europeias sobre as sanções e medidas executadas na comunidade.

Esta orientação foi, mais tarde, reforçada na Recomendação do Comité de Ministros n.º R (99) 22, de 30 de Setembro, relativa à sobrelotação das prisões e à inflação prisional que apresenta como pressuposto fundamental que *“a privação da liberdade deveria ser considerada uma sanção ou medida de último ratio e só deveria ser aplicada quando a gravidade da infracção não possibilitasse a aplicação de outra sanção ou medida por ser considerada manifestamente inadequada”*. Neste documento é sublinhada a importância de se prever um conjunto apropriado de sanções e medidas executadas na comunidade, incitando os procuradores e os juizes a recorrerem a essas medidas sempre que possível.

Para tal, recomenda-se aos Estados-membros, designadamente a avaliação da possibilidade de descriminalizar alguns tipos de delitos ou a alteração das sanções que lhes são aplicáveis, de modo a que a lei não preveja penas privativas de liberdade; a redução da aplicação da pena de prisão, alargando o recurso às sanções e medidas executadas na comunidade; e a utilização de medidas alternativas, como a mediação ou a indemnização da vítima. Adverte-se, no entanto, que nenhuma destas medidas é viável se não forem consideradas como alternativas credíveis às penas de prisão de curta duração. Assim, para assegurar o seu uso eficiente, os Estados-membros

devem colocar “*em funcionamento as infra-estruturas necessárias para a execução e controlo destas sanções comunitárias, visando, em particular, tranquilizar os juizes e os procuradores sobre a sua eficácia*” e desenvolver e aplicar “*técnicas fiáveis de previsão e avaliação dos riscos, bem como estratégias de supervisão, de modo a identificar o risco de reincidência do delinquente e garantir a protecção e segurança pública*”.

Mais recentemente, a Recomendação do Comité de Ministros n.º R (2000) 22, de 29 de Novembro, sobre a promoção da implementação das normas europeias relativas às sanções e medidas comunitárias, veio enfatizar a importância da criação, e implementação das penas e medidas comunitárias baseadas nos princípios contidos na Recomendação n.º R (92) 16, de 19 de Outubro. Tendo em atenção os resultados do inquérito realizado pelo *European Committee in Criminal Problems* sobre a implementação das normas europeias, e, em particular, sobre as dificuldades dos Estados-membros, a Recomendação define um conjunto de princípios orientadores tendo em vista o uso mais eficaz e alargado das penas e medidas comunitárias. Esses princípios referem-se à legislação, à execução prática das sentenças, às condições básicas para a sua implementação efectiva, ao incremento da credibilidade destas penas (por parte das autoridades judiciárias, público em geral e políticos), à definição de programas efectivos e à investigação sobre medidas e penas comunitárias. Destacamos, de seguida, alguns desses princípios orientadores.

No que se refere à legislação, defende-se que a lei deve conter vários tipos de penas e medidas comunitárias adequadas como, por exemplo, a pena de prestação de trabalho a favor da comunidade e a suspensão da execução da pena de prisão com a imposição de deveres. No sentido de promover e fomentar a aplicação de penas e medidas não privativas da liberdade, recomenda-se que “*o legislador, ao reformular a lei, deveria considerar a aplicação das penas não detentivas, em vez da prisão, como sanções regra para certos tipos de crime*”; deveria “*ser considerada a revisão e a redução das normas jurídicas que impedem a aplicação de medidas e penas comunitárias*

aos crimes mais graves e aos reincidentes". Incentiva-se, ainda, o envolvimento das autoridades judiciárias *"no processo de criar e rever as políticas no uso das penas e medidas comunitárias, devendo ser informadas dos resultados"*.

A implementação efectiva das medidas e penas comunitárias passa pela criação de um conjunto de condições básicas, quer de recursos materiais, quer de pessoal qualificado. Os instrumentos legais e políticos que criam os serviços que irão executar as sanções e medidas devem descrever a sua função, objectivos e princípios fundamentais. Devem, ainda, conter, de forma explícita, a regulamentação dos direitos e deveres dos condenados e dos legítimos interesses das vítimas.

A Recomendação de 2000 propõe, ainda, o alargamento da Recomendação n.º R (92) 16 relativa às normas europeias sobre as medidas e penas comunitárias, a difusão de informação *"aos líderes políticos e administrativos e ao público, em geral, sobre os benefícios sociais e económicos resultantes de um recurso reduzido à pena de prisão e a um recurso crescente às medidas e penas comunitárias"*, uma cooperação mais activa entre os serviços de implementação das medidas e as comunidades locais, dado que a reintegração na comunidade é um objectivo importante destas medidas, e a *"introdução de novas penas e medidas comunitárias na legislação e na prática deveria ser acompanhada por campanhas de relações públicas com vista a ganhar/conseguir o apoio do público"*.

No âmbito da Recomendação merece, ainda, destaque a referência a três princípios orientadores da execução das medidas. O primeiro é o de que as medidas devem ser implementadas tendo como pressuposto critérios de eficiência, designadamente através da introdução de indicadores ou padrões de performance. O segundo defende que as medidas devem ser sistematicamente sujeitas a avaliação, em especial, no que se refere ao seu impacto no condenado em várias vertentes (emprego, readaptação social, eventual relação com drogas, etc.). O terceiro princípio pretende incentivar a

criação de projectos de investigação que desenvolvam diversas abordagens, na perspectiva da criminologia, sociologia ou mesmo dogmática jurídica.

3. O regime jurídico da prestação de trabalho a favor da comunidade

3.1. A evolução do regime jurídico

A prestação de trabalho a favor da comunidade foi introduzida no nosso ordenamento jurídico-criminal, em 1982, com a publicação do novo Código Penal. No quadro da política de combate ao carácter criminógeno das penas detentivas, o Código introduz um vasto conjunto de medidas não detentivas, onde se inclui a PTFC. O legislador invocava experiências de outros países, designadamente da Inglaterra, que apontavam a esta reacção penal seguras vantagens, considerando que *“para além de representar uma possibilidade eficaz de substituição de prisão (...)”*, o facto de *“nesta modalidade de execução penal, o trabalho do delinquente ser directamente introduzido no circuito de produção de bens ou serviços de interesse comunitário, ao lado da actividade normal dos cidadãos livres”* contribuiria para uma boa aceitação da medida (Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 400/82 de 23 de Setembro). A criação, também em 1982, do Instituto de Reinserção Social contribuiu para reforçar os meios ao dispor dos juizes para uma aplicação segura da medida e para possibilitar um acompanhamento adequado do condenado em penas não detentivas, em especial na PTFC.

Contudo, o sucesso da medida, como forma de diminuir a aplicação de penas de prisão de curta duração, não foi aquele que o legislador havia previsto. A aplicação da medida não teve qualquer expressão estatística. Por exemplo, em cinco anos (entre 1989 e 1993) a medida foi aplicada apenas a 64 arguidos. O que levou Santos *et al.* (1996) a concluir que *“a magistratura foi relativamente imune ao uso de penas alternativas à prisão (admoestação, prestação de trabalho a favor da comunidade, [...] regime de prova, [...]) introduzidas pelo CP de 1982. Assim, as penas aplicadas restringem-se às*

penas clássicas de multa ou prisão. As penas alternativas representam em 1989 e em 1993 cerca de 2% do total das penas aplicadas”.

No mesmo sentido, Rosa Almeida considera que *“elas têm funcionado mais como sinais desgarrados de uma política punitiva menos tradicional do que como recursos disponíveis convincentes e efectivos do sistema”* (Almeida, 1995:35).

Eram, comumente, apontados vários factores para fraquíssima utilização da medida, designadamente o reduzido âmbito de aplicação da sanção, dado que a PTFC apenas poderia substituir penas de prisão concretas não superiores a três meses, e a dificuldade de compatibilização dos regimes da multa, enquanto pena de substituição, e da PTFC, devido à interpretação literal do artigo 43º do Código Penal de 1982. Segundo esta corrente dogmática, a multa era a única pena de substituição admissível para penas de prisão concretas não superiores a seis meses, o que retirava aplicabilidade prática à PTFC. Como adiante se verá, esta questão pretendeu ser clarificada pelo legislador em 1995.

Um factor apontado como inibidor da aplicação daquela sanção, refere-se às normas relativas à sua execução. Considerava-se que o Decreto-Lei n.º 402/82, de 23 de Setembro (que alterou o Código de Processo Penal de 1929, no que se refere à execução das penas), não estabelecia, (artigos 38º e 39º), um regime de execução da PTFC que previsse uma solução para todos os problemas decorrentes do não cumprimento culposo do dever de trabalho imposto, ou dos problemas que poderiam surgir na execução prática da sanção, como a responsabilidade civil por dano causado durante a prestação do trabalho, a responsabilidade por danos causados por acidentes de trabalho, entre outros.

Reconhecendo aqueles bloqueios, a reforma do Código Penal de 1995 (Decreto Lei n.º 48/95, de 15 de Março) alterou, de forma significativa, os regimes das penas não detentivas, em especial da pena de multa, da pena de

suspensão da pena de prisão e da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade.

A reforma, na sequência de recomendações do Conselho da Europa nesse sentido, privilegiava “*a aplicação de penas alternativas às penas curtas de prisão, com particular destaque para o trabalho a favor da comunidade e a pena de multa*”, explicando-se que “*as alterações ora introduzidas pretendem dinamizar o recurso à vasta panóplia de medidas alternativas consagradas, dotando os mecanismos já consagrados de maior eficácia e eliminando algumas limitações intrínsecas, de modo a ultrapassar as resistências que se têm verificado no âmbito da sua aplicação*” (Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março).

No que se refere à PTFC, a reforma consistiu na alteração do limite máximo de pena de prisão concreta substituível pela PTFC, que passou de três meses para um ano, numa tentativa alargar o seu campo de aplicação. A reforma de 1995 veio, também, alterar, em consequência do aumento do limite máximo da pena de prisão substituível, o aumento da moldura penal dentro da qual o juiz poderia fixar as horas de trabalho (que passou de um mínimo de 9 horas e de um máximo de 180, para um mínimo de 36 e um máximo de 380).

No que diz respeito ao processo de revogação, a reforma de 1995 alterou significativamente o regime existente. Já não é aplicada ao condenado, como acontecia na versão originária do CP, uma pena concreta de prisão dentro da moldura penal do crime de desobediência qualificada, em caso de incumprimento culposo. No novo regime, numa situação de incumprimento culposo dos deveres decorrentes da condenação em PTFC, o tribunal deve apenas ordenar o cumprimento da pena de prisão determinada na sentença (Cfr. artigo 59º, n.º 2 do Código Penal).

Relativamente ao incumprimento não culposo, o tribunal deixou de poder aplicar uma pena de multa ou de poder isentar o condenado da pena⁴¹. Agora, tomando como referência a pena de prisão determinada na sentença, o juiz

⁴¹ Cfr. artigo 60º, n.º 7 Código Penal de 1982.

pode substituí-la por multa, por suspensão simples ou por suspensão com imposição de deveres ou de regras de conduta (Cfr. artigo 59º, n.º 6 do Código Penal).

O legislador clarificou, também, o sentido da norma do então artigo 43º (actual artigo 44º), acrescentando no n.º 1, a expressão a seguir indicada em itálico. O teor da norma passou a ser o seguinte: “A pena de prisão aplicada em medida não superior a 6 meses é substituída por pena de multa ou *por outra pena não privativa da liberdade aplicável*, excepto se a execução da prisão for exigida pela necessidade de prevenir o cometimento de futuros crimes”.

No que diz respeito à execução da PTFC, o Código de Processo Penal de 1987 introduziu algumas regras que simplificaram o regime constante do Decreto-Lei n.º 402/82, de 23 de Setembro. Contudo, com as alterações ao Código Penal, em 1995, o regime processual da execução da PTFC voltou a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 317/95, de 28 de Novembro (diploma que introduziu alterações ao Código de Processo Penal).

Posteriormente, o Governo, reafirmando a intenção político-criminal de reforço de aplicação da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, entendeu, ainda, ser necessário definir procedimentos e regras técnicas destinados a facilitar e promover a organização das condições práticas de aplicação e execução daquela pena (Cfr. Decreto-Lei n.º 375/97, de 24 de Dezembro).

No Preâmbulo deste diploma, é reconhecido o fracasso da medida que, num período de doze anos (1983 – 1994), foi aplicada apenas a 213 casos. De entre os condicionalismos mais relevantes, o diploma destaca os seguintes:

- a) *“A limitação da aplicação da prestação de trabalho a favor da comunidade a crimes puníveis com penas de prisão e multa ou de multa não superiores a três meses;*
- b) *O princípio da substituição preferencial da prisão de curta duração pela multa;*

- c) *As dificuldades ligadas à definição do regime jurídico da prestação de trabalho no âmbito da execução da multa;*
- d) *A insuficiência de regulamentação”.*

Face àqueles condicionalismos, o legislador considerava que, com a reforma de 1995, tinha sido criada “*uma perspectiva de desenvolvimento da prestação de trabalho a favor da comunidade susceptível de estimular decisivamente a prática judiciária, ao reforçar-lhe o valor punitivo, alargando de modo significativo o seu campo de aplicação e aperfeiçoando, ao mesmo tempo, os regimes jurídicos em causa.*” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 375/97, de 24 de Dezembro).

3.2. O regime jurídico actual

Como referimos, o regime jurídico da PTFC sofreu várias alterações desde 1982. A PTFC é, hoje, uma das penas de substituição da pena de prisão, aplicada em concreto, não superior a um ano. A sua aplicação depende, ainda, da verificação de mais duas condições essenciais: que o juiz entenda que a aplicação dessa pena realiza, de forma plena, as finalidades da punição; e que o condenado aceite a sua aplicação.

A PTFC consiste na realização de serviços gratuitos ao Estado, a pessoas colectivas de direito público e a entidades privadas que tenham aderido à “*bolsa de entidades beneficiárias*”, organizada pelo Instituto de Reinserção Social.

A selecção dos postos de trabalho “*é feita em função da utilidade comunitária e do carácter formativo das tarefas a executar, de modo a favorecer a inserção social dos prestadores de trabalho, designadamente nos domínios seguintes:*

- a) *“Apoio a crianças, idosos e deficientes, ou no domínio de outras actividades de apoio social;*
- b) *Melhoria das condições ambientais das comunidades locais;*

- c) *Serviços auxiliares em hospitais e outros estabelecimentos de saúde;*
- d) *Acções de prevenção de incêndios;*
- e) *Trabalho em associações ou participação em actividades de carácter cultural, social ou desportivo com fins não lucrativos” (Cfr. artigo 3º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 375/97, de 24 de Dezembro).*

A PTFC poderá ser fixada entre um mínimo de 36 horas e um máximo de 380, podendo estas ser cumpridas em qualquer dia da semana, incluindo fins-de-semana e feriados. Os períodos de trabalho não podem prejudicar o período de trabalho diário normal, nem exceder, por dia, o número de horas extraordinárias permitido.

Preenchidas todas as condições necessárias para aplicar a pena de PTFC, o tribunal deverá perguntar ao condenado quais são as suas habilitações literárias e profissionais e pedir aos serviços de reinserção social um relatório sobre a possibilidade de colocação do condenado, local de trabalho e o horário que pode ser atribuído.

Suspensão provisória, revogação e extinção

O juiz pode suspender provisoriamente a execução da PTFC, requerendo informações aos serviços de reinserção social, desde que haja um motivo grave de saúde, familiar, profissional, ou outro de relevante importância, não podendo, todavia, o tempo de suspensão ultrapassar os 18 meses.

A PTFC deverá ser revogada, ordenando o tribunal o cumprimento da pena de prisão aplicada, se o condenado se tiver colocado intencionalmente em condições de não poder trabalhar, se recusar, sem justa causa, a realizar o trabalho, ou cometer crime pelo qual venha a ser condenado. Todavia, considerando a pena efectivamente cumprida, o juiz pode reduzir, por um tempo equitativo, a pena de prisão a cumprir.

