

# O impacto da pandemia de COVID-19 na aplicação e execução de penas alternativas à prisão e na preparação de reclusos para a liberdade em Portugal

## Agradecimentos

A Penal Reform International agradece à equipa de investigação da Universidade de Coimbra pela sua contribuição para o projeto através da condução das atividades de investigação em Portugal e da elaboração do presente relatório.



Equipa de investigação:

Prof. Doutora Anabela Miranda Rodrigues  
Professora Catedrática – Investigadora Responsável

Prof. Doutora Maria João Antunes  
Professora Associada com Agregação

Prof. Doutora Sónia Fidalgo  
Professora Auxiliar

Mestre Inês Horta Pinto  
Doutoranda em Ciências Jurídico-Criminais

Mestre Karla Tayumi Ishiy  
Doutoranda em Ciências Jurídico-Criminais

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

A equipa de investigação agradece a inestimável colaboração das seguintes entidades:

Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

Provedoria de Justiça

Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça

Procuradora da República junto do Tribunal de Execução das Penas de Lisboa, Dra. Antónia Soares

Dar a Mão - Associação para Ajuda à População Reclusa

O Companheiro

APAR – Associação Portuguesa de Apoio ao Recluso

APAC Portugal

CASA - Centro de Apoio ao Sem-Abrigo (Coimbra)

SOS Racismo

Este relatório foi elaborado com o apoio financeiro da Fundação Internacional Penal e Penitenciária (FIPP) como parte do projeto "Addressing gaps in the implementation and management of alternatives to imprisonment and post-release support during the Covid-19 global pandemic". O projeto recebeu o financiamento da FIPP em prol do objetivo da Fundação de assegurar que os sistemas de justiça penal lidam de forma equitativa e eficaz com o impacto da covid-19 sobre os indivíduos que se encontram em contextos prisionais ou não prisionais.



### Penal Reform International

Ponto de contacto na PRI:

Tanja Dejanova, Coordenadora de Projeto, Alternativas à Prisão na Europa  
tdejanova@penalreform.org

Hague Humanity Hub, Fluwelen Burgwal 58,  
2511 CJ, The Hague, Netherlands

e-mail: [info@penalreform.org](mailto:info@penalreform.org)

Twitter: @PenalReformInt

Facebook: @penalreforminternational

[www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

Publicado pela primeira vez em janeiro de 2022

© Penal Reform International e Universidade de Coimbra 2022

**Fotografia da capa:** recriação do trabalho dos serviços de reinserção social durante a pandemia de COVID-19.

Créditos: Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, Portugal

## Índice

NOTA INTRODUTÓRIA .....	6
Abreviaturas .....	8
<b>Introdução .....</b>	<b>9</b>
<b>Penas e medidas não privativas da liberdade criadas e/ou aplicadas com vista à redução da população prisional, como forma de prevenção do contágio no interior do sistema prisional .....</b>	<b>9</b>
1. Um perdão parcial de penas de prisão (artigo 2.º da Lei 9/2020) .....	9
2. Um regime especial de indulto de penas (artigo 3.º da Lei 9/2020) .....	10
3. Um regime extraordinário de licença de saída administrativa (artigo 4.º da Lei 9/2020) .....	11
4. Uma antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional (artigo 5.º da Lei) .....	11
Acompanhamento proporcionado pelos serviços de reinserção social .....	12
Eficácia das medidas .....	13
<b>O impacto da pandemia na preparação dos reclusos para a liberdade .....</b>	<b>14</b>
Restrições de contactos com o exterior .....	14
Restrições de atividades nos estabelecimentos prisionais .....	15
Adaptação do funcionamento e das instalações .....	15
Serviços clínicos .....	15
Medidas compensatórias do confinamento .....	16
O alívio das restrições .....	17
Impacto das medidas de confinamento nas prisões .....	17
Preparação para a liberdade .....	19
<b>O impacto da pandemia na aplicação e execução das penas de execução na comunidade .....</b>	<b>21</b>
Trabalho a favor da comunidade .....	27
Regime de permanência na habitação com vigilância eletrónica .....	28
Programas de reinserção social .....	28
Penas ou medidas com vigilância eletrónica .....	29
Situações especiais .....	29
<b>Impactos específicos em categorias mais vulneráveis de condenados .....</b>	<b>30</b>
Jovens .....	30
Idosos .....	31
Mulheres .....	32
Vítimas de violência doméstica .....	32
Pessoas com deficiência ou com problemas de saúde mental .....	33
Minorias étnicas .....	33
Estrangeiros .....	34

Pessoas LGBTI.....	34
Pessoas sem-abrigo.....	34
Desemprego e outras vulnerabilidades socioeconómicas.....	35
<b>O impacto no funcionamento dos serviços e no trabalho e bem-estar dos técnicos de reinserção social .....</b>	<b>37</b>
A proteção da saúde dos trabalhadores dos serviços de reinserção social.....	37
Impacto na carga laboral.....	37
Alterações nos métodos de trabalho .....	38
Apoio psicológico aos técnicos.....	39
Tribunais de Execução das Penas.....	40
Outros serviços de justiça .....	40
Disponibilidade de voluntários e de organizações da sociedade civil.....	41
<b>O impacto da pandemia no futuro dos serviços de reinserção social .....</b>	<b>42</b>
<b>Conclusões.....</b>	<b>43</b>
Recomendações .....	46
<b>Referências .....</b>	<b>49</b>

## NOTA INTRODUTÓRIA

O presente relatório sobre os impactos da pandemia de covid-19 na aplicação e execução de penas alternativas à prisão e na preparação de reclusos para a liberdade em Portugal integra-se no projeto ***“Addressing gaps in the implementation and management of alternatives to imprisonment and post-release support during the COVID-19 global pandemic”***, financiado pela *Fondation Internationale Pénale et Pénitentiaire* e coordenado pela *Penal Reform International*, em parceria com o Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e a organização não-governamental *Hungarian Helsinki Committee*, desenvolvido no período entre março e dezembro de 2021.

O projeto tem como objetivos compreender os impactos da pandemia de covid-19 na aplicação, execução e experiência individual das penas não privativas da liberdade; sensibilizar as autoridades competentes mediante recomendações dirigidas à proteção dos direitos das pessoas em cumprimento de penas alternativas à prisão, assegurando que, em tempos de crise e de adaptação a adversidades, não haja lugar a discriminação e as pessoas continuem a receber acompanhamento adequado e beneficiem de condições adequadas para o cumprimento da pena; e desenvolver um modelo de reforma contendo recomendações aplicáveis internacionalmente para melhorar a execução das penas alternativas à prisão durante períodos de crise ou de emergência nacional ou internacional.

Tendo em vista esses objetivos, e entre outras atividades realizadas no âmbito do projeto, foi levado a cabo um estudo comparativo sobre o tema nos Estados-Membros da União Europeia<sup>1</sup>, com base em relatórios elaborados por peritos daqueles Estados<sup>2</sup> e em entrevistas realizadas a representantes de serviços prisionais e de reinserção social de alguns Estados-Membros<sup>3</sup>. Foram também realizadas investigações aprofundadas em quatro países: Portugal, Hungria, Geórgia e Quirguistão, levadas a cabo por equipas de investigação locais, e dando origem a relatórios autónomos<sup>4</sup>. O relatório que se apresenta é o resultado da investigação relativa a Portugal, realizada pela equipa de investigação da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

A metodologia de investigação adotada para o presente relatório incluiu uma revisão da bibliografia, incluindo quer artigos científicos quer informação oficial e outros documentos publicados sobre o tema, bem como a análise da legislação nacional pertinente. A recolha de dados oficiais e institucionais foi realizada por meio de questionários enviados à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), respondidos por escrito; de entrevistas com dirigentes e técnicos da DGRSP com experiências diversificadas e de diferentes áreas geográficas; da participação de um representante da DGRSP numa reunião de peritos organizada pela *Penal Reform International* no âmbito do projeto<sup>5</sup>; e da análise das estatísticas publicadas pela DGRSP<sup>6</sup>. Para convocar igualmente a perspetiva e experiência das pessoas que cumprem penas na comunidade e das organizações não-governamentais que colaboram no processo de reinserção social, foram conduzidas entrevistas a membros de organizações da sociedade civil – quer organizações especificamente centradas na assistência a cidadãos em cumprimento de penas<sup>7</sup>,

---

<sup>1</sup> Disponível em [LINK].

<sup>2</sup> Disponibilizados em [LINK]. Cf. a Parte III de cada um dos relatórios, dedicada ao impacto da pandemia. A lista dos peritos que colaboraram mediante a redação de relatórios nacionais pode ser consultada em [LINK].

<sup>3</sup> Foi o caso da Letónia e da Dinamarca.

<sup>4</sup> Disponibilizados em [LINK].

<sup>5</sup> Experts Meeting, organizada pela *Penal Reform International*, em formato virtual, em 28-5-2021, na qual participaram todos os parceiros do projeto e cerca de 40 profissionais, académicos, ONG e outros peritos de 18 países.

<sup>6</sup> As estatísticas são disponibilizadas em <https://dgrsp.justica.gov.pt>.

<sup>7</sup> Foram entrevistadas as seguintes organizações: O Companheiro; APAC Portugal; Dar a Mão - Associação para Ajuda à População Reclusa; APAR – Associação Portuguesa de Apoio ao Recluso.

quer organizações que se dedicam ao apoio a pessoas pertencentes a minorias ou em situações de vulnerabilidade<sup>8</sup> –, quer a uma pessoa em cumprimento de pena não privativa da liberdade<sup>9</sup>, assegurando sempre a recolha de consentimento informado. Foram ainda realizadas consultas no Tribunal de Execução das Penas de Lisboa, com vista a perceber como os procedimentos tiveram de ser adaptados durante a pandemia, os principais constrangimentos sentidos e as eventuais dificuldades na aplicação das medidas extraordinárias aprovadas.

Foram ainda realizadas reuniões com a Provedora de Justiça e com a Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, com vista a indagar sobre eventuais reclamações ou queixas recebidas por estas entidades por parte de pessoas libertadas da prisão ou em cumprimento de penas alternativas durante o período da pandemia ou outras queixas relacionadas com o regime excecional de flexibilização das penas aprovado em abril de 2020.

---

<sup>8</sup> Foram entrevistadas as seguintes organizações: CASA – Apoio a Pessoas Sem-Abrigo; SOS Racismo.

<sup>9</sup> Foi entrevistada uma pessoa em cumprimento de pena de prisão em regime de permanência na habitação com vigilância eletrónica.