Se o condenado não puder cumprir a pena de PTFC por causa que lhe não seja imputável, o tribunal pode, de acordo com o que entender realizar

melhor as finalidades da punição, substituir a pena de prisão fixada na sentença por pena de multa até 120 dias ou suspender a execução daquela, por um período entre 1 e 3 anos, impondo os deveres de conduta adequados.

A extinção da pena de PTFC é decretada pelo tribunal depois de cumpridos os seus termos. O tribunal pode, contudo, declarar extinta a pena, depois de cumpridos dois terços da mesma (desde que cumprido um mínimo de 72 horas) se a sua execução for entendida como satisfatória.

4. A execução da prestação de trabalho a favor da comunidade

Na execução da PTFC, para além do Tribunal que, como já referimos, tem competência para condenar, suspender, substituir, revogar e extinguir esta pena substitutiva, existem dois grandes operadores: o Instituto de Reinserção Social (IRS) e a Entidade Beneficiária de Trabalho (EBT) que se articulam ao longo da sua execução.

4.1. O Instituto de Reinserção Social

O IRS tem um papel fundamental na execução de medidas penais na comunidade, sendo esta uma das suas áreas primordiais de actuação. Neste âmbito, as suas opções estratégicas têm vindo a dar um especial destaque à PTFC. Isso mesmo é reconhecido no Relatório da Provedoria de Justiça de 1997, que considera que é, de facto, *“uma área onde o IRS terá investido algumas energias nos últimos tempos, procurando criar condições materiais que facilitem a sua aplicação através, nomeadamente, da realização de contactos com entidades ofertantes de colocação para cumprimento daquela medida e da sensibilização de magistrados para a necessidade de mudar os hábitos punitivos e diminuir as taxas de encarceramento”*.

No que diz respeito à execução da PTFC, é aos serviços do IRS que compete, a nível nacional, garantir os meios necessários à organização prática das condições de execução.

Em primeiro lugar, compete-lhe organizar uma bolsa de entidades beneficiárias interessadas em colaborar, ao nível local, na execução da PTFC.

Em segundo lugar, prestar regularmente aos tribunais com competência para a aplicação da PTFC, informação actualizada sobre a bolsa de entidades beneficiárias e sobre os tipos de trabalho disponíveis.

O IRS intervém ao longo de toda a execução da PTFC, nomeadamente na apresentação de um relatório social para determinação da pena; na realização de entrevistas com o prestador de trabalho e com as EBTs para a colocação efectiva do condenado no posto de trabalho; e na elaboração de informações e relatórios que dêem a conhecer ao tribunal alterações de circunstâncias, anomalias, ou avaliação final da execução da sanção.

Para cada caso específico, o IRS destaca um técnico de reinserção social que procederá à colocação do prestador de trabalho e ao acompanhamento da execução da pena, verificando, nomeadamente “o cumprimento das obrigações decorrentes da decisão judicial e aconselhando e apoiando o prestador de trabalho na resolução de problemas ou de dificuldades na inserção no local de trabalho” (Decreto-Lei n.º 375/97, de 24 de Dezembro). Para este acompanhamento ser eficaz, o técnico de reinserção social mantém-se em contacto regular, quer com a EBT, quer com o prestador de trabalho. Cabe também ao IRS fornecer o apoio técnico à EBT, colaborando na adequação das tarefas à personalidade do prestador de trabalho e na resolução de conflitos e problemas que possam surgir.

A intervenção do IRS no âmbito da PTFC não se limita à sua execução, alargando-se a outras áreas. Considera-se que a intervenção do IRS deve ir no sentido de promover um “*significativo incremento qualitativo que possibilite o seu aumento quantitativo e decisivamente afirme a validade intrínseca destas medidas como verdadeiras penas alternativas ao encarceramento*” (IRS, 2000: 41). Com este objectivo, algumas das opções estratégicas do IRS para os anos de 2000-2003 passam pela revisão dos métodos de trabalho, pela diferenciação da intervenção, pelo alargamento das possibilidades de resposta

nesta área e pelo privilegiamento das relações de proximidade com os magistrados.

No que se refere aos métodos de trabalho, considera-se que “a execução deve basear-se numa avaliação das características, recursos e necessidades do delinquente, sobretudo das que directamente interferem no seu comportamento criminal” (IRS, 2000: 42).

Considera-se, ainda, que o IRS deve, também, diferenciar a sua intervenção, intensificando a supervisão e apoio aos delinquentes com maior risco de reincidência. Esta intervenção deve privilegiar a qualidade “quer através de uma maior estruturação das diferentes fases da execução e correspondente avaliação, quer através do desenvolvimento de programas específicos visando a satisfação de necessidades específicas dos destinatários correctamente identificadas” (IRS, 2000: 43). Para o IRS, os programas devem ter como principais objectivos ajudar o delinquente a compreender as consequências da sua acção e desenvolver formas de controlar a sua motivação para cometer outros crimes que favoreçam a sua integração sócio-profissional. Para o desenvolvimento destes programas entende-se que é necessário aproveitar todo o suporte existente ao nível comunitário e social. É ainda um objectivo do IRS alargar as suas possibilidades de resposta através de métodos individualizados de acompanhamento, do recurso a programas específicos e da rentabilização das respostas sociais existentes.

No que diz respeito ao privilegiamento das relações de proximidade com os magistrados, de acordo com o IRS, “o diálogo com os magistrados é um factor determinante no desenvolvimento de um efectivo sistema de sanções alternativas à prisão. Especial atenção deve ser dispensada à produção de planos e relatórios com qualidade e rigor técnico e ao cumprimento dos prazos estabelecidos. Vicissitudes ocorridas na execução das medidas devem ser oportuna e objectivamente comunicadas ao tribunal, se necessário acompanhadas de contactos pessoais que possibilitem um maior envolvimento dos magistrados na execução e o cabal esclarecimento de situações anómalas” (IRS, 2000: 44).

O IRS, desde 1999, tem vindo a desenvolver uma estratégia de promoção da PTFC concentrada essencialmente na promoção de acções “*em zonas geográficas onde será desenvolvido ou concentrado um maior esforço de investimento inicial, que depois se irá alargando, abrangendo zonas geográficas de desenvolvimento, até se alcançar a implantação geral, a nível nacional*” (Despacho do Presidente do IRS, n.º 6, de 1999).

Nestas zonas, as acções estratégicas passam pelo estabelecimento de contactos e reuniões para divulgação de informação sobre as condições de execução da PTFC, pela entrega de documentação, pela celebração de protocolos com EBTs e pelo fornecimento de informação e esclarecimentos junto dos órgãos de comunicação social.

As equipas de trabalho são dirigidas por um responsável a nível nacional e por quatro responsáveis regionais para as áreas correspondentes ao distrito judicial do Porto, de Coimbra, de Lisboa e de Évora. Existem, ainda, responsáveis subregionais, na dependência funcional dos responsáveis regionais, a quem compete a coordenação das acções estratégicas nas áreas correspondentes à competência territorial de várias equipas de técnicos de reinserção social (Despacho do Presidente do IRS, n.º 6, de 1999).

No que se refere, concretamente, à divulgação da medida, segundo os responsáveis do IRS:

“O IRS tem desenvolvido uma estratégia de divulgação e de sensibilização, nomeadamente através da distribuição de folhetos e de um manual exaustivo junto das entidades com as quais celebram os protocolos. Esta estratégia de sensibilização iniciou-se em Maio de 1999 e desde então têm sido criados diversos instrumentos de divulgação. Entre esses instrumentos encontra-se o «Dossier Trabalho a Favor da Comunidade» que explica o enquadramento jurídico da medida e a organização interna do próprio IRS para a sua execução. Tiveram, também, lugar várias acções de sensibilização junto do Conselho Superior da Magistratura, da Ordem dos Advogados, da Procuradoria, do CEJ e dos magistrados em geral. O

trabalho junto dos magistrados tem diminuído dado que já que as equipas criadas por despacho do presidente funcionaram até Dezembro de 2001, estando neste momento paradas” (Ent. 17).

“No CEJ há, todos os anos, acções de sensibilização. Mas esta formação só poderia ser verdadeiramente eficaz se fosse uma formação de fundo, que tivesse início nas próprias faculdades de direito.

Depois há, também, a ideia que perdura ao longo de toda a formação académica, que se devem aplicar penas duras para os crimes, ou seja, deve-se aplicar, preferencialmente, a pena de prisão. Apesar de ser retributiva, a PTFC não é atractiva porque mesmo os magistrados mais jovens são demasiadamente legalistas. A melhor forma que eu encontro para os técnicos de reinserção social se afirmarem nesta matéria é deslocarem-se aos tribunais, mas como peritos ou testemunhas. A regra tem de ser os técnicos irem aos tribunais, e o técnico não pode ficar preocupado por ser convocado para uma audiência, tem de ver isso como sendo a regra e não a excepção” (Ent. 16).

“O IRS fez reuniões por todo o país com os juizes dos tribunais de 1ª instância. Tentámos convencer os juizes das vantagens da aplicação da PTFC. No entanto, o que eu acho é que, por vezes, eles vão a essas reuniões apenas por simpatia e a pena continua a não ser aplicada. O sentimento com que ficamos, tendo consciência da nossa boa organização, é de frustração” (Ent. 14).

No contexto da estratégia de promoção e apostando numa maior relação de proximidade com os magistrados, o IRS, em finais de 2001, colocou técnicos junto dos tribunais de pequena instância criminal e dos juízos criminais de Lisboa, com o objectivo de sensibilizar os magistrados para a aplicação desta pena e de lhes prestar, de imediato, o apoio necessário à sua aplicação.

“Essa acção de sensibilização consiste em colocar um técnico do IRS nos tribunais de pequena instância e nos juízos criminais, em certos dias da semana, que tem como função responder às solicitações dos magistrados que ponderem a hipótese de aplicar a PTFC. O magistrado interrompe a audiência durante um período reduzido de tempo (2 a 3 horas) para que o técnico possa realizar um inquérito/entrevista breve com o arguido, averiguar sobre o posto de trabalho em que poderá ser colocado e entregar um relatório breve ao juiz” (Ent. 12).

Ainda segundo este responsável, esta medida tem tido poucos resultados, embora tenha sido bem acolhida pelos juizes. A explicação para estes fracos resultados práticos reside no facto de *“muitos juizes terem, ainda, muitos casos aos quais se aplica a lei da amnistia de 1999”* (Ent. 15).

O IRS promove, ainda, contactos e entrega de documentos às Câmaras Municipais e outras entidades que mostrem disponibilidade para acolher prestadores de trabalho, à secção local da Ordem dos Advogados, aos jornalistas, de modo a se proceder à divulgação de informação sobre a estratégia nacional de lançamento, e aos juizes e magistrados do Ministério Público de forma a explicar-lhes as condições de execução da PTFC, bem como a constituição das *“bolsas de dadores de trabalho”*.

4.2. A Comunidade

Um outro operador da PTFC é a comunidade, representada pelas entidades beneficiárias de trabalho, participando, deste modo, *“activamente no processo de administração da justiça”* (IRS, 1998:2). Como já referimos, o artigo 3º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 375/97, de 24 de Dezembro indica um conjunto de domínios, como o apoio a crianças e idosos e acções de prevenção de incêndios, entre os quais poderão ser seleccionados os postos de trabalho. Por sua vez, o n.º 3 do mesmo normativo manda atender, na selecção dos postos de trabalho, entre outros, aos seguintes critérios:

- a) *“a disponibilidade de horários de trabalho aos sábados, domingos e feriados ou durante os períodos não incluídos no horário normal de funcionamento das entidades beneficiárias;*
- b) *os benefícios sociais e as oportunidades proporcionadas pelas entidades beneficiárias, designadamente as perspectivas de inserção sócio-profissional dos prestadores de trabalho”.*

A EBT seleccionada indica o supervisor a quem caberá *“controlar técnica e directamente a PTFC e coordenar as tarefas do prestador de trabalho, supervisionando e esclarecendo dúvidas de carácter técnico, colaborando na sua integração profissional e comunicando eventuais anomalias ao IRS”* (IRS, 1998:7). O supervisor tem, ainda, a seu cargo um importante conjunto de funções específicas, nomeadamente inserir o prestador de trabalho numa equipa de trabalho, criar as circunstâncias essenciais para fomentar a sua motivação, reunir as condições necessárias para que o prestador de trabalho não seja vítima de qualquer ofensa ou humilhação como resultado da sua situação jurídico-penal, controlar o seu horário, anotar o empenho e o trabalho efectuado com qualidade, informar o técnico de reinserção social, em menos de 24 horas, da ocorrência de um acidente de trabalho, esclarecer o prestador de trabalho no que se refere à realização das tarefas a seu cargo, e autorizá-lo a abandonar o local em casos justificados. (Cfr. IRS, 1998:6)

Cabe, ainda, à EBT receber as justificações de faltas do prestador de trabalho e remetê-las para o IRS, proporcionar ao prestador de trabalho, tal como aos outros trabalhadores, a utilização de refeitórios e transportes, bem como subsidiá-los, fornecer os instrumentos necessários para a execução das suas tarefas, bem como os equipamentos de protecção e segurança, vigiar o cumprimento das regras de segurança e higiene no trabalho, e proceder, sempre que possível, a uma avaliação conjunta com o prestador de trabalho, o técnico de reinserção social e o supervisor (Cfr. IRS, 1998: 7).

Um dos factores de bloqueamento da PTFC, recorrentemente apontado, era o reduzido número de EBTs disponíveis e a sua concentração geográfica. Para ultrapassar este problema, em 1999, o então Ministro Vera Jardim e o Secretário de Estado da Justiça Lopes da Mota, assinaram vários protocolos entre o Instituto de Reinserção Social e diversas instituições que se disponibilizaram a acolher condenados. Esta iniciativa continuou em 2000, tendo o Ministério da Justiça celebrado, no decurso do ano, mais de 150 protocolos. Em 2001, deu-se continuidade à celebração de protocolos, tendo cerca de *“meio milhar de instituições de todo o País manifestado interesse em receber condenados à prestação de trabalho a favor da comunidade”* (Diário de Notícias, 16/02/01). Pretendeu-se, de acordo com o Secretário de Estado, Eduardo Cabrita, *“criar uma rede nacional de instituições para onde [fossem] encaminhados, por intermédio do Instituto de Reinserção Social, os condenados a esta pena que, tem uma «função reparadora e socialmente útil», além de se revestir de «uma eficácia e justiça, em ilícitos de pequena e média gravidade, superior à prisão e à multa»* (Diário de Notícias, 16/02/01).

O Quadro 15 mostra a distribuição, por concelhos, do número de protocolos celebrados com entidades públicas e privadas.

Quadro 15
Distribuição por concelho do número de protocolos celebrados com EBTs
(1999 – 2001)

Almada	14
Amadora	13
Angra do Heroísmo	18
Aveiro	24
Barcelos	15
Barreiro	10
Beja	18
Braga	9
Bragança	13
Caldas da Rainha	10
Cascais	13
Coimbra	10
Faro	14
Felgueiras	14
Funchal	15
Guarda	21
Guimarães	12
Ilha do Faial	16
Ilha do Pico	6
Leiria/ Marinha Grande	20
Lisboa	28
Loulé	7
Matosinhos	9
Montijo	8
Oeiras	8
Olhão	6
Ponta Delgada	23
Portalegre	7
Porto	22
Santarém	12
Santiago do Cacém	7
Setúbal	15
Sintra	15
Torres Novas	12
Torres Vedras	12
Viana do Castelo	19
Vila Nova de Gaia	18
Vila Real	12
Viseu	21

Fonte: IRS

Segundo informação do IRS, em 2001, o número de protocolos celebrados era de 546, e há cada vez mais entidades a mostrarem-se receptivas ao acolhimento de condenados na pena de prestação de trabalho a favor da comunidade. O que leva o IRS a afirmar que “os maiores defensores do PTFC encontram-se nos sectores da comunidade onde o trabalho é prestado. Com efeito, as EBT testemunham de perto as vantagens da pena e avaliam o comportamento do delinquente” (IRS, s/d: 8).