## **Abreviaturas**

CEPMPL – Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade

CPT – Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT)

DGRSP – Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais



## Introdução

Em Portugal, o processo de preparação por parte dos Serviços Prisionais e de Reinserção Social para a prevenção da propagação do novo coronavírus e minimização das respetivas consequências teve início logo em janeiro de 2020, com a criação de grupos de trabalho encarregados de definir orientações e procedimentos a adotar com aquele objetivo. Em resultado, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) aprovou um plano de contingência, em linha com as orientações das autoridades de saúde, e criou uma estrutura de coordenação nacional para a monitorização e atualização permanentes do plano, bem como estruturas de nível regional e local com vista ao desenvolvimento e aplicação de planos de contingência locais.

A face mais visível da adaptação do sistema de penas à situação de pandemia foi, no caso das prisões, a adoção de medidas de emergência que conduziram à libertação de reclusos e à suspensão temporária de atividades nas prisões que implicassem contactos com o exterior; no caso das penas de cumprimento na comunidade, a suspensão de alguns contactos presenciais e atividades de grupo e, quando possível, o recurso a meios de comunicação à distância.

É ainda de salientar que não se registaram mortes de reclusos por covid-19 em Portugal.

## Penas e medidas não privativas da liberdade criadas e/ou aplicadas com vista à redução da população prisional, como forma de prevenção do contágio no interior do sistema prisional

Após o surgimento dos primeiros casos de covid-19 em Portugal, e na sequência do decretamento do estado de emergência, em março de 2020, o poder político tomou medidas destinadas a prevenir o contágio no interior do sistema prisional<sup>10</sup>.

Levando em conta recomendações de organismos internacionais, em particular a Organização Mundial de Saúde e o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT), bem como da Provedora de Justiça<sup>11</sup> (que em Portugal é também Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura<sup>12</sup>), o Governo propôs à Assembleia da República, e esta aprovou, a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril<sup>13</sup>, que permitiu a libertação (quer temporária, quer definitiva) de reclusos, através de diferentes tipos de medidas de carácter excepcional:

### 1. Um perdão parcial de penas de prisão (artigo 2.º da Lei 9/2020)

Penas de duração igual ou inferior a dois anos, bem como os períodos remanescentes de até dois anos de penas de prisão mais longas (neste caso, desde que se encontre cumprida metade da pena) foram objeto de perdão. O perdão incluiu a prisão subsidiária resultante de conversão de

<sup>10</sup> Para uma descrição detalhada das medidas adotadas, cf. Anabela Miranda Rodrigues/Inês Horta Pinto, «Portugal», in Frieder Dunkel/Dirk Van Zyl Smit/Stefan Harrendorf, *The Impact of the Coronavirus on Prisoners and Penal Policy*, Routledge, 2021 (em curso de publicação), e Nuno Brandão, «A libertação de reclusos em tempos de COVID-19. Um primeiro olhar sobre a Lei n.º 9/2020, de 10/4», *Julgar online*, abril 2020, disponível em <http://julgar.pt/a-libertacao-de-reclusos-em-tempos-de-covid-19-um-primeiro-olhar-sobre-a-lei-n-o-92020-de-104> [últ. acesso 17-7-2021].

<sup>11</sup> Recomendação n.º 4/B/2020, de 26 de março de 2020, dirigida à Ministra da Justiça, disponível em [http://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao\\_4\\_B\\_2020\\_Ministra\\_Justica\\_\\_2\\_.pdf](http://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_4_B_2020_Ministra_Justica__2_.pdf).

<sup>12</sup> Para efeitos do Protocolo Opcional à Convenção contra a Tortura das Nações Unidas.

<sup>13</sup> Regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/9/2020/p/cons/20200529/pt/html>.

pena de multa não paga, bem como a pena de prisão principal por não cumprimento de penas de substituição. Incluiu também penas únicas aplicadas, em cúmulo jurídico, a situações de concurso de crimes. No caso de cumprimento de penas sucessivas, o perdão incide sobre o remanescente do somatório dessas penas, se o tempo que faltar para o seu cumprimento integral for igual ou inferior a dois anos.

O perdão apenas era aplicável a reclusos cujas condenações tivessem transitado em julgado em data anterior à entrada em vigor da lei.

A lei excluiu expressamente do perdão alguns crimes, nomeadamente: homicídio, violência doméstica, maus tratos, ofensa à integridade física nas suas formas agravadas, crimes contra a liberdade pessoal, crimes contra a liberdade ou a autodeterminação sexual, roubo qualificado, tortura, incêndio doloso, associação criminosa, corrupção, branqueamento, tráfico de droga e ainda crimes praticados por membros das forças policiais e de segurança ou das forças armadas, por funcionários ou guardas prisionais, no exercício das suas funções, com violação de direitos e liberdades e garantias pessoais dos cidadãos; e praticados por titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos, no exercício das suas funções<sup>14</sup>.

O perdão estava sujeito à condição resolutiva de o beneficiário não praticar infração dolosa durante um ano (caso em que, além da eventual pena aplicada a esta, teria de ser cumprida a pena perdoadada).

A aplicação do perdão competiu aos tribunais de execução das penas, que deveriam emitir os respetivos mandados de libertação com carácter urgente.

## **2. Um regime especial de indulto de penas (artigo 3.º da Lei 9/2020)**

A lei previu igualmente um regime especial de indulto. O indulto é um perdão, total ou parcial, de penas, de carácter individual, que pode ser concedido pelo Presidente da República, ouvido o Governo (artigo 134.º f) da Constituição). Em geral, o indulto é concedido na época de Natal (artigo 227.º do CEPMLP).

A Lei 9/2020 veio prever um “indulto excecional”, prevendo a faculdade de o Ministro da Justiça propor ao Presidente da República um perdão, total ou parcial, da pena de prisão aplicada a recluso que tenha idade igual ou superior a 65 anos à data de entrada em vigor da lei e que seja portador de doença, física ou psíquica, ou de um grau de autonomia incompatível com a normal permanência em meio prisional, no contexto da pandemia. Para concretização desta medida, os diretores dos estabelecimentos prisionais deveriam, num prazo de 48 horas, remeter ao Diretor-Geral, propostas de indulto relativas aos reclusos que reunissem aquelas condições, acompanhadas dos elementos documentais relevantes, incluindo informação médica. Obtido consentimento do condenado e parecer do Diretor-Geral, a proposta era submetida ao Ministério da Justiça em 48 horas, para posterior apresentação ao Presidente da República. Os pedidos de indulto podiam igualmente ser apresentados pelos interessados, no prazo de três dias úteis contados da entrada em vigor da lei, devendo ser instruídos no prazo de cinco dias úteis.

Desta forma de perdão foram igualmente excluídos os reclusos condenados pelos crimes já acima elencados.

---

<sup>14</sup> Cf. o elenco exaustivo no artigo 2.º, n.º 6, da lei em apreço.

### **3. Um regime extraordinário de licença de saída administrativa (artigo 4.º da Lei 9/2020)**

Para os reclusos não elegíveis para o perdão, foi prevista uma licença de saída administrativa<sup>15</sup>, com a duração de 45 dias, renovável sucessivamente por novos períodos de 45 dias. A concessão compete ao Diretor-Geral e depende de consentimento do condenado. A renovação fica dependente do comportamento do condenado durante a licença, bem como da evolução da situação pandémica.

A licença só podia ser concedida a reclusos que já tivessem beneficiado anteriormente de licenças de saída jurisdicionais<sup>16</sup> e que preenchesse os requisitos gerais para a concessão de licenças de saída.

Ao contrário do regime geral das licenças de saída, esta licença implicava para o condenado o dever de permanecer na habitação (dever, aliás, vigente para a população em geral durante o estado de emergência) e de aceitar a vigilância dos serviços de reinserção social e dos órgãos de polícia criminal, cumprindo as suas orientações e respondendo aos seus contactos periódicos, nomeadamente por via telefónica. No caso de reclusos que se encontrassem em regime aberto, podiam ser autorizados a manter a atividade laboral que exerciam fora do estabelecimento prisional.

Se, durante a licença de saída, o recluso deixar de cumprir injustificadamente as condições impostas, os serviços de reinserção social promovem de imediato a aplicação de uma solene advertência pelo diretor do estabelecimento prisional ou a revogação da licença de saída pelo Diretor-Geral.

O período passado ao abrigo da licença de saída conta como tempo de cumprimento de pena, exceto em caso de revogação.

A concessão da licença e a sua cessação são comunicadas ao Ministério Público junto do tribunal de execução das penas para verificação da legalidade e eventual impugnação<sup>17</sup>.

### **4. Uma antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional (artigo 5.º da Lei)**

Para as pessoas que beneficiassem de licença de saída extraordinária, com avaliação positiva, o tribunal de execução das penas poderia decidir antecipar a colocação em liberdade condicional por um período de até seis meses. O período correspondente à antecipação deveria ser cumprido em permanência na habitação, sob supervisão dos serviços de reinserção social e da polícia.

Excluídos das medidas excecionais previstas na lei em análise foram as pessoas condenadas por crimes cometidos contra membros das forças policiais e de segurança, das forças armadas e funcionários e guardas prisionais, no exercício das respetivas funções<sup>18</sup>.

A Lei 9/2020 previu igualmente um reexame dos pressupostos da prisão preventiva, sobretudo no caso de reclusos de idade igual ou superior a 65 anos e com problemas de saúde incompatíveis com a normal permanência em meio prisional, no contexto da pandemia (artigo 7.º). O mesmo artigo reforçou que a prisão preventiva é uma medida de coação de *ultima ratio*, só devendo ser

---

<sup>15</sup> Ou seja, concedida pelo Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais ou, por delegação deste, os Subdiretores-Gerais.

<sup>16</sup> Ou seja, licenças concedidas pelo tribunal de execução das penas. No caso de reclusos em regime comum, exigia-se que tivesse já gozado duas saídas jurisdicionais; aos reclusos em regime aberto exigia-se o gozo prévio de uma licença jurisdicional.

<sup>17</sup> Nos termos do artigo 141.º b) do CEPMLP, ex vi n.º 9 do artigo 4.º da lei em análise.

<sup>18</sup> Artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 9/2020.

aplicada quando se revelarem manifestamente inadequadas ou insuficientes as outras medidas de coação.

Como resultado da nova lei, entre abril e junho de 2020, foram libertados das prisões portuguesas – quer temporária quer permanentemente – 1959 reclusos. Destes, 1039 beneficiaram do perdão, 906 receberam licença de saída administrativa extraordinária e 14 reclusos com 65 ou mais anos de idade e problemas de saúde receberam um indulto do Presidente da República<sup>19</sup>. Além disso, pelo menos 4 presos preventivos viram a sua medida de coação alterada para obrigação de permanência na habitação com vigilância eletrónica<sup>20</sup>.

Esta lei mantém-se ainda em vigor. Com efeito, está previsto que apenas cesse a sua vigência “na data a fixar em lei que declare o final do regime excecional” em causa<sup>21</sup>.