5. A reduzida aplicação da prestação de trabalho a favor da comunidade

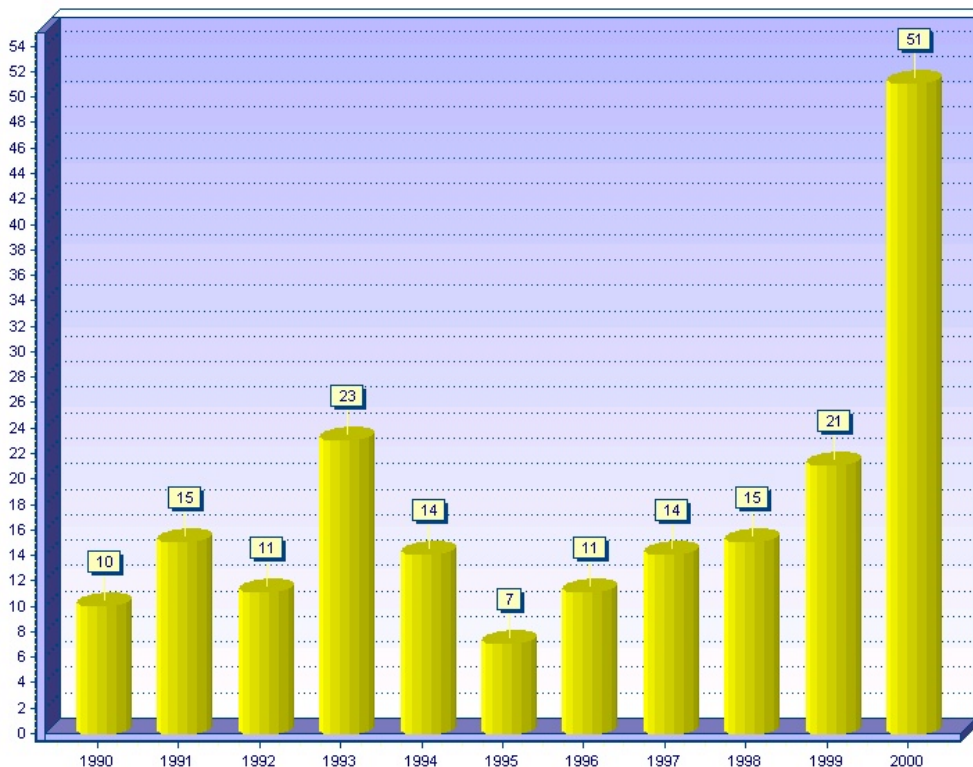
Apesar das vantagens legais e sociais, por todos reconhecidas, e das sucessivas reformas no sentido de estimular a sua aplicação, a verdade é que as estatísticas mostram que a medida continua com um baixo nível de aplicação no nosso sistema judicial, ao contrário do que acontece em outros

países europeus. Por exemplo, na “*Inglaterra e no País de Gales, foram aplicadas mais de 47 000 sentenças de PTFC (5% das condenações totais); o número de condenações em PTFC duplicou em relação aos anos 80*” (IRS, s/d:2-3).

Também na Holanda a aplicação da PTFC tem conhecido, nos últimos anos, um incremento. Em “*1990 foram aplicadas 7 000 condenações; 1996, 14 000; 1997, 16 000 condenações*”, tendo, neste país, um papel importante na prevenção da delinquência juvenil. Por exemplo, “*em 1996 foram aplicadas 3 000 medidas de PTFC*” a menores/jovens (IRS, s/d:2-3).

Em Portugal, como se pode ver pelo Gráfico 19, esta pena tem sido aplicada a um ritmo muito lento.

Gráfico 19
Evolução da prestação de trabalho a favor da comunidade
(1990 – 2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento

Trata-se de uma pena sem qualquer expressão estatística. Como se pode ver pelo Gráfico, nos últimos onze anos, foi aplicada apenas a 192 casos. Com excepção do ano de 2000, com 51 condenados, a sua aplicação manteve-se muito abaixo da meia centena de casos, tendo mesmo, nalguns anos, sido aplicada a menos de uma dezena.

O que significa que, apesar de todos os esforços legais, institucionais, políticos e comunitários e da divulgação de todas as vantagens, comumente reconhecidas, o sistema judicial continua imune à aplicação da PTFC. Esta situação é agravada pelo facto de a sua aplicação estar concentrada em poucos tribunais. Por exemplo, no ano de 2000, é a seguinte a distribuição regional da sua aplicação: Minho e Douro Litoral, 4; Área Metropolitana do Porto, 12; Beira Interior, 2; Beira Litoral e Estremadura, 18; Área Metropolitana de Lisboa, 6; Alentejo, 1; Ilhas, 8. Na região do Algarve e Trás-os-Montes não foi aplicada.

No período 1990-2000, os poucos casos a que foi aplicada dizem respeito a um total de 33 tipos de crime, concentrando-se em quatro tipos, que representam 63% do total das penas de PTFC aplicadas no período. São eles o crime de furto, condução sem habilitação legal, condução em estado de embriaguez e consumo de estupefacientes.

Para uma análise mais detalhada da PTFC, na vertente da sua execução, procedemos à análise de uma amostra aleatória de processos abertos no IRS, num total de 57, referentes aos anos de 2000 (45) e 2001 (12).

A maioria dos casos (33) diz respeito a condenações por crimes de viação (condução sob o efeito do álcool e condução sem habilitação legal). Sintoma da concentração geográfica acima referida é o facto de apenas cinco tribunais (Figueira da Foz, Torres Novas, Cascais, Matosinhos e Montijo) terem aplicado aquela pena quatro ou mais vezes, representando, no total de casos analisados mais de 50% das condenações.

No que se refere à duração da PTFC, embora possa ter, como já referimos, uma duração máxima de 380 horas, apenas em 14 casos ultrapassou as 120 horas.

Quanto ao perfil dos condenados, predominam os condenados do sexo masculino (95% dos casos), e a maioria tinha idades inferiores a 30 anos. A grande maioria tinha a instrução primária e o ensino básico. Trata-se, por isso, de uma população cujo perfil é idêntico ao perfil geral dos condenados (cfr. capítulo 1, ponto 8).

O cumprimento da pena foi realizado em postos de trabalho de instituições (16), em especial, em quartéis de bombeiros, câmaras municipais, juntas de freguesia e lares da Santa Casa da Misericórdia (30 casos - 53%)⁴². O trabalho realizado foi, na sua maioria, relativo a serviços administrativos (arquivo, informática, organização, fotocópias, etc.), a serviços da construção civil (pedreiro, pintura, etc.), serviços de limpeza e manutenção (limpeza de ruas, jardins, cemitérios, escolas, viaturas, parques zoológicos, etc.), serviços de reparação e manutenção (viaturas, bancos de jardins, equipamentos de lar, hospitais, etc.), serviços de natureza auxiliar e de prestação de apoio (apoio a ambulâncias, a combate a fogos, aos tempos livres de crianças e jovens, lares de idosos, educação ambiental, ao serviço de cozinha, etc.) e trabalho indiferenciado.

Confirmando a informação recolhida nas entrevistas, merece realçar o facto de a taxa de suspensão da execução da medida ser muito reduzida (apenas dois casos), ambos devidamente justificados. Igual situação verificou-se nos casos de revogação da medida (2) devido a reincidência do condenado e a faltas injustificadas. A taxa de cumprimento da pena é, assim, bastante elevada (96,5%).

⁴² O trabalho foi realizado nas seguintes instituições: quartéis de bombeiros, câmaras municipais, juntas de freguesia, lares da Santa Casa da Misericórdia, fundações, centros paroquiais, clubes desportivos, associações culturais e recreativas, associações de apoio social, protecção civil, hospitais, universidades, institutos, jardim zoológico, centros sociais, e escolas secundárias.

Diga-se, ainda, que da análise das observações constantes das fichas estatísticas do IRS, a grande maioria é de conteúdo favorável ou muito favorável, quer ao desempenho do condenado, quer à supervisão realizada pela entidade beneficiária. Dos registos constavam apenas duas observações de conteúdo negativo. O que significa que a experiência de aplicação da PTFC parece ser, na sua maioria, bem sucedida, sendo mínimos os casos de revogação ou de registo de anomalias. A maioria dos prestadores de trabalho cumprem a pena até ao fim, respeitando os horários estipulados e mantendo uma boa relação com os supervisores.

6. Os factores de bloqueio

Face à enorme disjunção entre o sucesso teórico da medida e o seu insucesso prático procurámos identificar os principais factores de bloqueio à sua aplicação. Para tal, como já referimos, realizámos entrevistas a alguns operadores envolvidos neste processo: juizes e técnicos do IRS. As entrevistas realizadas permitiram identificar vários factores de bloqueio que podemos agrupar em bloqueios legais, culturais e sociais.

6.1. Bloqueios legais

Como já deixamos dito, um dos problemas apontados à aplicação desta medida, desde a sua introdução no ordenamento jurídico em 1982, decorria do seu reduzido campo de aplicação, dado que só podia substituir penas de prisão não superiores a três meses. Em 1995, alargou-se o seu âmbito e a PTFC passou a ser aplicada a penas de prisão até um ano. Não obstante este alargamento, foi-nos, ainda, referido um conjunto de factores de natureza legal que parecem dificultar a sua efectiva aplicação.

O primeiro decorre do facto de a PTFC não ser no quadro jurídico-penal uma pena principal. Como diz um juiz entrevistado, o julgador até aplicar a PTFC tem de fazer “*uma viagem por um caminho que ele tem necessariamente de percorrer*” (Ent. 13). E elenca as etapas que o julgador tem que percorrer:

“Podemos dizer que no nosso sistema só há duas, talvez possamos dizer mesmo três penas principais: a dispensa de pena, a pena de multa e a pena de prisão. No início do caminho encontramos a dispensa de pena que é a pena “mais bonita”. Depois temos a pena de multa. O juiz vê as circunstâncias do caso e avalia se é, ou não, possível aplicar a pena de multa. Se for possível aplicamos a pena de multa, senão avançamos logo para a pena de prisão. A questão que se levanta é, “entre uma pena e outra não há nada?”. Devíamos encontrar a PTFC entre uma pena e outra.

Se não aplicar a pena de multa, o decisor não tem outra opção senão seguir em frente para a pena de prisão. Nessa etapa final da viagem, que é a pena de prisão, há um apiedeiro, a PTFC, e o juiz pode, efectivamente, optar por essa medida, mas tem de aplicar primeiro a pena de prisão. E aqui começam os problemas. Porque o juiz não pode ir logo para a aplicação da PTFC. Tem de ponderar a possibilidade de aplicação de outras penas. Se a condenação for em pena de prisão até seis meses, esta pode ser substituída por pena de multa ou PTFC. Se a pena de prisão aplicada for em medida não inferior a um ano, o juiz tem a possibilidade de a substituir por pena de suspensão de execução da pena de prisão simples, ou sujeita a regras de conduta, e pela PTFC” (Ent. 13).

No mesmo sentido, outro operador reafirma que o facto de a PTFC não ser uma pena principal, levanta *“alguns problemas na sua aplicação”*, dando o seguinte exemplo:

“Suponhamos, por exemplo, que um jovem de dezasseis anos sai à noite, bebe um pouco demais e danifica alguns caixotes de lixo. Prática, portanto, um crime de dano. A PTFC seria para este indivíduo, sem qualquer dúvida, a pena mais adequada. No entanto, ela não é aplicada porque, neste caso, não há nenhum juiz que, tratando-se de um primeiro crime, consiga fundamentar uma decisão

de aplicação da PTFC. Se tiver que aplicar uma pena de substituição, aplica uma pena de multa. E aqui reside o grande problema” (Ent. 14).

Um segundo factor de bloqueio legal decorre da elevação dos limites mínimos das molduras penais. Os operadores entrevistados consideram, em geral, que o Código Penal estabelece limites mínimos da moldura penal para certos tipos de crimes demasiado elevados, o que impede a aplicação da PTFC. As consequências deste facto são, ainda, mais nocivas quando, muitos desses crimes, como o furto qualificado, são cometidos, sobretudo, por toxicodependentes, para quem a PTFC poderia ter um verdadeiro efeito positivo. É disso que se “queixa” um juiz que considera que:

“O problema não está na estrutura, mas sim no conteúdo do quadro legal. Se a moldura penal de alguns tipos de crime começa acima dos dois anos de prisão, como aplicar a PTFC? A que crimes? Os limites mínimos são demasiadamente elevados. Um exemplo que pode ser apontado é o de crime de furto qualificado cuja pena prevista vai de dois a oito anos. Como aplicar neste caso a PTFC, se ela está prevista apenas para crimes punidos com uma pena de prisão até um ano? E é precisamente nestes casos que ela seria adequada, na medida em que estes crimes são praticados, sobretudo, por toxicodependentes. O pior é que raramente têm atenuantes de forma a que seja possível reduzir a pena para menos de dois anos. A estes casos ou se aplica a pena de suspensão da execução da pena de prisão ou a pena de prisão efectiva” (Ent. 13).

Isto significa que a perspectiva criada, com a reforma de 1995, não sendo susceptível de estimular, de forma decisiva, a prática judiciária, parece ter encontrado aqui um bloqueio sério, até porque os tipos de crime puníveis com penas de prisão cujo limite mínimo é um ano ou mais, são em número considerável.

Como diz um juiz:

“a PTFC está cercada, quer abaixo dos seis meses, quer acima dos seis meses. Abaixo dos seis meses está cercada pela pena de multa, que é sempre preferencial porque é menos dura para o condenado. Precisamente por isso, ela encontra-se no início da viagem. Acima dos seis meses, a PTFC está cercada pela pena de prisão, na medida em que a maior parte dos crimes prevê penas de prisão superiores a um ano, o que impede a aplicação da PTFC” (Ent. 13).

Para o mesmo juiz, o problema é, pois, o conteúdo das normas que *“dificultam ao juiz contornar a lei de forma a poder aplicar a PTFC. Um exemplo paradigmático é o art.º 21 da Lei sobre tráfico de estupefacientes [Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 45/96, de 3 de Setembro], com uma moldura legal (4 a 12 anos) demasiadamente ampla, onde se incluem um sem número de crimes”* (Ent. 13).

Em geral, considera que *“as molduras penais são elevadíssimas no nosso sistema, o que contribui imenso para o número de reclusos nas prisões portuguesas, a maioria condenada, precisamente, por tráfico e furto. Nos crimes mais graves, as molduras penais são cada vez mais elevadas. Para esses crimes a única alternativa à pena de prisão efectiva é a pena de prisão suspensa”* (Ent. 13).

Por outro lado, um técnico do IRS chama a atenção para a importância da aplicação da PTFC aos crimes cometidos por jovens, como por exemplo os crimes de dano.

“Acontece que são punidos com pena de multa por se tratarem de primários. No entanto, seria particularmente importante a sua aplicação para evitar a reincidência” (Ent. 14).

Um terceiro problema prende-se com a revogação da PTFC e, com o eventual cumprimento da pena de prisão.

“Na revogação também há aspectos que devem ser alterados. Não se pode, por algum incumprimento, enviar logo o indivíduo para a prisão, até porque são pessoas com dificuldades. Eu chamo-os ao tribunal para os ouvir e explico-lhes a situação. Estas pessoas até se sentem melhor quando vêem que há alguém que lhes dá a mão e que lhes oferece uma segunda oportunidade. É também preciso não esquecer que tem de haver um envolvimento dos familiares na pena, e aqui o IRS tem um papel fundamental. Por vezes, em caso de ameaça de revogação, são os próprios familiares que vêm falar comigo” (Ent. 13).

Há, ainda, quem considere que a revogação da PTFC pode, mesmo, ter um efeito dissuasor da sua aplicação:

“uma outra questão que pesa na aplicação da PTFC é a revogação da mesma o que, a acontecer, seria muito prejudicial para o indivíduo. Já estava consciente que não iria ser submetido a uma pena de prisão e depois acaba por o ser. Mas, se a PTFC for revogada, a pena de prisão tem de ser aplicada, o que levanta alguns problemas já que ela não foi aplicada inicialmente precisamente porque o juiz não a considerou adequada” (Ent. 15).