### **Acompanhamento proporcionado pelos serviços de reinserção social**

Para assegurarem o acompanhamento da execução da medida de licença de saída extraordinária, com dever de permanência na habitação, as equipas de reinserção social efetuaram contactos por meios de comunicação à distância (telefonemas, correio eletrónico), alternados com deslocações ao domicílio do condenado (sem entrada na habitação). Adicionalmente foram feitos contactos com familiares e/ou residentes na comunidade, para obter confirmação do cumprimento das condições<sup>22</sup>. Contudo, a frequência dos contactos presenciais foi limitada, quer devido às regras de distanciamento social e de prevenção do contágio, quer devido ao acréscimo de trabalho dos serviços.

Para efeitos de acompanhamento desta medida extraordinária, foi estabelecida uma colaboração entre a DGRSP e os órgãos de polícia criminal, visando uma cooperação a nível local para efeitos de vigilância e de fiscalização do cumprimento da obrigação de confinamento domiciliário (uma vez que as polícias têm uma presença territorial mais desconcentrada e portanto mais próxima das populações)<sup>23</sup>. Contudo, também a ação policial sofreu constrangimentos, uma vez que os agentes estavam igualmente dedicados à vigilância das medidas de controlo sanitário aplicáveis à generalidade da população<sup>24</sup>.

Embora o manual de procedimentos criado para esta medida previsse uma regularidade mínima de cinco dias para o contacto com cada condenado, foram assegurados contactos praticamente diários com todos os reclusos em licença de saída extraordinária<sup>25</sup>.

Uma vez que, para esta medida excepcional, a lei não previa a realização de atividades de conteúdo ressocializador, a intervenção das equipas de reinserção social e das polícias foi sobretudo de controlo do cumprimento da obrigação de permanência no domicílio. Ainda assim, as equipas acabaram por desempenhar um papel importante de motivação, por via telefónica (motivando as pessoas para o cumprimento das obrigações inerentes à licença, motivando-as a não sair de casa)<sup>26</sup>. Num momento inicial, havia condenados que não dispunham de telemóvel próprio; nesses casos, recorreu-se aos telemóveis de familiares<sup>27</sup>.

---

<sup>19</sup> Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021; *Diário da República* (<https://data.dre.pt/eli/diario/1/82/2020/1/pt/html>, indultos presidenciais).

<sup>20</sup> Fonte: Conselho Superior da Magistratura (presos preventivos).

<sup>21</sup> Artigo 10.º da Lei n.º 9/2020, modificado pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio.

<sup>22</sup> Fonte: DGRSP (dezembro 2020).

<sup>23</sup> Fonte: DGRSP (dezembro 2020).

<sup>24</sup> Fonte: DGRSP (dezembro 2020).

<sup>25</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>26</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>27</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

Para assegurar o apoio necessário, as equipas de reinserção social trabalharam em estreita articulação com os estabelecimentos prisionais, nomeadamente para obtenção de receituário médico e outras prescrições dos serviços de saúde. Procuraram também apoiar os condenados na renovação de documentos de identificação e no requerimento de apoios da segurança social em caso de carência económica<sup>28</sup>.

### **Eficácia das medidas**

A libertação de reclusos permitiu a criação de espaço no interior dos estabelecimentos prisionais que, na visão dos serviços, se revelou crucial para permitir um maior distanciamento físico entre reclusos, a separação de reclusos mais vulneráveis à doença e o isolamento de reclusos infetados ou em quarentena<sup>29</sup>. É um facto que, até ao momento, não houve registo de mortes de reclusos por covid-19 em Portugal.

Não se registaram significativas reações adversas na sociedade à libertação extraordinária de reclusos. É de ter em conta que, no caso das licenças de saída extraordinárias, estas apenas foram concedidas a reclusos que já tinham previamente gozado pelo menos uma saída com êxito e relativamente à qual não havia conhecimento de incidentes ou reações negativas na família ou na vizinhança. Acresce que as pessoas sujeitas a esta medida ficavam igualmente sujeitas ao dever de recolhimento domiciliário, o que pode ter contribuído para mitigar eventuais reações negativas.

O número de revogações das medidas extraordinárias, embora não insignificante, foi relativamente baixo em termos estatísticos. Segundo dados da DGRSP, dos 906 reclusos que beneficiaram da licença de saída extraordinária, 120 viram as licenças revogadas em razão de incumprimento das condições impostas. Dos 1945 reclusos libertados ao abrigo do conjunto de medidas extraordinárias, 235 regressaram ao sistema prisional por motivo de cometimento de novos crimes<sup>30</sup>. Na perspetiva dos Serviços, este número estatisticamente baixo é tanto mais relevante quanto é certo que a pandemia trouxe consigo um contexto económico e social dificultador da procura de emprego e da integração social<sup>31</sup>.

É de referir que alguns condenados a quem foi aplicada a licença de saída extraordinária, com dever de permanência na habitação, revogaram o seu consentimento ou não consentiram na renovação da medida, regressando portanto ao estabelecimento prisional; segundo a DGRSP, estas decisões de regresso ficaram a dever-se, essencialmente, as dificuldades financeiras ou a falta de condições familiares e/ou habitacionais<sup>32</sup>. Esta informação deve fazer refletir não só sobre a vulnerabilidade económico-social de grande parte da população prisional portuguesa mas também sobre a suficiência dos apoios sociais disponíveis para as pessoas libertadas das prisões e suas famílias.

---

<sup>28</sup> Fonte: DGRSP (dezembro 2020).

<sup>29</sup> Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.

<sup>30</sup> Nesta informação, não estão incluídos os 14 indultos. Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.

<sup>31</sup> Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.

<sup>32</sup> Fonte: DGRSP; dados de dezembro 2020.

## O impacto da pandemia na preparação dos reclusos para a liberdade

Em fevereiro de 2020, a DGRSP adotou um plano de contingência, que foi sendo permanentemente atualizado, e que incluiu várias medidas de prevenção do contágio. Foi criado também um gabinete de gestão de crise<sup>33</sup>. A DGRSP investiu, em 2020, 3,5 milhões de euros no combate à pandemia (incluindo gastos com a aquisição de equipamentos de proteção individual, contratação de pessoal clínico adicional, obras de adaptação dos estabelecimentos às necessidades de distanciamento social)<sup>34</sup>.

As medidas de prevenção do contágio no interior das prisões tiveram impacto na manutenção dos laços familiares e sociais, no contacto com o exterior e no processo de reinserção social dos reclusos.

### Restrições de contactos com o exterior

O plano de contingência da DGRSP incluiu medidas como: suspensão temporária de visitas em todas as prisões; suspensão temporária de regimes abertos no exterior (apenas nas zonas do país mais afetadas pela pandemia); suspensão temporária da concessão de licenças de saída administrativas; restrições temporárias na entrada de roupa e comida do exterior.

Note-se, porém, que a lei salvaguardou que os estabelecimentos prisionais deveriam assegurar as condições necessárias para que os defensores pudessem conferenciar presencialmente com os arguidos para preparação da defesa, seguindo as orientações da Direção-Geral de Saúde e da DGRSP em matéria de normas de segurança, de higiene e sanitárias<sup>35</sup>.

As restrições referidas foram progressivamente atenuadas, à medida que se foram adotando procedimentos de minimização de riscos, em coordenação com as autoridades de saúde. As visitas, que haviam sido inicialmente suspensas em março, foram retomadas em junho, após uma intervenção nos parlatórios dos estabelecimentos prisionais para assegurar distanciamento social (mediante colocação de acrílicos e/ou cabines). Também as licenças de saída foram retomadas, sendo o regresso do recluso ao estabelecimento feito somente nos locais designados para cumprimento de 14 dias de isolamento profilático.

Contudo, o agravamento da pandemia após o verão (a chamada “segunda vaga”), que acabou por conduzir a um novo decretamento do estado de emergência no país, obrigou a DGRSP a aplicar novamente várias restrições. Assim, em novembro de 2020, foram suspensas as visitas aos fins de semana e, nos concelhos de risco mais elevado, também o trabalho fora da prisão, bem como o trabalho para entidades externas (exceto quando possível continuar a atividade laboral sem contacto entre reclusos e pessoal externo), e as atividades educativas, recreativas e religiosas (exceto quando possível realizá-las ao ar livre, com distanciamento social, ou, no caso da escola, através de ferramentas de e-learning). Nos estabelecimentos onde se verificaram surtos, as atividades coletivas e as visitas foram totalmente suspensas até o surto estar controlado.

Quanto às licenças de saída habitualmente concedidas na época do Natal (estavam previstas cerca de 1500), os diretores dos estabelecimentos receberam instruções para sujeitar a sua concessão à capacidade de cada prisão para garantir o isolamento profilático de 14 dias para cada recluso

---

<sup>33</sup> O grupo de crise para a Covid-19 era integrado pela Chefe do Centro de Competências de Gestão de Cuidados de Saúde, pela Diretora, o Diretor Clínico, a Enfermeira Diretora, o Enfermeiro-Chefe e um médico do Hospital Prisional de São João de Deus, bem como pelo Diretor de Serviços de Segurança da DGRSP; o grupo mantinha-se em contacto permanente com o Diretor-Geral. Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, outubro 2020.

<sup>34</sup> Entrevista ao Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, jornal *Expresso*, 20 de novembro de 2020, p. 28.

<sup>35</sup> Artigo 6.º-A, n.º 9, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação dada pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio.

aquando do ingresso; não sendo possível, devia assegurar-se o gozo da licença num momento posterior.

### **Restrições de atividades nos estabelecimentos prisionais**

O plano de contingência incluiu uma suspensão temporária de atividades educativas e ocupacionais que envolvessem pessoal do exterior do estabelecimento.

O impacto da pandemia nas atividades de **ensino e formação profissional** consistiu sobretudo numa mudança de modelo de ensino, adotando-se o ensino à distância nos períodos em que as atividades presenciais estiveram suspensas<sup>36</sup>.

Quanto aos **programas de reabilitação**, sofreram interrupção entre março e julho de 2020, tendo a partir de então sido retomados, com as adaptações necessárias ao cumprimento das orientações das autoridades de saúde pública. Segundo a DGRSP, dado que a aplicação de programas específicos em contexto prisional obedece a um planeamento anual, foi possível recalendarizar as ações que haviam sido suspensas e programar com maior rigor as novas ações, não se tendo verificado impactos significativos no número de programas aplicados no decorrer do ano de 2020 nem no número total de reclusos abrangidos<sup>37</sup>.

As restrições ao acesso e ao desenvolvimento de atividades nos estabelecimentos prisionais afetaram também as intervenções, os projetos e os programas de desenvolvimento pessoal e integração social desenvolvidos pelas **organizações da sociedade civil**. O voluntariado e as atividades presenciais foram suspensos e o acompanhamento de alguns reclusos passou a ser feito por correspondência, sendo relatado que, em alguns casos, houve uma rutura das relações de confiança estabelecidas, enquanto noutros se possibilitou uma partilha mais intimista e pessoal, sendo referida como uma prática que possivelmente será mantida após a pandemia.