É, também, por causa dos bloqueios de natureza legal que, segundo o Director-Geral dos Serviços Prisionais, *“a medida não está efectivamente a funcionar, porque o sistema jurídico não o permite. A substituição das penas de prisão por trabalho a favor da comunidade só pode acontecer em situações muito específicas. E as condições agora estabelecidas na lei não são favoráveis. Só podem ser aplicadas a quem tenha sido condenado numa pena inferior a um ano, mas os juizes normalmente optam pela remissão da pena em multa ou pela sua suspensão”* (Jornal de Notícias, 07/09/01). Parece, pois,

confirmar-se nesta matéria o princípio de que *“de pouco vale ter leis de grande fôlego social e grande perfeição técnica se não puderem ser cabalmente aplicadas e executadas”* (Pereira, 1997: 224).

Para ultrapassar estes bloqueios, os operadores entrevistados propõem algumas soluções.

Uma primeira solução passaria por baixar os limites mínimos das molduras penais. Contudo, há quem considere que *“na prática esta é uma solução impensável porque ninguém mexe neste aspecto. O discurso corrente é «lei e ordem»”* (Ent. 13).

Uma segunda solução:

“teria de passar pelo alargamento do campo de aplicação da PTFC para três anos. Esta é uma solução mais viável que pode passar no discurso oficial. No entanto, alargar o campo de aplicação da PTFC a crimes puníveis com três anos de prisão implicaria aumentar o número de horas de PTFC para 900 horas, o que é impraticável. Considera-se que a partir de um certo número de horas começa a ser difícil para os indivíduos trabalhar tanto tempo. Na Finlândia, por exemplo, o funcionamento é diferente: a um dia de prisão corresponde uma hora de trabalho. Curiosamente, apesar da pena de multa ter de ser aplicada antes da pena de prisão, no Código Penal ela aparece sempre depois da pena de prisão. Embora seja muito eficaz na sua estrutura, o Código Penal não o é no seu conteúdo” (Ent. 13).

Outros operadores, defendem, também, para a sua viabilidade o alargamento do campo de aplicação da pena, considerando, no entanto, que esse alargamento não deve ultrapassar os dois anos:

“a única hipótese é a alteração do artigo 58º do Código Penal, aumentando o campo de aplicação da PTFC para dois anos” (Ent. 14).

No mesmo sentido, um responsável do IRS diz que:

“Há algumas propostas no sentido de tornar a PTFC como pena principal e alargar a moldura penal para três anos. No entanto, este alargamento não parece ser adequado, quer porque em primeiro lugar deve ser aplicada a suspensão da pena, quer porque o correspondente aumento do número de horas de trabalho se tornaria contra-producente e a sua vertente socialmente útil esmoreceria” (Ent. 16).

Uma terceira solução *“passaria por consagrar a PTFC como pena principal, mantendo-a, também, para alguns tipos de crime como pena de substituição”* (Ent. 13).

Contudo, para a maioria dos operadores entrevistados essa seria uma proposta demasiado polémica e arrojada:

“Houve propostas mais arrojadas, como a de colocar a PTFC como pena principal. Mas achou-se que era uma proposta demasiadamente polémica e arrojada” (Ent. 17).

6.2. Bloqueios culturais

A prática e a cultura judiciária dominantes têm sido consideradas como factores de resistência à mudança, dificultando a execução de muitas das inovações introduzidas no sistema judicial. No âmbito dos factores de bloqueio à aplicação da PTFC, estes são, também, considerados factores centrais.

Todos os operadores entrevistados sobre esta matéria, consideram que a prática judiciária, burocrática e rotinizada constitui um forte obstáculo à aplicação da PTFC.

Neste sentido, Luís Miranda Pereira considera que *“o sistema sacionatório anterior ao Código Penal de 82 está profundamente enraizado e,*

se a mudança é assumida por alguns, parece não restar dúvidas que grande parte do aparelho judiciário mantém uma atitude reactiva e de descrença assente não só nas fragilidades processuais e substantivas iniciais, mas também num cepticismo sistemático e culturalmente assumido relativamente, em parte, aos sistemas de execução, mas, sobretudo, relativamente às penas e medidas executadas na comunidade. Ora, sem mudança de atitude dos magistrados e do funcionamento dos tribunais pouco pode desenvolver-se um sistema que queira olhar para além da pena de prisão (...). A meu ver, enquanto a evidência da credibilidade do sistema de execução de sanções e medidas na comunidade não estiver suficientemente enraizada na mente da generalidade dos magistrados (...) o uso da prisão será mantida como resposta quer à insegurança pessoal do magistrado, quer à que ele assume como vivenciada pelo público” (Pereira, 1997: 223-224).

Para os técnicos do IRS, os juizes tendem, maioritariamente, a aplicar a pena de multa ou a pena de prisão.

Uma das razões tem a ver com a visão que têm da PTFC, considerando que esta não é uma “verdadeira pena”:

“No que respeita à PTFC, podemos dizer que os nossos juizes são muito tradicionalistas na aplicação das penas. E também não há uma visão de que são verdadeiras penas que podem e devem ser aplicadas. De facto, existem recomendações do Conselho da Europa sobre penas alternativas, mas que nem sequer estão traduzidas em português. Na verdade, só Portugal e os países de Leste é que não têm as recomendações traduzidas na sua língua. Acresce que, em toda a Europa, estas sanções são apelidadas de sanções na comunidade e em Portugal são chamadas de penas alternativas” (Ent. 16).

Uma segunda razão prende-se com o facto de os processos de PTFC serem considerados mais trabalhosos pelo sistema judicial, dado que é

necessário aplicar, em primeiro lugar, a pena de prisão e depois afastá-la, fundamentando a aplicação da PTFC.

“Dá mais trabalho movimentar um processo a que foi aplicada uma PTFC. No caso da multa, na teoria, finda ali, mesmo que na prática não seja assim e, para as estatísticas, o que conta é a teoria. Por outro lado, a execução não é um exercício do poder do juiz. Tudo o que sejam tarefas de mera execução não têm para os juizes a mesma dignidade. Penso que devia existir um juiz que trabalhasse a meio tempo na aplicação das penas na comunidade. Isto seria vantajoso porque, na aplicação de sanções na comunidade é indispensável que se estabeleça uma relação directa entre o técnico e o juiz. Ora, esta relação não se coaduna com um juiz que tem um número demasiado elevado de casos para despachar. Cabe ao técnico fazer um acompanhamento permanente do caso e, para tal, é fundamental uma boa comunicação entre juiz e técnico” (Ent. 16).

Aceitando o argumento, isto é, que haja juizes que possam, de facto, considerar que há um acréscimo de trabalho, um juiz entrevistado, considera, no entanto, que se trata de um argumento falacioso.

“O acréscimo não é significativo, sendo, inclusive, menos trabalhoso do que as penas de multa, onde há uma percentagem elevada de multas que não são pagas de imediato” (Ent. 13).

Uma outra razão apontada vai no sentido de que a aplicação da PTFC contribuiu para o aumento das pendências, na medida em que o processo ao qual é aplicada não é considerado findo. O juiz, para considerar o processo findo, tem que esperar pela execução da pena.

Esse é, contudo, um problema que para o nosso entrevistado, também não tem justificação, pois *“na pena de suspensão os processos também ficam pendentes. Ficam na secção dois anos e depois também os temos de despachar. Penso que esse problema não se levanta”* (Ent. 13).

Ainda no âmbito da actuação dos tribunais no que se refere à aplicação da PTFC, são apontados como factores de perturbação e de bloqueio, o facto de o juiz ter que suspender a audiência de julgamento para aguardar o relatório do IRS. Segundo os responsáveis do IRS, esta não deve ser considerada uma razão para a não aplicação da pena. Em primeiro lugar, porque se o *“tribunal não quiser pedir o relatório não o faz. Se houver tempo, devem pedir o relatório, senão devem aplicar logo a sentença porque há uma óptima e funcional bolsa de entidades prontas para acolher, quase de imediato, o condenado. Não há nenhuma dificuldade em colocar os condenados, porque temos um leque diversificado de instituições: hospitais, bombeiros, etc.”* (Ent. 14)

Em segundo lugar, *“porque o prazo de entrega é rápido, em regra, 48 horas”* (Ent. 17).

Um outro conjunto de factores de bloqueio, recorrentemente apontado, relaciona-se com a fundamentação das sentenças. Para alguns operadores:

“há a ideia corrente de que a aplicação da PTFC implica um acréscimo de trabalho para os juizes na fundamentação das decisões, o que leva a que alguns juizes optem pela substituição da multa por dias de trabalho, que é o grande inimigo da PTFC” (Ent. 14).

Este operador é, aliás, muito crítico quanto ao conteúdo da fundamentação das sentenças. Considera que da leitura de muitas das fundamentações das sentenças que aplicam a PTFC, facilmente se infere alguma confusão e desconhecimento da medida por parte dos magistrados. Considera, assim, que:

“muitos juizes não fundamentam adequadamente as suas decisões, nomeadamente no que se refere à transformação dos dias de prisão em horas de trabalho” (Ent. 14).

Ou, mesmo, estabelecendo alguma confusão com outras penas:

“outro problema que surge frequentemente entre alguns magistrados é a confusão que é feita entre a PTFC e a substituição da multa por dias de trabalho. Uma é pena de substituição, a outra é autónoma. Mas esta distinção não está clara para alguns, o que é visível, aliás, na fundamentação das sentenças. Esta confusão é transposta, inclusive, para o quantum da pena” (Ent. 14);

É esta, também, a opinião de um outro operador:

“Há uma confusão entre a substituição da multa por trabalho e a PTFC, em que a primeira retira alguma dignidade à segunda. Na substituição de multa por trabalho é o condenado que requer essa pena, ao contrário da PTFC onde a iniciativa tem de partir do juiz a quem cabe pedir o consentimento do condenado. O consentimento é necessário, até porque caso contrário a aplicação da pena iria contra a Convenção Mundial do Trabalho” (Ent. 15).

Nos relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, temos vindo a afirmar que para a criação de uma nova cultura judiciária que permita um outro olhar para os processos e uma outra prática judiciária, a formação inicial e, sobretudo, a formação permanente desempenham um papel crucial.

Para os operadores entrevistados, a eliminação de muitos dos bloqueios identificados e a dinamização da aplicação da PTFC passa, necessariamente, pela formação dos operadores, em especial dos magistrados.

“Não há conhecimento nem confiança na pena porque ela não é divulgada adequadamente. É necessária uma formação permanente. No CEJ não houve nenhuma acção de formação nesse sentido. Durante o tempo que eu frequentei o CEJ, falou-se uma vez da PTFC, mas foi num seminário com um carácter episódico e excepcional. A pena está prevista no Código desde 1982, mas os exercícios práticos no CEJ não a incluíam. O problema assume uma gravidade acrescida porque os magistrados com os quais vamos fazer estágio também não têm essa formação. Há falta de seminários, por exemplo sobre a aplicação das penas, que permitam uma visão mais geral sobre este assunto. Estes seminários deviam ser locais e não centralizados em Lisboa. (...) Não havendo formação, há uma reprodução do próprio sistema” (Ent. 13).

Para este juiz:

“parece existir uma maior abertura para a aplicação da pena por parte dos magistrados mais jovens, e há alguns tribunais em que vários juizes aplicam a pena, mas em consequência de uma espécie de efeito de contaminação. São casos isolados. Por exemplo, uma colega que também aplicava, com frequência, a PTFC foi para outro tribunal e não me parece que tenha continuado a aplicar a medida. Sente-se isolada. O importante, na minha opinião, é investir na difusão da medida e na divulgação do modo como a sua aplicação tem estado a decorrer, quer os problemas, quer, também, os casos de sucesso” (Ent. 14).

São, ainda, salientados alguns problemas no âmbito da interacção entre os juizes e os técnicos do IRS.

“Vários juizes desconhecem o Instituto e as suas competências. Há magistrados que aplicam outras penas precisamente porque desconhecem a PTFC e não conhecem o trabalho do IRS” (Ent. 11).

Esta “queixa” do IRS já constava do Relatório especial do Provedor de Justiça à Assembleia da República. Não obstante, “[nalgumas] equipas, o relacionamento com os tribunais [ter sido] descrito como excelente ou muito bom”, outras equipas “relataram conflitos institucionais entre magistrados e equipas do IRS. Foi manifestado, em algumas equipas, haver um insuficiente conhecimento por parte de alguns magistrados das funções e competências do IRS” (1997: 80-82).

Ainda segundo os responsáveis do IRS:

“os magistrados, por vezes, imputam a culpa da não aplicação às demoras na entrega dos relatórios por parte do IRS, mas isso não corresponde à verdade. O prazo de entrega de relatórios ronda aproximadamente as 48 horas (...). Os magistrados que realmente querem aplicar a pena chegam a telefonar às equipas para lhes remeterem imediatamente o condenado e tem uma resposta imediata por parte das mesmas. Não pode ser imputado ao IRS o atraso na entrega de relatórios porque estes são entregues imediatamente. Com efeito, a PTFC é uma das grandes prioridades do IRS” (Ent. 15).

Um outro técnico reafirma que:

“as culpas não podem ser imputadas ao IRS. Se o tribunal não quiser pedir o relatório do IRS não o faz, mas se o fizer a entrega é rápida. O discurso que eu tendo a defender é, naturalmente, um discurso facilitador: se houver tempo, devem pedir o relatório, senão devem aplicar logo a sentença porque há uma ótima e funcional bolsa de entidades prontas para acolher, quase de imediato, o condenado. Não há nenhuma dificuldade em colocar os

condenados, porque temos protocolos com um leque diversificado de instituições. O que o IRS pretende é encaminhar o indivíduo para um trabalho adequado ao seu perfil e que o desencoraje das práticas criminosas que o conduziram à condenação.

Há conhecimento de que a pena, quando aplicada, funciona; que há uma boa estrutura de apoio; que são vários os casos de sucesso; e que os casos atravessam todas as classes sociais, no entanto, a sua aplicação continua pouco significativa (...). O trabalho do IRS é eficaz e célere. Quando o tribunal contacta o IRS, por telefone, o membro responsável da equipa desloca-se ao tribunal imediatamente. No entanto, seria melhor se, na altura da leitura da sentença, estivesse presente um técnico, de forma a que o IRS tivesse um rosto e, também, para explicar e esclarecer o funcionamento da PTFC ao condenado” (Ent. 18).

O IRS considera, ainda, que, em regra, os magistrados manifestam uma fraca adesão “às propostas que lhes [são] apresentadas de aplicação de medidas não detentivas” (Provedoria de Justiça, 1997:83). Incluem-se, neste contexto, algumas iniciativas que estão a ser desenvolvidas pelo IRS, mas que não têm, segundo os nossos entrevistados, a receptividade prevista.

“Actualmente estamos a avançar com um conjunto de iniciativas para certas delinquências, nomeadamente a condução com álcool. Também estamos a tentar implementar programas para o crime de violência doméstica. No entanto, nenhum destes programas pode ter êxito se o tribunal não os impõe aos condenados. Estes programas estão a ser implementados, por nossa iniciativa, a nível nacional. Localmente, estamos a contactar com os juizes para incentivá-los a aplicar estes programas. Este processo teve início em Janeiro” (Ent. 16).

6.3. Bloqueios sociais

A insegurança e o aumento da pequena criminalidade, em geral, fomentam, na sociedade, um sentimento de defesa da aplicação de penas mais severas, o que leva que, para alguns, a PTFC seja considerada como uma pena leve que não atinge os fins da prevenção geral e especial.