### **Adaptação do funcionamento e das instalações**

O plano de contingência previu igualmente a suspensão temporária de transferências de reclusos entre prisões.

A admissão de novos reclusos passou a ocorrer apenas nos estabelecimentos ou unidades designados para o efeito e ficou sujeita a isolamento profilático nos primeiros 14 dias após o ingresso.

Os reclusos considerados de maior risco devido à idade ou a problemas de saúde foram protegidos quer através do alojamento separado da restante população prisional, quer mediante a fixação de horários diferenciados para as atividades da vida diária.

As refeições foram organizadas por turnos, para evitar ajuntamentos. Foram criadas secções em cada estabelecimento para servir de zonas de quarentena, se necessário.

Alguns funcionários foram colocados em teletrabalho ou em trabalho por turnos, para assegurar o distanciamento social.

### **Serviços clínicos**

A DGRSP tomou medidas para preparar os serviços clínicos dos estabelecimentos prisionais para a eventualidade de ocorrência de infeções entre reclusos. Nomeadamente, foram preparadas

---

<sup>36</sup> Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.

<sup>37</sup> Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.



enfermarias de retaguarda e hospitais de campanha em alguns estabelecimentos; intensificaram-se os procedimentos de higiene e limpeza nas prisões, em cumprimento das orientações das autoridades de saúde; foram distribuídos equipamentos de proteção individual aos serviços clínicos; tornou-se obrigatório o uso de máscara para os trabalhadores prisionais, bem como para os reclusos quando saíssem da zona de alojamento e, mais tarde, em todas as áreas comuns dos estabelecimentos; medição da temperatura aos reclusos diariamente. Com base num protocolo pré-existente com o Ministério da Saúde, foi possível recorrer à prescrição eletrónica de medicação e à marcação de videoconsultas. Foi instituída uma cooperação com institutos de saúde pública para assegurar a testagem de reclusos e do pessoal.

### **Medidas compensatórias do confinamento**

Para compensar a suspensão das visitas – e, posteriormente, a redução do número e duração das visitas –, o número de telefonemas permitido por dia foi aumentado de um para três.

Justifica-se mencionar o arranque, em setembro de 2020, de dois projetos-piloto que consistiram na instalação de telefones fixos nas celas, com vista a fomentar um maior contacto dos reclusos com as suas famílias e permitir que esses contactos decorressem num ambiente mais propício, aliviando assim o ambiente de tensão gerado pelo sistema de cabines (com horários de utilização rígidos, limites de duração estritos e filas para o uso dos telefones nas áreas comuns), contribuindo também para uma diminuição do tráfego de telemóveis. Embora fosse uma iniciativa já programada pela DGRSP, acabou por contribuir para a manutenção do contacto dos reclusos com as suas famílias durante a pandemia<sup>38</sup>. O projeto-piloto foi sucessivamente alargado a outros estabelecimentos prisionais<sup>39</sup>.

Refira-se ainda a possibilidade de fazer videochamadas, disponível em todos os estabelecimentos desde dezembro de 2019. O equipamento está instalado numa sala privada e o seu uso é permitido semanalmente, com uma duração de 20 minutos, permitindo igualmente a comunicação entre reclusos da mesma família que estejam privados da liberdade em estabelecimentos diferentes<sup>40</sup>.

Refira-se ainda que, durante os períodos em que as atividades escolares estiveram suspensas, a DGRSP, em cooperação com o Ministério da Educação, procurou assegurar ensino à distância nas prisões<sup>41</sup>. A metodologia para o assegurar variou de estabelecimento para estabelecimento, de acordo com a disponibilidade quer de equipamento informático, quer de recursos humanos e de instalações. A maioria dos estabelecimentos prisionais, por não disporem de recursos para assegurar a formação escolar através do modelo síncrono, recorreram ao modelo assíncrono, no âmbito do qual os professores disponibilizaram aos alunos documentação para estudo e avaliação, entregue nos estabelecimentos prisionais pessoalmente ou por correio eletrónico, a qual era fotocopiada e entregue aos alunos pelos profissionais do estabelecimento, os quais se encarregavam, posteriormente, de devolver aos professores os documentos de avaliação e as dúvidas colocadas pelos alunos. Apenas cerca de 15% dos estabelecimentos prisionais conseguiram garantir o modelo síncrono, embora com alguma irregularidade. Acresce que, através do acesso ao canal de televisão RTP Memória, onde passaram a ser transmitidas diariamente aulas para todos os níveis de ensino (#EstudoEmCasa), os reclusos puderam assistir

---

<sup>38</sup> Cf. resposta do Governo português ao relatório do CPT, relativo à sua visita a Portugal de 3 a 12 de dezembro de 2019, CPT/Inf (2020) 34, § 82.

<sup>39</sup> Cf. informação disponibilizada pela DGRSP a 25-6-2021, em <https://justica.gov.pt/Noticias/Projeto-de-instalacao-de-cabines-telefonicas-nas-celas>, últ. acesso 28-7-2021.

<sup>40</sup> Cf. resposta do Governo português ao relatório do CPT, relativo à sua visita a Portugal de 3 a 12 de dezembro de 2019, CPT/Inf (2020) 34, § 82.

<sup>41</sup> Despacho do DGRSP n.º 17/GDG/2020, de 24-11-2020.



às aulas transmitidas por esta via, sempre que os professores o recomendaram ou que, por iniciativa própria, o realizaram. De referir, contudo, que o ensino que é ministrado em meio prisional é o da "Educação e Formação de Adultos" (cursos EFA) e "Recorrente", sendo a metodologia e programas de ensino diferentes daqueles que são lecionados aos alunos que frequentam a escolaridade obrigatória. Os reclusos que frequentam o Ensino Superior da Universidade Aberta não tiveram qualquer constrangimento, uma vez que o modelo de ensino desta universidade é precisamente de ensino à distância, tendo-se mantido todos os procedimentos inalterados<sup>42</sup>.

Igualmente com vista a compensar as restrições vigentes durante a pandemia, foi estabelecida uma parceria entre os Ministérios da Justiça e da Cultura, com vista à disponibilização de 70 filmes para exibição nas prisões durante esse período.

### **O alívio das restrições**

Com a melhoria da situação pandémica a nível nacional, permitida pelo sucesso do processo de vacinação, também no sistema prisional foi possível iniciar o regresso à normalidade. Perante o desempenho positivo dos serviços prisionais portugueses na proteção da população reclusa da propagação do vírus, e com uma cobertura vacinal elevada de reclusos e funcionários (taxa de vacinação da população reclusa de 92%), foi determinado pelo Diretor-Geral, em 6-9-2021, o alívio progressivo das restrições às visitas, mantendo-se porém algumas cautelas<sup>43</sup>. Nomeadamente, as visitas continuam sujeitas a marcação prévia, mantêm-se os limites de lotação dos parlatórios e a realização de visitas sem os separadores de acrílico será de realização progressiva e exclusivamente para reclusos vacinados, devendo os visitantes apresentar certificado digital ou teste negativo. Também a realização de visitas íntimas é apenas retomada para reclusos vacinados, devendo de igual modo os visitantes apresentar certificado digital ou teste negativo, Foram também reduzidas, para os reclusos vacinados, as situações, nomeadamente de transferência entre estabelecimentos e deslocações ao exterior, em que se exige a realização de testes e/ou o isolamento profilático.

### **Impacto das medidas de confinamento nas prisões**

As medidas de restrição de contactos sociais tiveram impacto em toda a população, mas afetou de forma ainda mais acentuada o bem-estar e a saúde mental das pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos prisionais, sendo que as medidas compensatórias do confinamento nem sempre foram suficientes para mitigar os efeitos negativos do isolamento e ociosidade nas prisões.

No período da pandemia, a Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça recebeu numerosas queixas de pessoas reclusas e seus familiares relacionadas com a suspensão das visitas, a restrição de contactos com o exterior e a limitação de atividades, bem como a suspensão e/ou atraso no tratamento de pedidos de transferência entre estabelecimentos prisionais. Mesmo após a cessação da suspensão de transferências, a capacidade da DGRSP de dar resposta aos requerimentos foi afetada em consequência das novas exigências de logística e adaptação dos estabelecimentos prisionais (por ex., necessidade de zonas de quarentena). Foi ainda referido que as medidas restritivas de suspensão das visitas e das atividades afetaram de forma mais acentuada a população reclusa jovem, tanto ao nível da saúde mental quanto do ponto de vista físico<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Informação fornecida pela DGRSP, 28-11-2021.

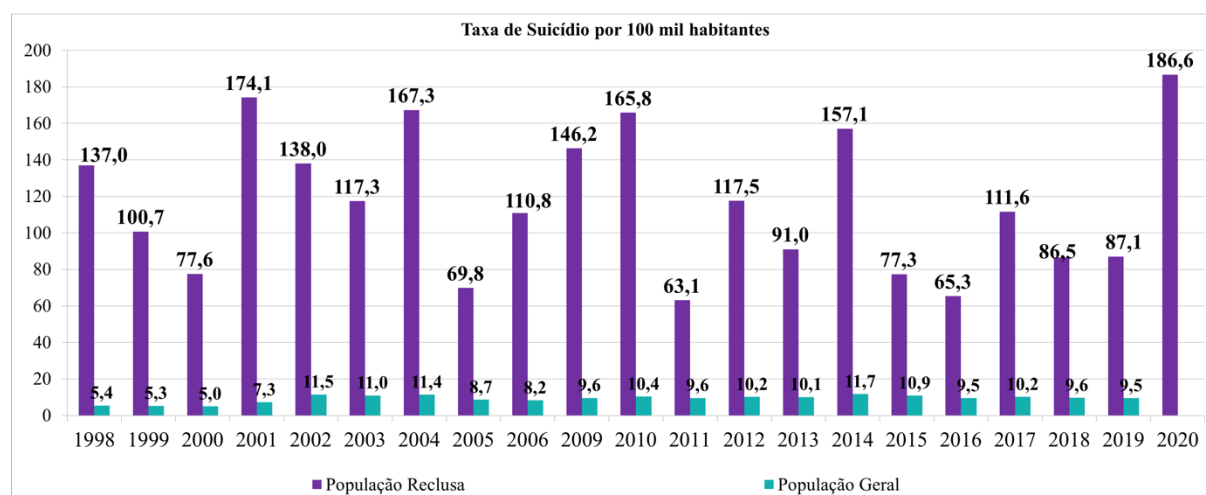
<sup>43</sup> Diretiva GDG 6/2021, de 6-9-2021.

<sup>44</sup> IGSJ, entrevista, 2-9-2021.