É neste sentido a opinião do juiz Clemente Lima, que considera que a insegurança dos cidadãos e o aumento da pequena criminalidade leva a que se difunda na sociedade a defesa de aplicação de punições mais severas, mesmo para a pequena criminalidade:

“no dia a dia, é muitas vezes o pequeno delito repetido que cria o desespero e incrementa o sentimento de insegurança: os danos nos carros estacionados, os roubos de esticção, as agressões verbais. A aparente passividade da justiça ou a condenação meramente simbólica destas “faltas de civismo” é mal compreendida e passa por fraqueza, quando não mesmo por uma tolerância inadmissível, aos olhos dos portugueses, nomeadamente urbanos, submetidos a essa ameaça. A tentação do magistrado será então, muitas vezes, nos quadros do seu poder de apreciação e decisão, sancionar com leveza os furtos, as pequenas sanções do quotidiano, e penalizar com dureza os crimes financeiros ou fiscais. Porém, o desejo das vítimas das agressões repetidas vai em sentido contrário. Esta apreciação divergente, entre o cidadão e o juiz (neste processo, demasiadas vezes se esquece o legislador), da relação entre o abalo social e a sanção necessária, acentua, para aquele, a ideia de uma responsabilização penal aplicada de forma contigente e relativa” (Diário de Notícias, 17/12/01).

Também um outro operador considera que:

“o país não está habituado a este tipo de penas. A comunidade não está habituada a ver-se envolvida na aplicação de sanções. E para aplicar a PTFC é preciso confiar na medida” (Ent. 13).

Esta é, contudo, uma opinião que não é partilhada pelo Director-Geral dos Serviços Prisionais que considera que *“quando se fala do trabalho em favor da comunidade, em substituição às penas de prisão, é uma conversa recorrente o discurso culpando a sociedade civil. O que não é justo, porque quando contactámos empresas públicas e privadas para sugerir tal alternativa o nível de aceitação foi excelente (...)”*(Jornal de Notícias, 07/09/01).

De entre aqueles que são contra a defesa de penas mais severas (defendendo, contudo, uma efectiva aplicação das penas), destaca-se o actual Presidente da República que se mostrou *“convencido de que o agravamento das penas não dissuade a prática dos crimes. Importante, sublinhou, é que as penas existentes sejam aplicadas, rápida e severamente (...)”* (Diário de Notícias, 09/02/01). Defendendo que é muito importante aplicar penas efectivas *“seja de prisão, seja de trabalho duro a favor da comunidade”* (Público, 09/02/01).

No que se refere concretamente à aplicação da PTFC, o Presidente da República, aquando da abertura do ano judicial, em Janeiro de 2002, defendeu que *“se promovam e se agilizem meios que permitam a aplicação efectiva de sanções alternativas à prisão, designadamente o trabalho a favor da comunidade, que progride a ritmo incompreensivelmente lento, desde a sua entrada em vigor”*.

De facto, como se diz no Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 375/97, de 24 de Dezembro, *“tratando-se de uma pena e de uma modalidade sancionatória que apelam ao «reforço de solidariedades» e à necessidade de desenvolver mecanismos de comunicação entre os magistrados e os restantes intervenientes na execução, nomeadamente os serviços de reinserção social, o recurso à prestação de trabalho a favor da comunidade só poderá alcançar sucesso através do envolvimento directo de diferentes operadores do sistema penal, numa articulação de vontades institucionais e numa concertação de esforços com as comunidades locais”*.

Mas, como parece resultar da nossa investigação, para tal, é necessário mudar mentalidades, práticas e rotinas instaladas. É necessário que todo o sistema (magistrados, inspectores, funcionários, etc.) se consciencialize que de pouco serve “*matar*” estatisticamente mais um processo, se essa “*morte*” não trazer um efeito positivo para o condenado e, em consequência, para a sociedade. Mas, para que se crie essa consciência, é crucial um outro tipo de investimento e um outro desenvolvimento dos programas de formação inicial e permanente, e a dinamização, a nível nacional, de fóruns de debate multidisciplinar, única via para o “*reforço da solidariedade*” e da cooperação institucional, sem os quais não é possível caminhar com segurança e eficácia, nesta, como em muitas outras matérias do judiciário.

Capítulo V

Conclusões

Ao longo deste relatório preliminar analisámos, em primeiro lugar, a evolução do volume e da natureza da criminalidade registada na década de 90, e do perfil social dos condenados. Em segundo lugar, concentrámos a nossa análise nas sanções penais em que maioritariamente se traduziram as condenações. Em terceiro e quarto lugar interessou-nos, em particular, analisar algumas questões contextuais e imanentes à execução da pena de prisão e da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade. Pretendemos, sobretudo, mapear alguns dos problemas e bloqueios impeditivos de uma aplicação efectiva dos princípios e normas que definem a aplicação e execução daquelas sanções.

1. A análise da evolução da criminalidade exclui uma parte (presumimos substancial) da criminalidade – a criminalidade que não é denunciada, nem chega por qualquer outro meio ao conhecimento das instâncias formais de controlo social do crime. Para se ter uma ideia da forte discrepância entre a criminalidade real e a criminalidade registada, partindo dos números do Inquérito de Vitimação de 1995, calcula-se, para aquele ano, que a criminalidade conhecida representava apenas cerca de 28% da criminalidade real, o que significa a existência de cifras negras muito elevadas.

2. Apesar da enorme selectividade no que diz respeito à criminalidade denunciada, os processos de inquérito abertos têm registado uma tendência de crescimento. No período de 1990-2000, os processos de inquérito registaram um crescimento anual, médio, de 15 752. Nos anos de 1997 a 1999, o volume da criminalidade denunciada apresentou alguma estabilização, em resultado, sobretudo, da descriminalização da emissão de cheques sem provisão com

função de garantia a partir de 1 de Janeiro de 1998. No entanto, em 2000 registou-se um novo aumento do volume da criminalidade denunciada, tendo entrado no sistema 454 537 processos de inquérito.

3. As estatísticas mostram que é, também, muito relevante a discrepância entre o volume da criminalidade registada e a criminalidade que chega à fase de julgamento, que representa, em média, menos de 1/3 daquela (27,3%). No período de 1990-2000, a média, anual, dos inquéritos abertos foi de 392 207, enquanto a média dos processos que chegaram à fase de julgamento foi apenas de 107 147. As transformações operadas no volume e na estrutura da criminalidade podem resultar de múltiplos factores, alguns a merecerem encorajamento como o recurso a soluções consensuais ou a prática da mediação relativamente a certos delitos, em especial no domínio da pequena criminalidade. Contudo, a larga maioria da criminalidade denunciada (cerca de 75%) termina com o arquivamento do processo na fase de inquérito.

4. Ao longo da década, o padrão da criminalidade na fase de julgamento apenas registou variações significativas em três tipos de crime: o crime de emissão de cheques sem provisão, os crimes contra a segurança das comunicações e os crimes de condução sem habilitação legal. Hoje, é dominado por quatro categorias de crimes: crimes de viação, crime de emissão de cheques sem provisão, crimes contra a integridade física e crimes contra a propriedade. Está relacionado com a evolução social e económica da sociedade portuguesa, designadamente com o aumento do parque automóvel, com a densidade populacional dos grandes centros urbanos, a degradação das condições de segurança urbana, a instabilidade social e económica e com o aumento do endividamento dos particulares e das empresas.

5. Quanto à forma de extinção dos processos crime, merece destaque o facto de mais de metade (59%) dos processos objecto de acusação ou de pronúncia não chegarem sequer a ser julgados. No período analisado, 25,4% dos processos terminaram por desistência de queixa, 12,6% por amnistia, 6,8%

por prescrição, e 6,2% por outros motivos, onde se inclui a descriminalização. Nos processos que foram julgados, a maioria dos arguidos foi condenada (cerca de 80%). Apesar do volume da criminalidade julgada ser substancialmente inferior ao volume da criminalidade acusada ou pronunciada verifica-se uma forte identificação na estrutura da criminalidade na fase de acusação, na fase de julgamento e da criminalidade condenada. Em 2000, os crimes de viação, cheque sem provisão, ofensa à integridade física, furto e tráfico são os tipos de crime mais frequentes em julgamento e também aqueles onde há um maior número de condenações.

6. No que diz respeito ao perfil social dos condenados, a grande maioria é do sexo masculino (91%), uma percentagem que se mantém sensivelmente constante em todos os anos. A maioria dos condenados situa-se na faixa etária dos 31-40 anos (26%), seguido dos primeiro e terceiro escalão (16-20 e 26-30), ambos com 18%. Mas se considerarmos a estrutura etária dos condenados em prisão efectiva, cerca de 61% dos condenados a quem foi aplicada a pena de prisão, tinham menos de 30 anos: 40% menos de 25 anos e 21% menos de 21 anos. Estes valores demonstram que a criminalidade grave está significativamente associada à delinquência juvenil relacionada, sobretudo, com os crimes contra a propriedade, que, por sua vez, estão associados ao aumento do consumo de droga.

No que se refere à situação processual dos condenados, aquando do julgamento, a maioria (63%) encontrava-se sujeita a termo de identidade e residência. Esta percentagem está, naturalmente, relacionada com a natureza da criminalidade julgada, dominada pela pequena e média criminalidade. Em prisão preventiva no processo pelo qual aguardava julgamento, ou em outro, e em cumprimento de pena estavam, em média, 14,4% dos condenados. Este número que, até 1995, registou uma tendência de crescimento, tem vindo, a partir dessa altura, a diminuir gradualmente. Merece, contudo, destaque o facto de cerca de 7,4% dos condenados no período analisado se encontrarem em

situação de prisão preventiva noutra processo ou em cumprimento de pena, o que parece indiciar a existência de um volume considerável de prática múltipla de crimes graves. A percentagem de condenados com antecedentes criminais é especialmente elevada nos casos em que foi aplicada a pena de prisão efectiva. 45,5% dos condenados em prisão efectiva tinham já sido condenados anteriormente e, destes, 32,7% já tinham sido condenados a pena de prisão. A questão da reincidência é, pois, uma das questões a merecer reflexão, sobretudo, tendo em conta que a maioria dos condenados a quem foi aplicada pena de prisão efectiva tinha menos de 30 anos.

7. No actual ordenamento jurídico-penal são as seguintes as penas principais e de substituição: multa, prisão efectiva, prisão suspensa simples, prisão substituída por multa, prisão suspensa com sujeição a deveres e regras de conduta, admoestação, prestação de trabalho a favor da comunidade, prisão por dias livres e semidetenção. Até 1995, verifica-se que há uma grande estabilidade no peso relativo das penas aplicadas, não se tendo procedido a nenhuma mudança estrutural no modo de punir. No conjunto de todas as penas aplicadas, a pena de prisão, nas suas várias modalidades, era a pena mais frequente. A pena de prisão substituída por multa, que até 1956 apresentava uma curva ascendente, regista, a partir dessa altura, uma diminuição constante do seu peso relativo. A partir de 1972 as penas de prisão efectiva e suspensa iniciam uma tendência de crescimento, que se manteve até 1994.

Esta situação sofreu uma variação acentuada a partir de 1996 em consequência da reforma do CP de 1995. A multa passou a ser a pena mais aplicada, aumentando dramaticamente o seu peso relativo, de 23,1% (8 420), em 1995, para 69% (37 046), em 2000, o que fez diminuir, naturalmente, o peso relativo de todas as outras penas, em especial da pena de prisão substituída por multa. A acentuada subida da pena de multa resulta, em primeiro lugar, da alteração do seu regime jurídico, alargando-se o campo de aplicação da pena a um conjunto mais vasto de crimes. Em segundo lugar da

mudança na estrutura da criminalidade condenada com o crescimento dramático dos crimes de viação, punidos, na sua grande maioria, com pena de multa. Merece, contudo, referência o facto de o aumento do peso da pena de multa não ter feito baixar significativamente o número absoluto de penas de prisão efectiva, mantendo-se com valores elevados (valor médio anual acima dos 5 000). Por exemplo, em 1997 foram condenados em prisão efectiva 6 123 arguidos; em 1998, 5 282; em 1999, 4 771; e, em 2000, 4 869.

As medidas alternativas (admoestação, medidas especiais para jovens e prestação do trabalho a favor da comunidade) tiveram em todos os anos uma expressão muito residual, não registando qualquer mudança significativa ao longo da década, situando-se num valor médio de cerca de 2,5%.

8. A pena de prisão efectiva, sendo uma pena de privação da liberdade, é, naturalmente, reservada para as situações de criminalidade mais grave. Neste sentido, um dos princípios que preside ao sistema de sanções do Código Penal em vigor é o de que a pena de prisão apenas deve ser aplicada quando todas as restantes medidas se revelem inadequadas face às necessidades de prevenção. Deve, por isso, ser reservada para as situações de maior gravidade e que mais alarme social provocam, como a criminalidade violenta ou organizada, bem como para punir a acentuada inclinação para a prática de crimes revelada por certos agentes.

É este, também, o sentido das recomendações do Conselho da Europa. Por exemplo, a Recomendação da Assembleia Parlamentar n.º R (95) 1257, de 1 de Fevereiro, relativa às condições de detenção nos Estados-membros, propõe o desenvolvimento do recurso às penas de substituição e a redução, tanto quanto possível, da duração da detenção. Mais recentemente, também a Recomendação do Comité dos Ministros relativa à sobrelotação das prisões [Recomendação n.º R (99) 22, de 30 de Setembro] define como um dos princípios base, o princípio de que a privação da liberdade deveria ser considerada uma sanção ou medida de último ratio e só deveria ser aplicada

quando a gravidade da infracção não possibilitasse a aplicação de outra sanção ou medida por ser considerada manifestamente inadequada. Defende-se, por isso, a redução do recurso às penas de prisão de longa duração e a substituição das penas de prisão de curta duração por sanções e medidas executadas na comunidade.

9. No período 1990-2000, a pena de prisão foi aplicada a 100 tipos de crimes, dominando os crimes de furto qualificado, tráfico de estupefacientes, e roubo que, no seu conjunto, representam, no total do período, 52,7% dos crimes aos quais foi aplicada a pena de prisão. Seguem-se os crimes de emissão de cheques sem provisão, com um peso de 9,1%; os crimes de tráfico de quantidades diminutas, que representam 3,8%; os crimes de furto simples, com 3,7%; e os crimes de falsificação de documentos e de burla, ambos com um peso relativo de 3,5% no total das penas de prisão aplicadas no período referido. Apenas mais 8 tipos de crime, onde se incluem os crimes de homicídio e de ofensas à integridade física, apresentam valores entre 1% e 2,7%, os restantes tipos de crime têm valores abaixo de 1%, ou mesmo sem qualquer expressão estatística. Tomando como referência o ano de 2000, salienta-se o facto de cerca de 50% do total (4 869) das penas de prisão aplicadas se referirem a condenações pela prática de dois tipos de crime: furto qualificado (1 336, 27,4%) e tráfico de estupefacientes (1 119, 22,9%).

10. Em Portugal, a execução da pena de prisão tem sido, nos últimos anos, notícia nas primeiras páginas dos jornais com a emergência para o domínio público de vários problemas existentes no interior das prisões, designadamente a sobrelotação, a degradação da disciplina interna, o descontrole do tráfico de droga, a escassez de formação profissional e de postos de trabalho, aumentando o número de presos desocupados e, em consequência, a tensão resultante dessa desocupação.

O aumento da população prisional e da duração das penas de prisão em resultado de alterações ao sistema jurídico-penal, o alastramento ao meio

prisional do fenómeno da toxicodependência, a falta de unidades prisionais, a escassez de recursos humanos, a ausência de investimento em programas de formação permanente, as deficiências do enquadramento orgânico e dos mecanismos de gestão que dificultam a rápida adaptação do sistema à nova criminalidade e, em geral, às novas exigências da sociedade, são alguns dos factores, recorrentemente apontados, como explicativos da actual situação do sistema prisional. Naturalmente que para ultrapassar aqueles, e outros problemas, exigem-se medidas de natureza diversa, algumas de ordem normativa, mas também medidas relativas à administração e gestão do sistema prisional. Insere-se, neste âmbito, a auditoria, em curso, aos mecanismos de organização e gestão do sistema prisional, com vista à concepção de um novo modelo organizacional .

A nossa análise não pretendeu valorizar, nem considerar todos os problemas e questões imanentes ou contextuais do sistema prisional. Desde logo, as questões relativas às condições materiais da execução da pena de prisão, designadamente a escassez de unidades ou equipamentos, de recursos humanos, e as referentes à organização e gestão do sistema não constituíram objecto da nossa análise. Na nossa perspectiva analítica, a questão da execução da pena de prisão é abordada em duas vertentes essenciais: a interligação entre o sistema prisional e o sistema judicial, em especial, os tribunais de execução das penas; e a articulação e funcionamento do sistema prisional, no seu conjunto, tendo em vista a efectivação prática do princípio da ressocialização que o sistema penitenciário considera como princípio orientador da execução da pena de prisão. Procurámos mapear alguns dos problemas e dos bloqueios que a nossa investigação permitiu identificar, impeditivos de uma execução eficaz dos princípios e normas que definem a execução da pena de prisão e que fazem com que seja profunda a disjunção entre eles e a sua aplicação prática.

11. A comunicação do sistema prisional, quer internamente, quer com o exterior, funciona de forma desarticulada com manifestos desperdícios de eficácia. Um dos problemas prende-se com a comunicação entre os tribunais judiciais e os diferentes estabelecimentos prisionais, no momento da entrada do recluso. Quando chegam ao estabelecimento, os condenados vêm, em regra, apenas acompanhados de um mandado que indica unicamente o crime pelo qual foi condenado. O estabelecimento pouco mais sabe sobre o condenado, designadamente se é reincidente, qual a criminalidade a que está associado e quais os crimes pelos quais foi condenado, no caso de ter sido por mais que um. A ausência dessa informação tem consequências negativas, por exemplo, na colocação interna dos presos e na definição do seu plano individual de tratamento.

A desarticulação de comunicação com os tribunais de condenação acompanha o recluso no decurso do cumprimento da pena. Por exemplo, quando os estabelecimentos prisionais solicitam aos tribunais informação sobre a situação dos processos pendentes, o que acontece frequentemente, registam-se demoras nas respostas. Esta situação agrava-se quando, devido à falta de informação centralizada, o tribunal ao qual a informação é solicitada não tem conhecimento de todos os processos (de inquérito ou já em fase de julgamento) em que o recluso é arguido. A dispersão geográfica dos processos (devido à grande mobilidade das pessoas e às regras de competência territorial), a morosidade processual e a falta de comunicação dos tribunais entre si, dificultam, de sobremaneira, o conhecimento atempado da situação jurídico-penal do recluso, com consequências importantes, quer na definição da política de tratamento, quer nas medidas que lhe permitem reiniciar o contacto com o exterior.

As dificuldades de articulação do sistema prisional com outras instituições não passam só pelos tribunais. Os serviços prisionais queixam-se de algumas dificuldades de articulação com o IRS, nomeadamente na obtenção de informação, mas, também, com outros serviços, originando problemas graves internos. Dentro do sistema prisional também são várias as

desarticulações e disfuncionalidades mencionadas, em especial as que se relacionam com o processo de transferência dos reclusos para outro estabelecimento. Em regra, os processos individuais não o acompanham, apenas uma súmula. Questão idêntica é referida no que respeita aos tribunais de execução das penas.

12. Um outro problema amplamente mencionado pelos operadores está relacionado com a questão do cúmulo jurídico. O cometimento de vários tipos de crime e a sua punição, por cada um deles, conduz a um sistema de acumulação material de penas, relativas às várias infracções, o que poderia levar, caso tivessem que ser todas integralmente cumpridas, à transformação de penas de prisão temporárias em pena de prisão perpétua. Daí que os diferentes sistemas jurídicos tentem encontrar métodos que permitam ultrapassar esta questão. No ordenamento jurídico-penal português esta situação é ultrapassada através do método do cúmulo jurídico, que se traduz na formação de uma pena única ou total, em que se unificam juridicamente as penas correspondentes a cada infracção. Estamos, assim, perante uma situação em que é necessário fazer-se o cúmulo jurídico, sempre que o condenado pratique mais que um crime antes de transitada em julgado a condenação por qualquer um deles, ou quando o crime (já condenado ou não) venha a ser conhecido depois de qualquer uma das condenações transitar em julgado, mas antes da respectiva pena estar cumprida, prescrita ou extinta. A efectivação do cúmulo jurídico deve ser efectuada pelo tribunal da última condenação.

A nossa investigação leva-nos a concluir que a definição da situação jurídico-penal de uma percentagem significativa da população prisional, não só depende da realização do cúmulo jurídico, como, também, aguarda, por vezes, um longo tempo por essa realização. Esta situação tem, como facilmente se infere, consequências negativas várias. A principal está relacionada, com a indefinição da situação jurídico-penal do recluso, que se reflecte na decisão da

concessão de medidas de flexibilização (regimes abertos e saídas precárias) e da liberdade condicional, condicionando-as. São várias as causas apontadas para esta situação, decorrentes, por um lado, da desarticulação no funcionamento dos tribunais judiciais, e por outro, da tendência que parece existir por parte dos juizes, em encontrar formas de não fazer o cúmulo tentando passar essa tarefa para outro processo.

13. A demora na definição da situação jurídico-penal dos reclusos, por não ser efectuado o cúmulo jurídico, dificulta, ou impede mesmo, a concessão de medidas de flexibilização da execução da pena de prisão (saídas precárias e regimes abertos). No âmbito destas medidas, levantam-se, ainda, outros problemas, como os que se relacionam com a multiplicidade e discricionariedade de critérios e com a competência para a sua concessão. No quadro normativo em vigor, não há, do nosso conhecimento, uma definição rigorosa dos critérios que devem presidir à sua concessão. A lei apenas define alguns requisitos formais relativos à situação jurídico-penal do recluso, e indica alguns princípios que devem ser tidos em conta ao fazer-se essa apreciação. À ausência de parâmetros concretos, acresce a multiplicidade de critérios e regulamentos existentes dentro do sistema prisional. Cada estabelecimento prisional criou e implementou as suas próprias regras de procedimento que aplica a todas as questões do quotidiano.

Esta situação de ausência de regras comuns pode beneficiar a discricionariedade e criar tratamentos desiguais para situações materialmente idênticas. Um recluso no estabelecimento X poderá não beneficiar de qualquer medida de flexibilização, mas, o mesmo recluso, com a mesma situação jurídico-penal, poderia beneficiar dessas medidas se estivesse a cumprir pena no estabelecimento Y. Como nos foi amplamente referido, muitos dos pedidos de transferência de reclusos para determinados estabelecimentos prisionais têm subjacente essa razão.

Por outro lado, pode, ainda, acontecer estarmos perante uma situação potenciadora de tratamento desigual, dentro do próprio estabelecimento prisional, criando até situações de “competição” entre entidades e afectando a credibilidade do sistema, no seu conjunto. É esta a situação quando o recluso vê recusada, pelo juiz do tribunal de execução das penas, uma saída precária de longa duração porque aquele considera não estarem preenchidos os requisitos para a sua concessão e, de seguida, o director do estabelecimento prisional coloca o recluso em regime aberto, concedendo-lhe, posteriormente, saídas precárias por quarenta e oito horas. Esta “desautorização” fáctica leva alguns juizes de execução das penas a questionarem a competência dos directores dos estabelecimentos prisionais para decidir regimes abertos e saídas precárias.

14. A liberdade condicional é considerada um incidente da execução da pena privativa de liberdade. A lei contém um conjunto de critérios e pressupostos dos quais faz depender a concessão de liberdade condicional. Alguns, de carácter formal, como o tipo de crime e o tempo de cumprimento da pena, estão objectivamente definidos na lei e, por essa razão, não deveriam ser, em princípio, susceptíveis de levantar grande controvérsia. Outros, como a avaliação da personalidade do recluso ou a sua capacidade de reinserção social, são de avaliação mais discricionária e de uniformização mais difícil e, nalguns casos, mesmo impossível. Há, ainda, outros factores como aqueles que se relacionam com a situação jurídico-penal dos reclusos, que, em princípio, seriam, também, susceptíveis de uniformização e não deveriam confrontar-se com grandes divergências.

A nossa investigação leva-nos, contudo, a concluir que a divergência de critérios abrange diferentes factores, alguns de natureza formal ou objectiva e, como tal, susceptíveis de uniformização, como a natureza dos crimes pendentes susceptíveis de condicionar a apreciação da liberdade condicional e o momento da apreciação. Esta divergência levará mesmo, nalguns casos, a

decisões ilegais que provocam situações de forte desigualdade entre os reclusos. Esta situação cria fenómenos perversos dentro do sistema prisional, como solicitações de transferência para um outro estabelecimento prisional, sem outra razão que as justifique, que não seja o facto de esses estabelecimentos estarem sob a jurisdição de um juiz “mais libertador”.

15. A questão das competências dos operadores judiciais foi suscitada em duas vertentes: por um lado, defende-se um papel mais activo do MP, por outro, há também quem defenda um alargamento das competências dos juizes do TEP, em especial, as que se referem à decisão sobre as medidas de flexibilização da execução da pena de prisão. Ainda no âmbito das competências dos juizes do TEP, apesar de a lei lhes conferir um conjunto alargado de competências na execução da pena de prisão, a nossa investigação permite-nos concluir que, na prática, as suas competências estão, maioritariamente, concentradas na apreciação da liberdade condicional e das saídas precárias de longa duração. Todos os responsáveis dos estabelecimentos prisionais entrevistados consideram que o aumento do número de reclusos e do número de cadeias sob a jurisdição de cada juiz impede-os de fazer outro tipo de acompanhamento da execução da pena de prisão, para além de apreciarem as liberdades condicionais e as saídas precárias prolongadas. O contacto com os reclusos durante a execução da pena acontece, em regra, apenas quando o recluso se inscreve em livro próprio para falar com o juiz. Os juizes dizem-nos que nunca vão às celas, a não ser que para tal sejam expressamente solicitados.

16. A falta de recursos humanos qualificados e a sua formação permanente são duas das questões que preocupam os responsáveis dos estabelecimentos prisionais e da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais. Há a consciência de que para responder aos novos desafios, o sistema tem de investir na formação profissional de pessoal técnico e dos guardas prisionais. Os responsáveis queixam-se, não só da falta de recursos para esse

investimento, mas também da contínua redução do pessoal, uma vez que os contratos não são renovados.

17. A questão assume, ainda, mais importância quando é, por todos, reconhecido que estamos perante um novo perfil da população prisional decorrente de múltiplos factores. São duas as mudanças consideradas mais perturbadoras do meio prisional. A primeira, decorre da alteração na estrutura da criminalidade objecto de pena de prisão com o aumento dos crimes violentos e da criminalidade organizada, associada a organizações internacionais, fazendo aumentar o número de reclusos estrangeiros e o número de reclusos com grande capacidade económica. A segunda reflecte as mudanças estruturais na sociedade portuguesa, decorrentes do aumento do consumo de droga e da criminalidade que lhe está associada.

Esta nova situação coloca novos problemas e novos desafios ao sistema prisional para os quais não está preparado. As reformas são recentes e têm incidido, sobretudo, na renovação das infra-estruturas. Mas, é necessário olhar para outras vertentes, como a formação profissional, os programas de ocupação dos reclusos, os problemas da segurança interna, e a questão da saúde da população prisional, agravada pelo aumento da toxicodependência.

18. A par de um novo perfil dos reclusos, o sistema confronta-se, também, com o problema da sobrelotação das prisões. Apesar de a pena de prisão efectiva registar uma diminuição do seu peso relativo no conjunto das penas aplicadas, a população prisional tem registado um acentuado crescimento nos últimos anos. Este fenómeno tem, naturalmente, causas sociológicas, económicas, jurídicas e outras. O crescimento da população prisional resulta, em primeiro lugar, do aumento da criminalidade mais grave - associada ao furto qualificado e ao tráfico de droga - e, conseqüentemente, do número e da duração das condenações, mas também do aumento dos limites mínimos das molduras penais e do aumento, também por essa via, da duração das penas de prisão.

As estatísticas da justiça mostram que, ao longo da década de 90, houve um aumento muito significativo dos reclusos com penas de prisão com duração igual ou superior a 2 anos. Este crescimento é mais acentuado nas penas de prisão com duração de 3 a 5 anos e de 5 a 10 anos. Em ambos os casos, o número de condenados aumentou para mais que o dobro. Em 1990 foram condenadas 540 pessoas (8,9%) em penas de prisão com duração entre 3 e 5 anos, e 457 (7,6%) em pena de prisão entre 5 e 10 anos. Em 2000, os condenados em penas de prisão com duração entre 3 e 5 anos têm um peso relativo de 21,3% (1 036 reclusos); e, com duração entre 5 e 10 anos, 18,9% (919). O número de condenados a quem foi aplicada pena de prisão com duração superior a 10 anos aumentou, também, embora muito mais moderadamente. Em 1990, foram condenados em pena de prisão com duração superior a 10 anos, 167 pessoas (2,8%) e, em 2000, 202 (4,1%).

19. O aumento e o novo perfil da população prisional provocam vários problemas, um deles prende-se com a questão da separação dos reclusos. Os serviços prisionais reconhecem as dificuldades práticas na separação eficaz dos reclusos dentro de cada um dos estabelecimentos prisionais, e dentro do sistema no seu conjunto. A colocação de um condenado em determinado estabelecimento prisional é da competência da Direcção de Serviços de Execução das Medidas Privativas de Liberdade. A sua colocação atende a um conjunto de critérios, designadamente a reincidência ou não, a natureza da criminalidade e a residência dos reclusos. Mas, dada a sobrelotação das cadeias, é difícil cumprir os critérios estabelecidos.

Um segundo tipo de problemas está relacionado com os programas individuais de tratamento, tendo em vista a ressocialização do indivíduo. A par de outras medidas, designadamente no âmbito da toxicod dependência, do melhoramento das condições de saúde do recluso e da formação educacional, a ocupação e a formação profissional são medidas fundamentais no plano de ressocialização, considerando, quer a vertente da terapia ocupacional, quer o

melhoramento das suas capacidades profissionais, no sentido de facilitar a readaptação do recluso à sociedade.

Contudo, também nestas vertentes, a disjunção entre os princípios e as normas definidoras e a sua prática é enorme. Em primeiro lugar, o sistema não tem capacidade de resposta para todas as solicitações de ocupação e formação em resultado, sobretudo, do excesso de população prisional e da falta de instalações. Em segundo lugar, e no que respeita à formação, a situação é equivalente. Além de reduzida, tem sido vista quase exclusivamente como um mecanismo para ocupar os reclusos e não para preparar a sua entrada imediata no mercado de trabalho assim que termine a sua pena. Uma outra vertente desta questão está relacionada com a ausência de uma estratégia de enquadramento do trabalho e da formação profissional dos reclusos no sentido de os adaptar às necessidades do mercado de trabalho actual. De acordo com a informação que nos foi possível obter, as áreas de ocupação e formação profissional têm-se mantido inalteradas ao longo dos anos. Predominam as actividades de mecânica, serralharia, cestaria, sapataria, encadernação, tapeçaria, horticultura, polimento e marcenaria. Com excepção da informática, a ocupação e, sobretudo, a formação não se abriu a novas áreas.

20. Ainda no contexto da ausência de uma abordagem articulada e sistémica, situa-se a questão da transferência de competências, no que se refere à execução da pena de prisão, do IRS para a DGSP. Independentemente da avaliação da medida em si mesma que, para alguns operadores, significa o “fecho” do sistema prisional sobre si próprio, o problema reside no vazio legal criado e, sobretudo, nas suas consequências práticas. A nova Lei Orgânica da DGSP ainda não foi publicada, o que na prática, está a criar alguma “confusão” quanto ao exercício das competências de cada uma das instituições, a que acresce o desinvestimento por parte do IRS nesta área de intervenção. Esta situação está a ter consequências negativas na execução

da pena de prisão que se reflectem, designadamente na concessão das medidas de flexibilização e da liberdade condicional.