Quanto à Provedoria de Justiça, os temas mais frequentes das queixas recebidas foram o acesso a cuidados de saúde, a ação disciplinar e a escolha do estabelecimento de afetação, com especial relevo para o primeiro. As situações de recusa ou de revogação da licença extraordinária criada pela Lei n.º 9/2020 foram igualmente expostas em número significativo; verificou-se também um aumento significativo das queixas de violência física, seja entre reclusos, seja especialmente com a participação de elementos da guarda prisional; no plano da ocupação, foram colocadas questões novas, designadamente: a) nas atividades presenciais, a inviabilidade de frequência, pelo fluxo constante de entradas e saídas dos estabelecimentos que tal implicaria; b) Também nesse caso ou quando as atividades prosseguiram por meios remotos, a inviabilidade de participação, pela ausência de meios informáticos adequados. Numa atuação que contou com o empenho dos próprios interessados, dos diretores dos estabelecimentos e das instituições formadoras, foi possível superar as dificuldades existentes, conseguindo-se soluções que minimizaram os efeitos lesivos da modificação do regime de frequência.<sup>45</sup>

Importa ainda referir que as estatísticas prisionais revelam que a taxa de suicídio no ano de 2020 (186,6 suicídios por 100 mil reclusos) foi a mais alta de que se tem registo em Portugal e mais do dobro da taxa dos anos anteriores (86,5 em 2018, 87,1 em 2019) (Gráfico 1). Em números absolutos (21), representou 10 suicídios a mais do que no ano anterior e o terceiro maior número desde 1998 (foram 23 suicídios em 2001, e 22 suicídios em 2004 e 2014)<sup>46</sup>. Tal variação estatística atípica no ano de 2020 pode indiciar que as medidas que determinaram o maior isolamento dos reclusos tiveram repercussão na saúde mental, tal como tem sido sugerido pela investigação científica<sup>47</sup>; contudo, a correlação não está ainda estabelecida e exigiria investigação mais aprofundada.

Gráfico 1.



Nota: Os dados de óbitos da população geral em Portugal para o ano de 2020 não estavam publicados até a conclusão deste relatório. Fonte: DGRSP, *Estatísticas Prisionais Anuais*, 2007-2020; Fundação Francisco Manuel dos Santos, *Base de Dados Portugal Contemporâneo — PORDATA*, Óbitos de residentes em Portugal por algumas causas de morte, disponível em <http://www.pordata.pt/Home>.

<sup>45</sup> Provedoria de Justiça. Relatório à Assembleia da República - 2020, 2021, p. 138-141.

<sup>46</sup> DGRSP, *Estatísticas prisionais anuais*, 2007-2020, disponíveis em <https://dgrsp.justica.gov.pt>.

<sup>47</sup> Sobre os riscos de suicídio e os efeitos da pandemia na saúde mental dos reclusos, v. p. ex., Thomas Hewson *et al.*, «Effects of the COVID-19 pandemic on the mental health of prisoners», *Lancet Psychiatry*, 2020, pp. 568-570; Sean M. Mitchell *et al.*, «Considering the impact of COVID-19 on suicide risk among individuals in prison and during reentry», *Journal of Criminal Psychology*, vol. 11, no. 3, pp. 240-253.

## Preparação para a liberdade

Apesar das restrições vigentes no acesso aos estabelecimentos prisionais, os serviços de reinserção social não deixaram de ter acesso e de se articular com os técnicos dos estabelecimentos, nomeadamente para efeito de elaboração de pareceres e relatórios<sup>48</sup>.

A principal situação a destacar neste ponto foi a libertação repentina de numerosos reclusos, sem preparação adequada, em resultado do mecanismo de perdão previsto na Lei 9/2020.

Para os casos em que o recluso a libertar não dispusesse de solução de habitação (ou necessitasse de uma solução de habitação temporária no trajeto de regresso a casa, como foi o caso de alguns reclusos residentes nas ilhas), a DGRSP estabeleceu uma articulação com os serviços da segurança social, instituições particulares de solidariedade social, autarquias e a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) com vista a assegurar o encaminhamento para um local de alojamento. Por exemplo, em Lisboa, um protocolo envolvendo a autarquia e a Associação O Companheiro permitiu o alojamento temporário de pessoas libertadas da prisão num parque de campismo<sup>49</sup> (sobre este ponto, *vide* mais detalhadamente *infra*, Cap. IV, “Sem-abrigo”).

A DGRSP assegurou também que os reclusos libertados ao abrigo das medidas extraordinárias durante a pandemia e que se encontravam sujeitos a medicação levavam consigo medicamentos para os primeiros dias, bem como prescrições médicas para aquisição de medicação em farmácias e relatórios para apresentação nos centros de saúde das suas áreas de residência<sup>50</sup>.

Apesar disso, constatou-se que as respostas às necessidades dos indivíduos no período de transição para a liberdade são escassas e o acompanhamento após a libertação é insuficiente, especialmente daqueles que já cumpriram a pena, sendo que a pandemia apenas revelou as fraquezas e potencializou as falhas já existentes do sistema. Foi averiguado que, não obstante o esforço individual dos técnicos de reinserção social, faltam técnicos e recursos institucionais para uma abordagem mais individualizada e para suprir as necessidades básicas dos indivíduos na preparação para a liberdade<sup>51</sup>.

Mesmo em período anterior à pandemia, verificam-se casos de pessoas que saem das prisões sem documentos pessoais válidos, sem transporte para casa nem dinheiro para o transporte público, sem habitação ou local para pernoitar, sem dinheiro para subsistência e sem um efetivo plano de vida. Foi-nos relatado por uma organização de apoio a pessoas sem-abrigo que uma grande parte dos seus utentes são pessoas recém-libertadas das prisões ou que já estiveram presas. Obtivemos igualmente relatos de casos em que o contacto familiar ou local de habitação indicado pelo recluso para o receber não terá sido verificado, vindo a suceder que, após a libertação, esse plano se frustra (por exemplo, por ter o familiar em causa falecido; por no local indicado residir agressor de violência doméstica), sendo necessária a ajuda de voluntários para encontrar abrigo para essas pessoas. Tais situações tornam-se mais grave no caso de indivíduos toxicodependentes, devido à necessidade de medicação, ou de indivíduos com problemas de saúde mental.

---

<sup>48</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>49</sup> Provedoria de Justiça, *Cadernos da Pandemia: Os Sem-abrigo em Tempos de Emergência*, 2021, p. 42.

<sup>50</sup> Fonte: DGRSP, resposta a questionário, outubro de 2020.

<sup>51</sup> Tal realidade é também descrita por Sílvia Azevedo, Presidente da Direção da Associação dos Profissionais Técnicos Superiores de Educação Social em «Sair da prisão e não ter para onde ir... Que liberdade é esta?», *Observador*, 14-6-2021, disponível em <https://observador.pt/opiniaao/sair-da-prisao-e-nao-ter-para-onde-ir-que-liberdade-e-esta/> [últ. acesso 13-8-2021].

Na Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, há registos de contactos – mesmo anteriores à pandemia – por parte de pessoas privadas de liberdade demonstrando preocupação com as condições de vida que teriam após a libertação, em razão da ausência de enquadramento sociofamiliar e de um projeto de vida futura, nomeadamente por indisponibilidade das famílias para acolhê-las<sup>52</sup>.

Durante a pandemia, com a libertação repentina de numerosos reclusos, esses problemas intensificaram-se em número e gravidade, pela falta de preparação dos reclusos e das estruturas para os receber, aliada à redução de transportes públicos e às restrições de funcionamento de muitos serviços. Os protocolos estabelecidos pela DGRSP nem sempre foram suficientes e, segundo informações obtidas pela Provedoria de Justiça, apesar dos esforços desenvolvidos, foi constatado um aumento da população sem-abrigo, decorrente do regime de libertação excecional<sup>53</sup>. Em muitos casos, as organizações da sociedade civil tiveram que improvisar respostas para as pessoas sem-abrigo, sem transporte, sem dinheiro ou que eram libertadas à noite e não tinham local para pernoitar, dependendo da disponibilidade de voluntários para resolver essas situações. Apesar de ter sido referido nas entrevistas que as libertações emergenciais tiveram a vantagem de demonstrar que as alternativas à prisão são viáveis, e que a prisão é muitas vezes desnecessária, foi um período bastante turbulento que representou uma sobrecarga muito significativa de trabalho para os voluntários e as associações. Contudo, constatou-se que o trabalho conjunto de diversas organizações da sociedade civil funcionou e, em geral, foi possível obter resultados positivos, pelo menos para aqueles casos que chegaram ao conhecimento das associações.

O que se revela, entretanto, é que há falhas e insuficiências na preparação dos reclusos para liberdade e na resposta institucional para o momento da libertação e o período subsequente. Os protocolos de assistência pós-libertação existentes com algumas organizações da sociedade civil não abrangem todas as necessidades das pessoas recém-libertadas e, por vezes, ainda são insuficientes para incluir todos (p. ex., não encontramos organizações que assegurassem estruturas residenciais para mulheres libertadas das prisões; há escassez de respostas para pessoas com problemas mentais; é limitada a capacidade de integração de idosos com menor autonomia em estruturas residenciais). Consequentemente, em algumas ocasiões, o apoio a essas pessoas depende da disponibilidade de voluntários que, por sua vez, têm à disposição limitados recursos e possibilidades de resposta. Além disso, foi relatado que nem sempre existe um trabalho de rede programado e estruturado entre os serviços de justiça e as organizações da sociedade civil, sendo que o encaminhamento das pessoas sem enquadramento sociofamiliar para as ONG que podem apoiá-las depende, frequentemente, da iniciativa pessoal do técnico e é geralmente realizado com pouca antecedência, sendo provável que muitos casos não cheguem sequer ao conhecimento das organizações e de voluntários e algumas pessoas saiam das prisões sem nenhuma assistência. São muitas vezes os próprios indivíduos que, já depois de libertados, procuram as organizações de apoio.

Embora não tenham sido estatisticamente elevados os casos de pessoas libertadas ao abrigo das medidas extraordinárias que tenham voltado a cometer crimes, pode também dizer-se que muitos desses casos revelaram carências ao nível do trabalho de ressocialização. Na verdade, mesmo tratando-se de pessoas que foram libertadas repentinamente e sem cumprir toda a pena, é também certo que, no caso dos perdões de períodos remanescentes de até dois anos de penas de

---

<sup>52</sup> IGSJ, entrevista, 2-9-2021.

<sup>53</sup> Provedoria de Justiça, *Cadernos da Pandemia*, cit., p. 42.

duração mais longa, pelo menos metade da pena teria de estar cumprida, sendo de esperar que um trabalho de ressocialização significativo já tivesse sido realizado<sup>54</sup>.