21. A criação de um novo paradigma de sanções penais insere-se no quadro do movimento alternativo à justiça penal tradicional, cujo objectivo principal é o de acolher e incentivar o recurso à mediação penal e às medidas de execução na comunidade como modalidades alternativas e socialmente mais eficazes na ressocialização do condenado e prevenção da criminalidade. Neste quadro, os sistemas judiciais dos diferentes Estados têm vindo a introduzir outras medidas destacando-se a pena de prestação de trabalho a favor da comunidade é considerada uma das que comporta mais vantagens, não só porque representa uma possibilidade eficaz de substituição da pena de prisão, em especial das penas de prisão de curta duração, respondendo melhor à exigência de ressocialização, como também, pelo facto de se tratar de uma pena cujo trabalho do condenado (não remunerado) é directamente produzido no interesse da comunidade, o que leva, em regra, à boa aceitação por parte do público em geral.

22. A prestação de trabalho a favor da comunidade foi introduzida no nosso ordenamento jurídico-criminal, em 1982, com a publicação do novo Código Penal. No quadro da política de combate ao carácter criminógeno das penas detentivas, o Código introduziu um vasto conjunto de medidas não detentivas, onde se inclui a PTFC. O legislador invocava experiências de outros países, designadamente da Inglaterra, que apontavam a esta reacção penal seguras vantagens. A criação, também em 1982, do Instituto de Reinserção Social contribuiu para reforçar os meios ao dispor dos juizes para uma aplicação segura da medida e para possibilitar um acompanhamento adequado do condenado em penas não detentivas. Contudo, o sucesso da medida não foi aquele que o legislador havia previsto e a aplicação daquela não teve qualquer expressão estatística.

Eram, comumente, apontados vários factores para a sua fraquíssima utilização, designadamente o reduzido âmbito de aplicação da sanção, e o facto de lei não estabelecer um regime de execução que previsse uma solução para todos os problemas decorrentes do não cumprimento culposo do dever de trabalho imposto, ou dos problemas que poderiam surgir na execução prática da sanção como a responsabilidade civil por dano causado durante a prestação do trabalho, a responsabilidade por danos causados por acidentes de trabalho, entre outros.

Reconhecendo aqueles bloqueios, a reforma do Código Penal de 1995 alterou, de forma significativa o regime jurídico da PTFC. Esta pena é, hoje, uma das penas de substituição da pena de prisão aplicada em concreto, não superior a um ano. A sua aplicação depende, ainda, da verificação de mais duas condições essenciais: que o juiz entenda que a aplicação dessa pena realiza, de forma plena, as finalidades da punição; e que o condenado aceite a sua aplicação. A pena consiste na realização de serviços gratuitos ao Estado, a pessoas colectivas de direito público e a entidades privadas que tenham aderido à “bolsa de entidades beneficiárias”, organizada pelo Instituto de Reinserção Social.

23. Apesar das vantagens legais e sociais, por todos reconhecidas, e das sucessivas reformas no sentido de estimular a sua aplicação, a verdade é que as estatísticas mostram que a medida continua com um baixo nível de aplicação no nosso sistema judicial, ao contrário do que acontece em outros países europeus. Em Portugal, esta pena tem sido aplicada a um ritmo muito lento. Nos últimos onze anos, foi aplicada apenas a 192 casos. Com excepção do ano de 2000, com 51 condenados, a sua aplicação manteve-se muito abaixo da meia centena de casos, tendo sido, nalguns anos, aplicada a menos de uma dezena. O que significa que, apesar de todos os esforços legais, institucionais, políticos e comunitários e da divulgação de todas as vantagens, comumente reconhecidas, o sistema judicial continua imune à aplicação da

PTFC. Esta situação é agravada pelo facto de a sua aplicação estar concentrada em poucos tribunais.

24. Face à enorme disjunção entre o sucesso teórico da medida e o seu insucesso prático procurámos identificar os principais factores de bloqueio à sua aplicação, agrupando-os em bloqueios legais, culturais e sociais.

Um primeiro factor de bloqueio legal referenciado resulta do facto de a PTFC não ser uma pena principal, o que levanta alguns problemas na sua aplicação. Um segundo factor decorre da elevação dos limites mínimos das molduras penais. Os operadores entrevistados consideram, em geral, que o Código Penal estabelece limites mínimos da moldura penal para certos tipos de crimes demasiado elevados, o que impede a aplicação da PTFC. As consequências deste facto são, ainda, mais nocivas quando, muitos desses crimes, como o furto qualificado, são cometidos, sobretudo, por toxicodependentes, para quem a PTFC poderia ter um verdadeiro efeito positivo. Um terceiro problema prende-se com a revogação da PTFC e com o eventual cumprimento da pena de prisão. Esta possibilidade pode ter um efeito dissuasor da aplicação da medida.

A prática e a cultura judiciária dominantes têm sido consideradas como factores de resistência à mudança, dificultando a execução de muitas das inovações introduzidas no sistema judicial. Todos os operadores entrevistados sobre esta matéria, consideram que a prática judiciária, burocrática e rotinizada constitui um forte obstáculo à aplicação da PTFC. Para os técnicos do IRS, os juizes tendem, maioritariamente, a aplicar a pena de multa ou a pena de prisão. Uma das razões tem a ver com a visão que têm da PTFC, não a considerando como uma “verdadeira pena”. Uma segunda razão avançada prende-se com o facto de os processos de PTFC serem considerados mais trabalhosos, dado que é necessário aplicar, em primeiro lugar, a pena de prisão e depois afastá-la, fundamentando a aplicação da PTFC. Uma outra razão apontada vai no sentido de que a aplicação da PTFC contribui para o aumento das pendências,

na medida em que o processo ao qual é aplicada não é considerado findo. O juiz, para considerar o processo findo, tem que esperar pela execução da pena. É, ainda, apontado como factor de perturbação e de bloqueio, o facto de o juiz ter que suspender a audiência de julgamento para aguardar o relatório do IRS. Segundo os responsáveis do IRS, esta não deve ser considerada uma razão para a não aplicação da pena, sobretudo, porque o prazo de entrega do relatório é, em regra, de cerca de 48 horas.

25. Alguns dos problemas e bloqueios identificados, quer relativamente à execução da pena de prisão, quer à execução da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade constam já de alguns documentos programáticos que incluem estratégias de reformas para aquelas áreas. Contudo, nesta matéria, como em muitas outras do sistema judicial globalmente considerado, verifica-se uma “tradicional” disjunção entre os princípios, as normas, as estratégias e as medidas definidas e a sua execução prática. Acredita-se que a efectiva implementação daqueles programas poderia solucionar ou minorar muitos dos problemas identificados. Outros, como, por exemplo, o problema do cúmulo jurídico, no que se refere à execução da pena de prisão, exigem uma reflexão e abordagem sistémica e a criação de uma nova cultura judiciária que se habitue a “ver” nos processos, por regra, um problema de um ou vários cidadãos, aos quais as leis e a Constituição conferem direitos e deveres, um deles, o direito a uma resposta célere e definitiva por parte do sistema judicial.

No que se refere especificamente à aplicação da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, tratando-se, como diz a lei, de uma pena e de uma modalidade sancionatória que apelam ao “reforço de solidariedades” e à necessidade de desenvolver mecanismos de comunicação entre os magistrados e os restantes intervenientes na execução, nomeadamente os serviços de reinserção social, o recurso à prestação de trabalho a favor da comunidade só poderá alcançar sucesso através do envolvimento directo de

diferentes operadores do sistema penal, numa articulação de vontades institucionais e numa concertação de esforços com as comunidades locais.

Mas, como parece resultar da nossa investigação, para tal, é necessário mudar mentalidades, práticas e rotinas instaladas. É necessário que todo o sistema (magistrados, inspectores, funcionários, etc.) se consciencialize que de pouco serve “matar” estatisticamente mais um processo, se essa “morte” não trazer um efeito positivo para o condenado e, em consequência, para a sociedade. Mas, para que se crie essa consciência, é crucial um outro tipo de investimento e um outro desenvolvimento dos programas de formação inicial e permanente, e a dinamização, a nível nacional, de fóruns de debate multidisciplinar, única via para o “reforço da solidariedade” e da cooperação institucional, sem os quais não é possível caminhar com segurança e eficácia, nesta, como em muitas outras matérias do judiciário.

ANEXOS

Anexo A

**Penas aplicadas aos tipos de crime agrupados com peso médio relativo de condenações
igual ou superior a 1%
(média 1990 - 2000)**

Crimes Agrupados	Penas Aplicadas	Média 90-00	
		nº	%
Crimes emissão cheques sem provisão	Prisão suspensa simples	785	26,3
	Prisão substituída por multa	768	25,7
	Multa	737	24,6
	Prisão efectiva	627	21,0
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	52	1,7
	Admoestação	16	0,5
	Dispensa/Isenção de pena	2	0,1
	Outras penas ou medidas de segurança	1	0,0
	Prisão por dias livres/Semidetenção	1	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	2990	100,0
Crimes contra a propriedade	Prisão efectiva	3300	39,2
	Prisão suspensa simples	2757	32,8
	Multa	1014	12,0
	Prisão substituída por multa	997	11,8
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	206	2,4
	Admoestação	98	1,2
	Outras penas ou medidas de segurança	22	0,3
	Dispensa/Isenção de pena	10	0,1
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	6	0,1
	Pena relativamente indeterminada	4	0,0
	Medidas especiais para jovens	1	0,0
	Prisão por dias livres/Semidetenção	2	0,0
	Total	8417	100,0
Crimes contra a integridade física	Multa	2071	57,8
	Prisão substituída por multa	584	16,3
	Prisão suspensa simples	567	15,8
	Prisão efectiva	238	6,6
	Dispensa/Isenção de pena	56	1,6
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	36	1,0
	Admoestação	25	0,7
	Outras penas ou medidas de segurança	6	0,2
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	1	0,0
	Prisão por dias livres/Semidetenção	1	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	3586	100,0
Crimes contra a segurança das comunicações	Multa	5782	83,4
	Prisão substituída por multa	728	10,5
	Prisão suspensa simples	287	4,1
	Prisão efectiva	95	1,4
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	22	0,3
	Admoestação	7	0,1
	Dispensa/Isenção de pena	3	0,0
	Outras penas ou medidas de segurança	3	0,0
	Prisão por dias livres/Semidetenção	3	0,0
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	2	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	6933	100,0

(cont.)

Anexo A

**Penas aplicadas aos tipos de crime agrupados com peso médio relativo de condenações
igual ou superior a 1%
(média 1990 - 2000)**

Crimes Agrupados	Penas Aplicadas	Média 90-00	
		nº	%
Crimes respeitante a Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas	Prisão efectiva	1093	40,3
	Multa	742	27,4
	Prisão suspensa simples	427	15,7
	Prisão substituída por multa	274	10,1
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	63	2,3
	Admoestação	73	2,7
	Dispensa/Isenção de pena	35	1,3
	Outras penas ou medidas de segurança	3	0,1
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	2	0,1
	Pena relativamente indeterminada	1	0,0
	Prisão por dias livres/Semidetenção	1	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	2712	100,0
Condução sem habilitação legal	Multa	2117	77,2
	Prisão substituída por multa	361	13,2
	Prisão suspensa simples	125	4,6
	Admoestação	84	3,0
	Prisão efectiva	42	1,5
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	8	0,3
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	3	0,1
	Prisão por dias livres/Semidetenção	2	0,1
	Outras penas ou medidas de segurança	1	0,0
	Dispensa/Isenção de pena	1	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	2744	100,0
Crimes contra a honra	Multa	384	46,6
	Prisão substituída por multa	338	41,1
	Prisão suspensa simples	32	3,9
	Prisão efectiva	29	3,6
	Dispensa/Isenção de pena	29	3,5
	Admoestação	8	1,0
	Outras penas ou medidas de segurança	1	0,1
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	1	0,2
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	1	0,1
	Prisão por dias livres/Semidetenção	0	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	823	100,0
Crimes contra a autoridade pública	Multa	590	42,0
	Prisão substituída por multa	515	36,7
	Prisão suspensa simples	146	10,4
	Prisão efectiva	115	8,2
	Admoestação	22	1,6
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	10	0,7
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	1	0,1
	Dispensa/Isenção de pena	2	0,1
	Outras penas ou medidas de segurança	1	0,1
	Prisão por dias livres/Semidetenção	0	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	1403	100,0

(cont.)

Anexo A

**Penas aplicadas aos tipos de crime agrupados com peso médio relativo de condenações
igual ou superior a 1%
(média 1990 - 2000)**

Crimes Agrupados	Penas Aplicadas	Média 90-00	
		nº	%
Crimes contra o património em geral	Prisão efectiva	258	32,9
	Prisão suspensa simples	203	25,9
	Multa	183	23,4
	Prisão substituída por multa	108	13,8
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	20	2,5
	Admoestação	8	1,0
	Outras penas ou medidas de segurança	2	0,2
	Dispensa/Isenção de pena	2	0,2
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	0	0,0
	Prisão por dias livres/Semidetenção	0	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	785	100,0
Crimes de falsificação	Prisão suspensa simples	295	30,9
	Multa	264	27,6
	Prisão efectiva	258	27,0
	Prisão substituída por multa	108	11,3
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	19	2,0
	Admoestação	10	1,0
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	0	0,0
	Outras penas ou medidas de segurança	0	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Dispensa/Isenção de pena	0	0,0
	Prisão por dias livres/Semidetenção	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	954	100,0
Crimes contra a liberdade pessoal	Multa	168	56,2
	Prisão suspensa simples	45	14,9
	Prisão efectiva	41	13,8
	Prisão substituída por multa	35	11,6
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	8	2,6
	Outras penas ou medidas de segurança	1	0,3
	Admoestação	1	0,4
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	0	0,0
	Dispensa/Isenção de pena	0	0,1
	Prisão por dias livres/Semidetenção	0	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	298	100,0
Crimes de perigo comum	Multa	388	54,1
	Prisão substituída por multa	145	20,3
	Prisão suspensa simples	92	12,9
	Prisão efectiva	76	10,6
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	4	0,6
	Admoestação	5	0,7
	Outras penas ou medidas de segurança	4	0,5
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	0	0,1
	Dispensa/Isenção de pena	1	0,1
	Prisão por dias livres/Semidetenção	0	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	716	100,0

(cont.)

Anexo A

**Penas aplicadas aos tipos de crime agrupados com peso médio relativo de condenações
igual ou superior a 1%
(média 1990 - 2000)**

Crimes Agrupados	Penas Aplicadas	Média 90-00	
		nº	%
Crimes contra a vida	Prisão efectiva	319	44,9
	Prisão suspensa simples	253	35,6
	Multa	71	10,0
	Prisão substituída por multa	42	5,9
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	16	2,2
	Outras penas ou medidas de segurança	8	1,2
	Dispensa/Isenção de pena	1	0,1
	Admoestação	0	0,0
	Prisão por dias livres/Semidetenção	0	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	710	100,0
Crimes contra a saúde pública e antieconómicos	Prisão substituída por multa	234	55,1
	Multa	109	25,7
	Prisão suspensa simples	44	10,4
	Prisão efectiva	32	7,5
	Outras penas ou medidas de segurança	1	0,2
	Admoestação	4	0,9
	Dispensa/Isenção de pena	1	0,2
	Prisão por dias livres/Semidetenção	0	0,0
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	0	0,0
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	0	0,0
	Pena relativamente indeterminada	0	0,0
	Medidas especiais para jovens	0	0,0
	Total	424	100,0

Anexo B
Penas aplicadas aos sete crimes condenados mais representativos
(2000)

Crimes	Penas aplicadas	2000	
		nº	%
Condução de veículo em estado de embriaguez	Multa	13143	92,2
	Prisão suspensa simples	509	3,6
	Prisão substituída por multa	416	2,9
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	91	0,6
	Prisão efectiva	44	0,3
	Admoestação	30	0,2
	Outras penas ou medidas de segurança	12	0,1
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	11	0,1
	Prisão por dias livres/Semidetenção	5	0,0
	Dispensa/Isenção de pena	1	0,0
	Pena relativamente indeterminada		0,0
	Total		14262
Condução sem habilitação legal	Multa	8817	85,8
	Admoestação	567	5,5
	Prisão suspensa simples	429	4,2
	Prisão substituída por multa	302	2,9
	Prisão efectiva	71	0,7
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	65	0,6
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	17	0,2
	Prisão por dias livres/Semidetenção	4	0,0
	Outras penas ou medidas de segurança	3	0,0
	Dispensa/Isenção de pena	1	0,0
	Pena relativamente indeterminada		0,0
	Total		10276
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	Multa	4206	84,4
	Prisão suspensa simples	264	5,3
	Dispensa/Isenção de pena	182	3,7
	Prisão substituída por multa	154	3,1
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	67	1,3
	Prisão efectiva	57	1,1
	Admoestação	45	0,9
	Outras penas ou medidas de segurança	6	0,1
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	2	0,0
	Prisão por dias livres/Semidetenção		0,0
	Pena relativamente indeterminada		0,0
	Total		4983
Furto qualificado	Prisão suspensa simples	1563	40,7
	Prisão efectiva	1336	34,8
	Multa	537	14,0
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	306	8,0
	Prisão substituída por multa	75	2,0
	Outras penas ou medidas de segurança	11	0,3
	Admoestação	9	0,2
	Prisão por dias livres/Semidetenção	3	0,1
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	2	0,1
	Pena relativamente indeterminada	1	0,0
	Dispensa/Isenção de pena		0,0
	Total		3843

(cont.)

Anexo B
Penas aplicadas aos sete crimes condenados mais representativos
(2000)

Crimes	Penas aplicadas	2000	
		nº	%
Crime de emissão de cheques sem provisão	Multa	1372	77,4
	Prisão substituída por multa	162	9,1
	Prisão suspensa simples	112	6,3
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	69	3,9
	Prisão efectiva	54	3,0
	Admoestação	4	0,2
	Prestação de trabalho a favor da comunidade		0,0
	Prisão por dias livres/Semidetenção		0,0
	Pena relativamente indeterminada		0,0
	Dispensa/Isenção de pena		0,0
	Outras penas ou medidas de segurança		0,0
Total		1773	100,0
Furto	Multa	956	58,7
	Prisão suspensa simples	337	20,7
	Prisão efectiva	156	9,6
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	74	4,5
	Admoestação	55	3,4
	Prisão substituída por multa	45	2,8
	Prestação de trabalho a favor da comunidade	5	0,3
	Outras penas ou medidas de segurança	1	0,1
	Prisão por dias livres/Semidetenção		0,0
	Pena relativamente indeterminada		0,0
	Dispensa/Isenção de pena		0,0
Total		1629	100,0
Tráfico e actividades ilícitas, simples ou agravado	Prisão efectiva	1119	70,4
	Prisão suspensa simples	308	19,4
	Prisão suspensa com sujeição a deveres, regras de conduta ou a regime prova	99	6,2
	Multa	35	2,2
	Prisão substituída por multa	15	0,9
	Outras penas ou medidas de segurança	9	0,6
	Pena relativamente indeterminada	3	0,2
	Admoestação	1	0,1
	Prestação de trabalho a favor da comunidade		0,0
	Prisão por dias livres/Semidetenção		0,0
	Dispensa/Isenção de pena		0,0
Total		1589	100,0

Referências Bibliográficas

- Almeida, Carlota Pizarro de. 2000. «Despublicização do direito criminal». Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Almeida, Maria Rosa Crucho de. 1993. «Inquérito à vitimização, 1992». Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.
- Almeida, Maria Rosa Crucho de. 1998a. «A suspensão provisória do Processo Penal - análise estatística do biénio 1993-1994». Revista do Ministério Público N.º 73. Lisboa: SMMP: 49-84.
- Almeida, Maria Rosa Crucho de. 1998b. «Reflexos da reforma do Código Penal nas penas aplicadas: análise estatística do quadriénio 1994-1997». Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.
- Almeida, Maria Rosa Crucho de; Alão, Paula. 1995. «Inquérito à vitimação, 1994». Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.
- Antunes, Maria João. 1998. «Alterações ao Sistema Sancionatório - As Medidas de Segurança». Jornadas de Direito Criminal - Revisão do Código Penal Volume II. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários: 121-136.
- Barros, Soreto de. 1984. «Execução da Pena (O coração do problema Penal)». Revista do Ministério Público N.º 17. Lisboa: SMMP: 9-41.
- Beleza, Teresa Pizarro. 1987. «A moderna criminologia e a aplicação do direito penal». Revista do Ministério Público N.º 32. Lisboa: SMMP: 49-83.
- Beleza, Teresa Pizarro. 1995. «Como uma manta de Penélope: sentido e oportunidade da Revisão do Código Penal (1995)». Cadernos da Revista do Ministério Público N.º 7. Lisboa: Edições Cosmos: 33 a 52.
- Bravo, José António Dias. 2000. «Justiça penal em Portugal: crise para além do ruído». Justiça em crise? Crises da Justiça. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

- Carvalho, Américo A. Taipa de. 1982. «Condicionalidade sócio-cultural do direito penal». Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Estudos em Homenagem aos Prof. Dr.s M. Paulo Merêa e G. Braga da Cruz Vol. 2. Coimbra.
- Castanheira, António Rui de Sousa. 1989. «Medidas de coacção». Cadernos da Revista do Ministério Público N.º 4. Lisboa: Edições Cosmos: 79-91.
- Centro de Estudos Judiciários. 1983. «Jornadas de Direito Criminal - O novo Código Penal Português e Legislação Complementar». Caxias: Escola Tipográfica do Instituto Padre António de Oliveira.
- Centro de Estudos Judiciários. 1998. «Revisão do Código de Processo Penal - Acção de Formação (Programa)». Realização dos Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial de Lisboa.
- Cluny, António Francisco. 1995. «O relacionamento da Polícia Judiciária com o Ministério Público e o poder judicial em Portugal». Revista do Ministério Público N.º 64. Lisboa: SMMP: 67-77.
- Conférence Permanente Européenne de la Probation. <http://www.cep-probation.org>. 02.02.
- Conseil de l'Europe. <http://www.coe.int/portailT.asp>. 02.02.
- Cordeiro, Adelino Robalo. 1998. «A Determinação da Pena». Jornadas de Direito Criminal - Revisão do Código Penal Volume II. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários: 31-54.
- Costa, Eduardo Maia. 1995. «A revisão do Código Penal: tendências e contradições». Cadernos da Revista do Ministério Público N.º 7. Lisboa: Edições Cosmos: 69- 85.
- Costa, Eduardo Maia. 1998. «Direito penal da droga: breve história de um fracasso». Revista do Ministério Público N.º 74. Lisboa: SMMP: 103-120.
- Costa, Eduardo Maia. 2001a. «Princípio da Oportunidade: muitos vícios, poucas virtudes». Revista do Ministério Público N.º 85. Lisboa: SMMP: 37-49.

- Costa, Eduardo Maia. 2001b. «Breve nota sobre o novo regime punitivo do consumo de estupefacientes». Revista do Ministério Público N.º 87. Lisboa: SMMP: 147-151.
- Costa, José de Faria. 1986. «Diversão (Desjudiciarização) e Mediação: Que Rumos?». Separata do Vol. LXI (1985) do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra: 5-67.
- Despacho do Presidente do Instituto de Reinserção Social, N.º 6. 1999.
- Despacho do Procurador-Geral da República. 7 de Junho de 1999.
- Dias, Figueiredo. 1993. «Direito Penal Português – As consequências jurídicas do crime». Lisboa: Aequitas, Editorial Notícias.
- Dias, J. Figueiredo; Andrade, M. Costa. 1992. «Criminologia – o homem delincente e a sociedade criminógena». Coimbra: Coimbra Editora.
- Direcção Geral dos Serviços Prisionais. <http://www.dgsp.mj.pt/>. 02.02.
- Ferreira, Cardona. 1999. «Sobre a Reforma Judicial» Discurso do Presidente do STJ, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Verbo Jurídico. <http://www.verbojuridico.net/>. 04.99.
- Ferreira, Eduardo Viegas. 1998. «Crime e insegurança em Portugal - padrões e tendências, 1985-1996». Oeiras: Celta Editora.
- Gersão, Eliana. 1986. «Prevenção e legislação penal». Revista do Ministério Público N.º 28. Lisboa: SMMP: 7-23.
- Gomes, Conceição; Pedrosa, João. 2001. «O recrutamento e a formação de magistrados: uma proposta de renovação – Análise comparada de sistemas e do discurso judiciário em Portugal». Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Gonçalves, Manuel Lopes Maia. 2001. Código Penal Português anotado e comentado. Coimbra: Almedina.

Instituto Português da Droga e Toxicodependência. 2001. «Relatório Anual 2000. “A situação do país em matéria de drogas e toxicodependências”». www.ipdt.pt/relatorios/relat_anual_2000/undice.htm. 02.02.

Instituto de Reinserção Social. 1998. «Trabalho a favor da comunidade: instrumentos de apoio para execução». Lisboa: Ministério da Justiça.

Instituto de Reinserção Social. 1999-2001. «Bolsa de entidades beneficiárias de trabalho». Ministério da Justiça.

Instituto de Reinserção Social. 2000. «Opções estratégicas e metas no início do século XXI (2000-2003)». Ministério da Justiça.

Instituto de Reinserção Social. s/d. «Trabalho a favor da comunidade». Policopiado. Lisboa: Ministério da Justiça.

Lopes, José Mouraz. 1992. «Nova legislação sobre drogas». Sub judice - justiça e sociedade N.º 3. Coimbra: DocJuris: 105-108.

Lopes, José António Mouraz. 2000. «Processos Especiais: Uma avaliação judiciária». Revista de Administração e Políticas Públicas Vol. I, N.º 1. Braga: APAPP: 127-136.

Mesquita, Paulo Dá. 1996. «Os processos especiais no Código de Processo Penal português - respostas processuais à pequena e média criminalidade» Revista do Ministério Público N.º 68. Lisboa: SMMP: 101-117.

Miguel, João Manuel da Silva. 1989. «Princípio da Oportunidade». Cadernos da Revista do Ministério Público N.º 4. Lisboa: Edições Cosmos: 71-78.

Ministério da Justiça. <http://www.mj.gov.pt/>. 03.02.

Mota, J. A. Carmona da. 1990. «O juiz e o Código de Processo Penal». Cadernos da Revista do Ministério Público N.º 4. Lisboa: Edições Cosmos: 51-60.

Mota, José Luís Lopes da. 1998. «A revisão do Código de Processual Penal». Revista Portuguesa de Ciência Criminal Ano 8, N.º 2. Coimbra: Coimbra Editora: 163-198.

- Oliveira, Odete Maria de. 1998. «Penas de Substituição». Jornadas de Direito Criminal - Revisão do Código Penal Volume II. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários: 55-117.
- Pereira, Luís de Miranda. 1992. «Tribunal de execução das penas: centro da dinâmica interactiva essencial a uma eficiente execução das sanções penais detentivas». Revista Portuguesa de Ciência Criminal ano 2, N.º1. Lisboa: 73-84.
- Pereira, Luis de Miranda. 1997. «A propósito do Instituto de Reinserção Social e do sistema de probation em Portugal : breves considerações sobre o artigo de Graham Smith, desenvolvimentos recentes no serviço de *probation* na Inglaterra e Pais de Gales» Revista Portuguesa de Ciência Criminal ano 7, N.º 2. Coimbra: Coimbra Editora: 215-230.
- Pereira, Luís de Miranda. 1998. «Sanções de execução na comunidade, a importância dos relatórios sociais e a reforma do Código de Processo Penal: política criminal em vigor: metas e realidade e a necessidade de um conceito abrangente de prevenção». Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 8, N.º 3. Coimbra: Coimbra Editora: 431-456.
- Pereira, Luis Silva. 1999. «Os processos especiais no Código de Processo Penal após a revisão de 1998». Revista do Ministério Público N.º 77. Lisboa: SMMP: 139-154.
- Pereira, Rui Carlos. 1997. «Código Penal: as ideias de uma revisão adiada». Revista do Ministério Público N.º 71. Lisboa: SMMP: 49-84.
- Provedoria de Justiça. 1997. «Instituto de Reinserção Social: Relatório especial do Provedor de Justiça à Assembleia da República - 1997». Lisboa: Provedoria de Justiça.
- Provedoria de Justiça. 1999. «Relatório da Procuradoria de Justiça sobre o sistema prisional – 1998». Lisboa: Provedoria de Justiça.
- Ramos, Fernando João Ferreira. 1994. «Notas sobre os crimes sexuais no Projecto de Revisão do Código Penal de 1982 e na proposta de Lei n.º 92/VI». Revista do Ministério Público N.º 59. Lisboa: SMMP: 29-49.
- Rocha, João Luís Moraes. 2000. «Crimes, penas e reclusão em Portugal: uma síntese». Sub iudice - justiça e sociedade N.º 19. Lisboa: DocJuris: 101-110.

- Rodrigues, Anabela Miranda. 1984. «Critério de escolha das penas de substituição no Código Penal Português». Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. Eduardo Correia. Coimbra.
- Rodrigues, Anabela Miranda. 1988. «A fase de execução das penas e medidas de segurança no direito português». Boletim do Ministério da Justiça N.º 380. Lisboa: Ministério da Justiça: 5-58.
- Rodrigues, Anabela Miranda. 1996a. «Os processos sumário e sumaríssimo ou a celeridade e o consenso no Código de Processo Penal». Revista Portuguesa de Ciências Criminais, ano 6, N.º. 4. Coimbra: Coimbra Editora: 525-544.
- Rodrigues, Anabela Miranda. 1996b. «Sistema punitivo português: principais alterações no Código Penal revisto». Sub judice - justiça e sociedade N.º 11. Lisboa: DocJuris: 27-39.
- Rodrigues, Anabela Miranda. 1999. «Pena de prisão substituída por pena de prestação de trabalho a favor da comunidade : prática de um crime de receptação dolosa : sentença do Tribunal de Círculo e de Comarca de Figueira da Foz de 29 de Maio de 1998». Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 9, N.º 4. Coimbra: Coimbra Editora: 655-674.
- Rodrigues, Anabela Miranda. 2000. «Novo olhar sobre a questão penitenciária». Coimbra: Coimbra Editora.
- Rodrigues, Anabela Miranda. 2001. «Projecto de Proposta de Lei de execução das penas e medidas privativas de liberdade».
- Rodrigues, José Narciso da Cunha. 1990. «Intervenção do Procurador Geral da República». Cadernos da Revista do Ministério Público N.º 4. Lisboa: Edições Cosmos: 15-19.
- Rodrigues, José Narciso da Cunha. 1992. «Ministério Público – 1991». Revista do Ministério Público N.º 49. Lisboa: SMMP: 9-21.
- Santos, Boaventura de Sousa *et al.* 1996. «Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. O Caso Português». Porto: Afrontamento

- Santos, Boaventura de Sousa; Pedroso, João; Marques, Maria Manuel Leitão. 1996. «O que se pune em Portugal». Sub judice - justiça e sociedade N.º 11. Lisboa: DocJuris: 87-108.
- Santos, José Beleza dos. 1953. «Os tribunais de execução das penas em Portugal». Separata do Vol de Estudos em honra do Prof. Dr. José Alberto dos Reis do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra.
- Simões-Raposo, Luísa Maria. 1992. «Justiça e Drogas: 1986-1991». Sub judice - justiça e sociedade N.º 3. Coimbra: DocJuris: 109-116.
- Teixeira, Carlos Adérito. 2001. «Suspensão provisória do processo: fundamentos para uma justiça consensual». Revista do Ministério Público N.º 86. Lisboa: SMMP: 107-114.
- Torrão, Fernando José dos Santos Pinto. 2000. «A relevância político-criminal da suspensão provisória do processo». Coimbra: Almedina.
- Torres, Anália Cardoso (coord.). 2001 «Trajectórias e consumos de drogas nas prisões: um diagnóstico». Lisboa: CIES/ICTE.