Assim, é possível afirmar que alguns problemas enfrentados durante a pandemia poderiam ter sido mitigados se os reclusos fossem preparados para a liberdade com antecedência (idealmente, desde o momento da entrada no estabelecimento prisional), se as equipas de reinserção social fossem reforçadas com mais recursos e mais técnicos e se fosse ampliada a estrutura institucional e reforçado o trabalho em rede com as organizações da sociedade civil, para suprir as carências e necessidades básicas das pessoas no momento e após a libertação.

## O impacto da pandemia na aplicação e execução das penas de execução na comunidade

A pandemia também teve impactos nas penas não privativas da liberdade e na pena de prisão executada em regime de permanência na habitação.

Os procedimentos adoptados pelos serviços de reinserção social durante o estado de emergência incluíram a redução de encontros presenciais e a suspensão de programas de reabilitação em grupo para pessoas em cumprimento de pena na comunidade.

Numa fase inicial, a partir de março de 2020, por força das medidas de controlo da pandemia adoptadas no país, registou-se uma diminuição de entrevistas e sessões de trabalho presenciais, que se prolongou até final de maio. Nessa fase, as equipas de reinserção social e as equipas de vigilância eletrónica reduziram as deslocações ao domicílio, bem como as entrevistas e contactos presenciais, recorrendo a meios de comunicação à distância (telefone, correio eletrónico) quando disponíveis, desde que desse modo fosse possível assegurar a qualidade mínima da intervenção<sup>55</sup>.

Com o decretamento do estado de alerta e, logo depois, do estado de emergência, ainda em março de 2020, os contactos presenciais com as pessoas supervisionadas foram reduzidos às situações essenciais e urgentes e todas as atividades em grupo foram suspensas. Os horários de funcionamento dos serviços foram reduzidos<sup>56</sup> e o número de profissionais em trabalho presencial nas equipas de reinserção social e de vigilância eletrónica foi cingido ao indispensável, ficando os outros membros das equipas em teletrabalho rotativo<sup>57</sup>. As situações consideradas essenciais e urgentes, de modo a justificarem um atendimento presencial, consistiram, nomeadamente, nas seguintes: elaboração de relatórios com vista à aplicação de medidas com vigilância eletrónica; elaboração de relatórios de apoio a decisões que impliquem a libertação de pessoas privadas da liberdade; e requerimentos determinados como urgentes pela autoridade judiciária<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Veja-se, por exemplo, um caso relatado na imprensa, relativo a um recluso libertado ao abrigo do perdão, toxicodependente, que teria sempre recusado submeter-se a tratamento, e que após a libertação, para poder manter o consumo, teria agredido e ameaçado a mãe e outras pessoas para lhes extorquir dinheiro. Acabou por ser colocado em prisão preventiva e julgado por crimes de roubo, extorsão e ofensa à integridade física. No julgamento, disse ao tribunal que, quando saiu da prisão, não tinha onde ficar e foi para a cidade do Porto, onde dormiu na rua e num prédio abandonado. Note-se que, quando recebeu o perdão, estava a seis meses do fim da pena, pelo que, mesmo sem as medidas extraordinárias da pandemia, teria sido libertado pouco tempo depois, sendo de prever que os acontecimentos subsequentes não teriam provavelmente sido diferentes. Cf. «Pandemia tirou-o da prisão e logo cometeu oito crimes», *Diário de Coimbra*, 1-9-2021, p. 5.

<sup>55</sup> DGRSP, «COVID-19 Measures for Probation in Portugal», 17-4-2020.

<sup>56</sup> Cf. Despacho do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais de 27-3-2020, disponível em [https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Covid19/dsp\\_ERS-att-prescial-covid19.pdf?ver=2020-04-02-102214-660](https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Covid19/dsp_ERS-att-prescial-covid19.pdf?ver=2020-04-02-102214-660).

<sup>57</sup> DGRSP, «COVID-19 Measures for Probation in Portugal», 17-4-2020.

<sup>58</sup> DGRSP, «COVID-19 Measures for Probation in Portugal», 17-4-2020.

Após essa fase, as equipas procuraram retomar contactos presenciais, ainda que privilegiando contactos por meios de comunicação à distância, e reforçando a articulação com as polícias ao nível local.

Registou-se uma redução significativa do serviço externo, ou seja, de deslocações ao meio de residência dos condenados, o que teve impacto negativo na avaliação e monitorização do contexto familiar, habitacional e comunitário dos condenados. Sempre que estes constrangimentos, determinados pela alteração do modo de funcionamento dos serviços ou por outras restrições vigentes (incluindo situações em que as pessoas supervisionadas ou outras pessoas a entrevistar se encontravam em isolamento profilático; instituições fechadas; etc.), o tribunal foi informado sobre as limitações dos relatórios elaborados<sup>59</sup>. Esta redução terá também tido como impacto uma perceção, nas pessoas acompanhadas, de um menor controlo<sup>60</sup>.

Os contactos presenciais com as pessoas acompanhadas foram frequentemente substituídos por meios de comunicação à distância<sup>61</sup>. Os utentes dispõem do contacto do telemóvel da equipa, podendo recorrer a este meio em caso de necessidade (incluindo situações de ansiedade, dificuldade no cumprimento das obrigações, necessidade de autorizar uma saída, etc.).

É de referir que tanto na Provedoria de Justiça quanto na Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça<sup>62</sup>, são praticamente inexistentes queixas recebidas por parte de pessoas em cumprimento de penas ou medidas não prisionais. No período da pandemia, a Provedoria de Justiça registou apenas 1 queixa relativa ao cumprimento de pena alternativa (no caso, pena de prestação de trabalho a favor da comunidade), que versava, no entanto, sobre uma objecção ao mérito de decisão judicial sobre o cumprimento da pena e que, portanto, estava fora da esfera de intervenção da referida entidade<sup>63</sup>.

## Dados estatísticos

O ano de 2020 foi caracterizado por uma diminuição generalizada das solicitações judiciais recebidas pelos serviços de reinserção social, tanto na assessoria técnica à tomada de decisões (relatórios e audições) quanto no apoio à execução de penas e medidas na comunidade, "fruto do abrandamento da atividade dos tribunais como consequência da pandemia da doença Covid-19".<sup>64</sup>

Em relação às solicitações de assessoria técnica à tomada de decisão por parte dos tribunais (relatórios e audições), observou-se uma diminuição total de 14,83% comparativamente ao ano de 2019 (de 57.502 para 48.976), depois de um período relativamente estável dos números de solicitações entre 2017 e 2019 (Gráfico 2).

Por situação penal, verifica-se que a diminuição do total de solicitações de assessoria técnica foi mais acentuada na aplicação do trabalho a favor da comunidade (-27,62%) e na aplicação das penas de multa (-23,15%). Em sentido contrário, houve um aumento das solicitações referentes à flexibilização das penas privativas da liberdade, nomeadamente em contexto de liberdade

---

<sup>59</sup> DGRSP, «COVID-19 Measures for Probation in Portugal», 17-4-2020.

<sup>60</sup> Fonte: DGRSP, respostas de dezembro 2020.

<sup>61</sup> Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.

<sup>62</sup> IGSJ, entrevista, 2-9-2021.

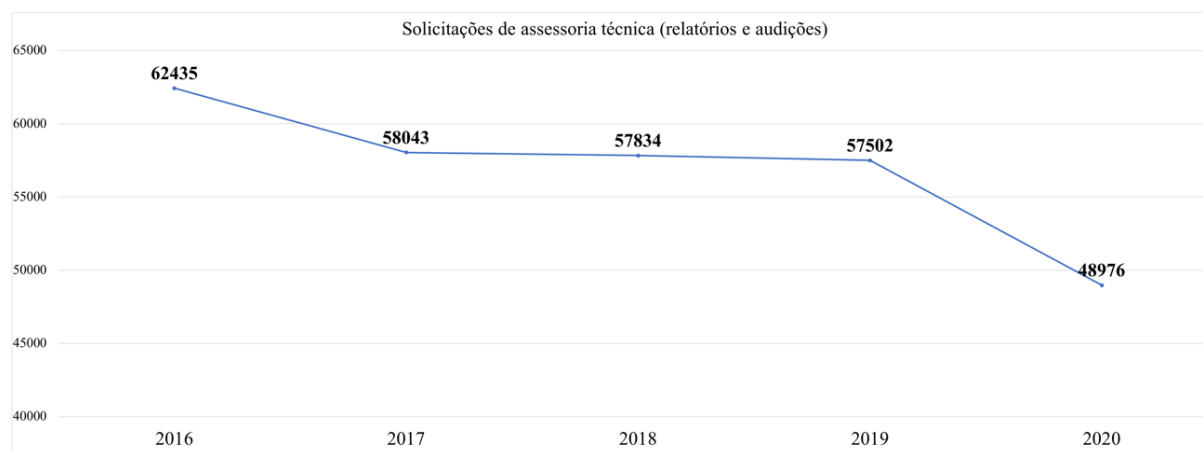
<sup>63</sup> Provedoria de Justiça, entrevista, 7-10-2021.

<sup>64</sup> DGRSP. Relatório Estatístico Anual - Assessoria Técnica à Tomada de Decisão Judicial (Relatórios e Audições) e Execução das Penas e Medidas nas áreas Penal e Tutelar Educativa - 2020. Lisboa: DGRSP, 2021, p. 4, disponível em <https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Est%C3%A1tisticas/Assessoria/REA-%202020.pdf?ver=xyC3LeQDQnCN5OJJCRE3AA%3d%3d> [últ. acesso 20-08-21].



condicional (+14,33%), o que poderá resultar das medidas do regime excecional instituído pela Lei n.º 9/2020<sup>65</sup> (Tabela 1).

Gráfico 2.



Fonte: DGRSP. Relatório Estatístico Anual - Assessoria Técnica à Tomada de Decisão Judicial (Relatórios e Audições) e Execução das Penas e Medidas nas áreas Penal e Tutelar Educativa - 2020. Lisboa: DGRSP, 2021, p. 8

Tabela 1. Solicitações de assessoria técnica (relatórios e audições)

Contexto Penal/Ano	2019	2020	tx. Cresc.
Em Medidas de Coação	1 296	1 503	15,97
Para aplicação Suspensão Provisória Processo	1 673	1 331	-20,44
Para Determinação da Sanção	18 331	15 866	-13,45
Para aplicação Trabalho a Favor Comunidade	7 976	5 773	-27,62
Na Suspensão Execução Pena Prisão	10 552	9 327	-11,61
Para aplicação Penas de Multa e Acessória	622	478	-23,15
Assessoria aos Tribunais Execução Penas	15 009	12 649	-15,72
Na Liberdade Condicional	328	375	14,33
Em Medidas de Segurança de Inimputáveis	285	283	-0,70
Outros R&A não especificados	1 430	1 391	-2,73
<b>Total</b>	<b>57 502</b>	<b>48 976</b>	<b>-14,83</b>

Fonte: idem, p. 7.

Relativamente às solicitações judiciais recebidas pelos serviços de reinserção social para execução das penas e medidas na comunidade, no ano de 2020, verificou-se uma diminuição total de 19,6% relativamente ao ano anterior. É de salientar o decréscimo quanto à prestação de trabalho a favor da comunidade (-35,07%), decréscimo que se acentuou no contexto da pandemia, mas que já se vinha verificando desde o ano de 2017 (Tabela 2 e Gráfico 3)<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Artigo 5.º, que previa uma antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional para as pessoas que tivessem beneficiado da licença de saída extraordinária com avaliação positiva. Não é de excluir que o aumento possa ainda dever-se a uma menor exigência dos próprios tribunais de execução das penas na concessão de liberdades condicionais, atendendo ao contexto pandémico.

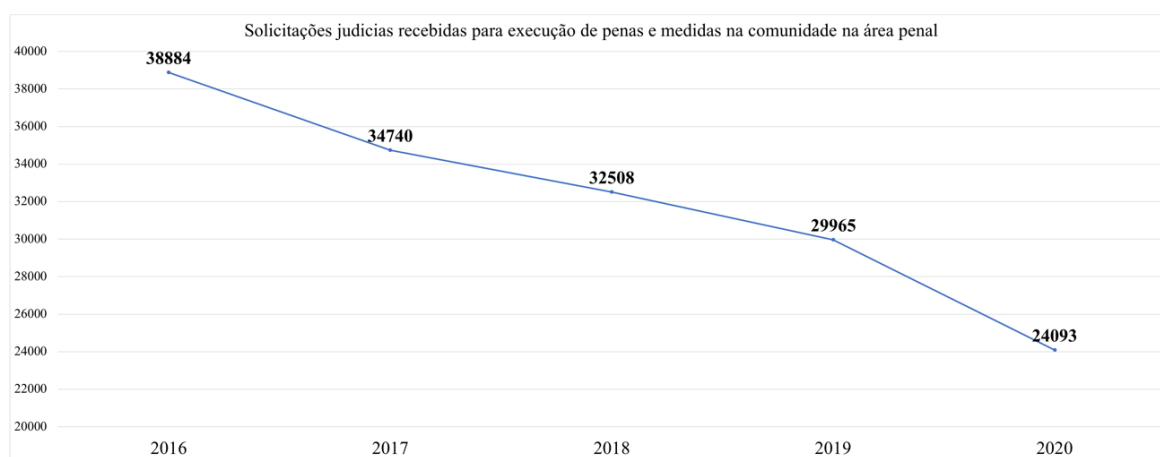
<sup>66</sup> É importante notar que, nestes dados, “prestação de trabalho a favor da comunidade” inclui quer a pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, pena de substituição da pena de prisão (artigo 58.º do Código Penal), quer a prestação de

Tabela 2. Solicitações judiciais recebidas para execução de penas e medidas na comunidade

Penas e Medidas	2020	2019	Tx. Cresc.
Medidas de Coação na Comunidade	549	409	34,23
Suspensão Provisória do Processo	8 810	11 865	-25,75
Prestação Trabalho a Favor Comunidade	4 476	6 894	-35,07
Suspensão da Execução da Pena de Prisão	7 690	8 864	-13,24
Liberdade Condicional	1 520	1 713	-11,27
Medidas de Segurança de Inimputáveis	223	159	40,25
Outras*	825	61	1 252,46
<b>Total</b>	<b>24 093</b>	<b>29 965</b>	<b>-19,60</b>

Fonte: idem, p. 13.

Gráfico 3.



Fonte: idem, p. 13.

Como exceção da tendência de diminuição generalizada das solicitações judiciais, destacou-se a atividade relativa às penas e medidas fiscalizadas por vigilância eletrônica, que continuou a apresentar aumento das solicitações recebidas, nomeadamente daquelas associadas à flexibilização da pena de prisão, como a modificação da execução da pena de prisão e a adaptação à liberdade condicional<sup>67</sup>.

trabalho enquanto forma de cumprimento da pena de multa (artigo 48.º do Código Penal). O decréscimo verificado nos últimos anos é sobretudo desta última.

<sup>67</sup> DGRSP. Relatório Estatístico Anual - Assessoria Técnica à Tomada de Decisão Judicial (Relatórios e Audições) e Execução das Penas e Medidas nas áreas Penal e Tutelar Educativa - 2020. Lisboa: DGRSP, 2021, p. 4.



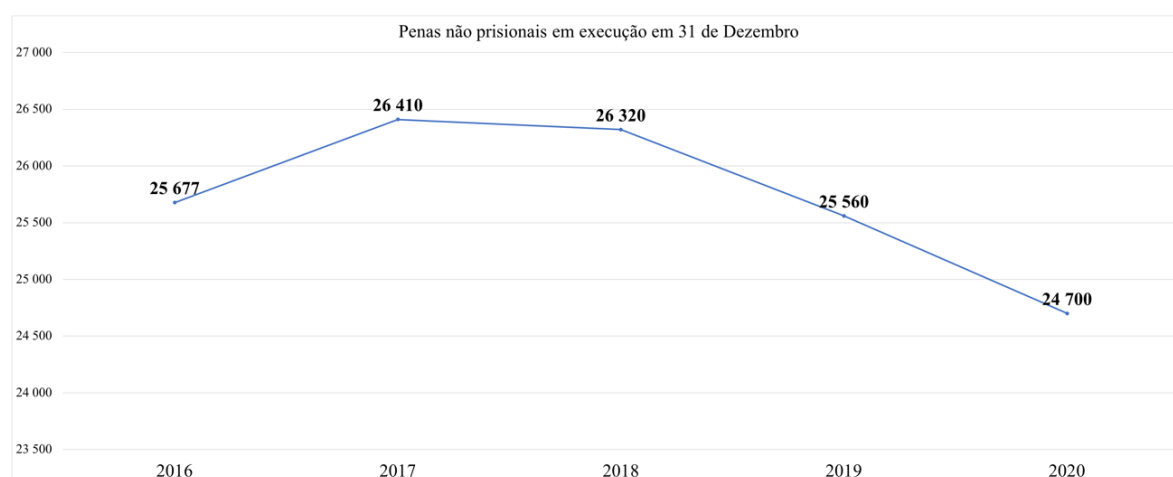
Gráfico 4.



Fonte: idem, p. 18.

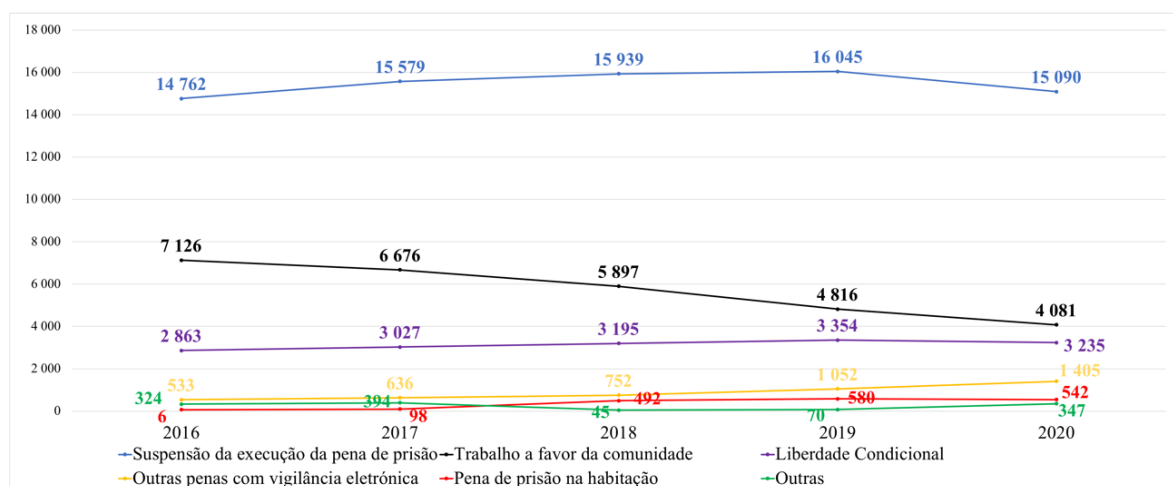
Ao analisar os dados relativos às penas em execução no dia 31 de dezembro, constata-se que, embora a quantidade de penas não prisionais estivesse em queda desde 2018 (-0,3%, em 2018, e -2,9%, em 2019), a diminuição foi um pouco mais acentuada no ano de 2020 (-3,4%) (Gráfico 5). Tal diminuição teve maior impacto na pena de suspensão da execução da pena de prisão (-5,2%, entre 2019 e 2020) e na prestação de trabalho a favor da comunidade (-13,4%), embora esta última já estivesse em declínio desde 2017. Já as penas com vigilância eletrônica foram as únicas que apresentaram um aumento relevante no ano de 2020 (+33,5%), o que revela a continuidade de uma tendência que se verifica desde 2016, mas também a intensificação da sua aplicação no contexto da pandemia (Gráfico 6).

Gráfico 5.



Fonte: DGRSP. Assessoria técnica à tomada de decisão - Penas e medidas não privativas de liberdade e de execução na comunidade - Áreas penal e tutelar educativa. Lisboa: DGRSP, 2016-2020.

Gráfico 6.



Fonte: idem.

As razões dessa diminuição não estão ainda apuradas, podendo atribuir-se a uma diminuição da criminalidade por melhoria do contexto económico do país, bem como a um decréscimo natural, correspondente a uma estabilização ao fim de vários anos de subida; especificamente em 2020, o acentuado decréscimo é consequência, provavelmente, do abrandamento da própria atividade dos tribunais durante a pandemia, bem como, possivelmente, de um decréscimo da criminalidade associado ao confinamento, o que pode ser verificado nos dados publicados pelo Ministério da Justiça relativos à quantidade de crimes registados no país: no período de 2011 a 2016, o número de crimes registados passou de 415.325 para 330.872, o que representou -20,3%; após um período de relativa estabilidade entre 2016 e 2019, no ano 2020 os números diminuíram acentuadamente para 298.797 (-11% relativamente ao ano anterior), a menor quantidade de registos de criminalidade dos últimos 10 anos.

Gráfico 7.



Fonte: Ministério da Justiça. Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça, disponível em <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt>.

Além do impacto da pandemia no número de penas aplicadas e de solicitações dirigidas aos serviços de reinserção social, identificam-se seguidamente os seus impactos na execução de algumas espécies de penas e medidas.

### **Trabalho a favor da comunidade<sup>68</sup>**

A pandemia teve repercussões na aplicação e execução da pena de trabalho a favor da comunidade, desde logo devido ao facto de as próprias instituições beneficiárias de trabalho terem diminuído a possibilidade ou a disponibilidade para aceitar prestadores de trabalho. Assim, verificaram-se situações quer de interrupção do cumprimento de penas de prestação de trabalho quer de adiamento da colocação de condenados em postos de trabalho<sup>69</sup>. Contudo, recolhemos informação junto de organizações não-governamentais que habitualmente recebem condenados em trabalho a favor da comunidade, as quais relataram que, mesmo durante a pandemia, mantiveram a sua atividade e continuaram a receber os prestadores de trabalho.

A decisão de prosseguir ou não a prestação de trabalho ficou dependente de uma avaliação caso a caso das condições para o trabalho ser prestado em cumprimento com as medidas de proteção da saúde.

Nas situações em que não se verificavam as condições para o trabalho prosseguir, os serviços de reinserção social informaram o tribunal sobre a interrupção e seus motivos<sup>70</sup>. Os serviços reportaram ainda aos tribunais situações em que se revelava adequada uma extinção antecipada da pena/medida ou a modificação do conteúdo desta (por ex., substituindo-a por uma prestação pecuniária)<sup>71</sup>. Verificou-se que o Ministério Público não deixou de arquivar o processo, nem os tribunais de considerar extinta a pena, decorrido o respetivo termo, mesmo não tendo sido integralmente cumprida a obrigação de trabalho, por causa não imputável ao condenado.

Verifica-se que o regime legal da pena de trabalho a favor da comunidade constante do Código Penal continha já os mecanismos adequados ao ajustamento da execução dessa pena a certas vicissitudes. Nomeadamente, o artigo 59.º do Código Penal prevê que:

- “A prestação de trabalho a favor da comunidade pode ser provisoriamente suspensa por motivo grave de ordem médica, familiar, profissional, social ou outra, não podendo, no entanto, o tempo de execução da pena ultrapassar 30 meses” (n.º 1 do artigo);
- “Se a prestação de trabalho a favor da comunidade for considerada satisfatória, pode o tribunal declarar extinta a pena não inferior a setenta e duas horas, uma vez cumpridos dois terços da pena” (n.º 5 do artigo);
- “Se o agente não puder prestar o trabalho a que foi condenado por causa que lhe não seja imputável, o tribunal, conforme o que se revelar mais adequado à realização das finalidades da punição: a) substitui a pena de prisão fixada na sentença por multa (...); ou b) suspende a execução da pena de prisão determinada na sentença, por um período que fixa entre um e três anos, subordinando-a (...) ao cumprimento de deveres ou regras de conduta adequados” (n.º 6 do artigo).

---

<sup>68</sup> A informação constante deste ponto refere-se não apenas à pena de trabalho a favor da comunidade, enquanto pena de substituição da prisão até dois anos, mas também à “prestação de serviço de interesse público”, aplicável como injunção no âmbito da suspensão provisória do processo (medida de diversão aplicável na fase de inquérito, evitando a acusação e o julgamento) ou como dever no âmbito da pena de suspensão da execução da pena de prisão, ou ainda o trabalho a prestar como forma de cumprimento da pena de multa.

<sup>69</sup> Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.

<sup>70</sup> DGRSP, «COVID-19 Measures for Probation in Portugal», 17-4-2020.

<sup>71</sup> DGRSP, «COVID-19 Measures for Probation in Portugal», 17-4-2020.

## **Regime de permanência na habitação com vigilância eletrónica**

A execução da pena de prisão até dois anos em regime de permanência na habitação era, tal como as restantes penas ou medidas fiscalizadas com recurso a vigilância eletrónica, das mais preparadas, à partida, para um acompanhamento à distância. Com efeito, os equipamentos de vigilância à distância faziam já parte do modo de fiscalização desta pena, incluindo a disponibilidade de uma “linha verde” de contacto.

Com a pandemia, os contactos presenciais e as deslocações ao domicílio foram, como já referido, reduzidos, mas não deixaram de se fazer sempre que os acontecimentos o exigiam. Aliás, os técnicos das equipas de vigilância eletrónica foram dos primeiros na DGRSP a dispor de equipamentos de proteção individual<sup>72</sup>.

Durante os períodos de confinamento, muitas pessoas em cumprimento de pena de prisão em regime de permanência na habitação permaneceram 24 horas confinadas, à semelhança da sociedade em geral, embora tal dado não tenha sido estatisticamente apurado pela DGRSP. Na prática, aqueles que frequentavam escola de condução ficaram com a atividade suspensa e os que beneficiavam de acompanhamento/tratamento em estruturas de saúde públicas tiveram as sessões suspensas ou adiadas (embora depois progressivamente reabertas); entre aqueles que trabalhavam, alguns permaneceram em teletrabalho, enquanto outros foram dispensados<sup>73</sup>.

## **Programas de reinserção social**

As restrições impostas pela pandemia também causaram impactos negativos na frequência de programas de reinserção social. No período entre março e julho de 2020, em cumprimento das orientações em vigor, as atividades em grupo foram suspensas e o início de novos programas em grupo foi adiado<sup>74</sup>. Verificaram-se situações em que os condenados, nomeadamente em suspensão da execução da pena de prisão, iniciaram a frequência de programas, mas não a completaram, resultando assim frustrados os propósitos ressocializadores que se pretendia alcançar<sup>75</sup>.

Posteriormente, os serviços de reinserção social procuraram encontrar alternativas para retomar gradualmente os programas (nomeadamente, a componente psico-educacional do Programa para Agressores de Violência Doméstica e outros programas de modificação do comportamento delinquente, assim como as respostas de reinserção social “Taxa.zero” e “Licença.com”, vocacionados para crimes rodoviários), passando as soluções por organizar sessões em pequenos grupos, presencialmente, ou em ambiente digital, numa vertente individual ou em grupos pequenos<sup>76</sup>. Contudo, essas tentativas não foram totalmente conseguidas. Por um lado, o agravamento da pandemia no início de 2021 conduziu a que fosse novamente decretada uma suspensão das atividades grupais, entre janeiro e maio de 2021; por outro lado, a possibilidade de organizar sessões de grupo online foi abandonada, considerando as diversas dificuldades que se colocavam a essa opção (maior dificuldade em organizar os grupos, dificuldades no uso das tecnologias e, ainda, o entendimento de que este tipo de atividades não funcionaria adequadamente de modo não presencial)<sup>77</sup>. Assim, a opção foi por realizar sessões individuais online (o que exigiu alguma adaptação das sessões, nomeadamente tornando-as mais curtas), o que permitiu, em vários casos, que as medidas fossem cumpridas, sendo o balanço destas sessões

<sup>72</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>73</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 24-8-2021.

<sup>74</sup> Cf. Despacho do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais de 27-3-2020, disponível em [https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Covid19/dsp\\_ERS-att-prescial-covid19.pdf?ver=2020-04-02-102214-660](https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Covid19/dsp_ERS-att-prescial-covid19.pdf?ver=2020-04-02-102214-660).

<sup>75</sup> Fonte: DGRSP, respostas de dezembro 2020.

<sup>76</sup> Fonte: DGRSP, respostas de dezembro 2020.

<sup>77</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

geralmente positivo<sup>78</sup>. Foi, nomeadamente, dado o exemplo em que o programa de prevenção rodoviária “STOP” foi adaptado e realizado online para um único indivíduo para que este não perdesse a oportunidade de concluir o programa, pois estava prestes a alcançar o termo da pena<sup>79</sup>.

Não obstante os esforços dos técnicos de reinserção social para adaptar o trabalho às restrições da pandemia, foi referido que o acompanhamento passou a ser mais de fiscalização do que de intervenção, pelas dificuldades de trabalhar as competências e as necessidades individuais de cada pessoa à distância<sup>80</sup>.

Após o período de suspensão das atividades de grupo presenciais, estas foram retomadas, mas funcionando ainda<sup>81</sup> com um número de participantes reduzido; os serviços reportaram que a interrupção dificultou a retoma (necessidade de reagendamento e de reconstituição dos grupos; o facto de alguns indivíduos terem entretanto atingido o termo da pena ou medida)<sup>82</sup>.

É interessante notar que a mais recente formação para aplicadores do programa para jovens “ser.pro” já incluiu uma preparação para o caso de vir a ser necessário dinamizar o programa online<sup>83</sup>.

### **Penas ou medidas com vigilância eletrónica**

Logo em março de 2020 foi estabelecido que as visitas de rotina à habitação da pessoa supervisionada seriam suspensas e substituídas por contactos à distância.

A instalação e remoção de equipamentos de vigilância eletrónica ficaram sujeitas a cancelamento no caso de a pessoa sujeita a vigilância estar doente ou suspeita de infeção com covid-19, ou em isolamento profilático, pelo menos enquanto não estivesse disponível para os técnicos equipamento de proteção individual<sup>84</sup>; os técnicos das equipas de vigilância eletrónica foram dos primeiros a receber fatos de proteção individual<sup>85</sup>.

Como já referido, as equipas de vigilância eletrónica passaram a contar com menos elementos em regime de trabalho presencial, estando os restantes membros da equipa em teletrabalho rotativo (equipas “em espelho”).

### **Situações especiais**

Apesar da orientação geral no sentido de reduzir as entrevistas às situações urgentes e essenciais, os serviços optaram por manter a realização de entrevistas presenciais em situações consideradas de risco elevado, nomeadamente casos de violência doméstica. Em razão da pandemia, estas entrevistas não tiveram a regularidade estritamente prevista nos manuais de procedimentos vigentes para as situações de normalidade; e o trabalho com estes indivíduos passou a ser mais de monitorização e fiscalização do que de intervenção dirigida à alteração de comportamento e promoção de competências. Este trabalho foi afetado pela suspensão de programas e pelos

---

<sup>78</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>79</sup> Situação relatada pela DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>80</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>81</sup> Data de referência: julho de 2021. Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>82</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>83</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>84</sup> DGRSP, «COVID-19 Measures for Probation in Portugal», 17-4-2020.

<sup>85</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

limites de duração das entrevistas presenciais, tendo-se perdido oportunidades de trabalhar as necessidades de intervenção identificadas<sup>86</sup>.

## **Impactos específicos em categorias mais vulneráveis de condenados**

Além das medidas excepcionais destinadas a proteger do contágio os cidadãos reclusos – que se encontram já de si numa situação de especial vulnerabilidade, pelo mero facto de estarem privados da liberdade, numa situação de forte dependência do Estado, e alojados em espaços de vivência comum que não permitem o necessário distanciamento social –, o Governo e demais entidades públicas tomaram, ao longo do período pandémico, numerosas medidas tendentes a proteger pessoas em outras situações de vulnerabilidade (nomeadamente, idosos, crianças, jovens, pessoas com deficiência, pessoas LGBTI, vítimas de violência doméstica e de tráfico de seres humanos, imigrantes e refugiados, membros da comunidade cigana, pessoas em situação de sem-abrigo)<sup>87</sup>. Nomeadamente, mesmo enquanto vigorou em Portugal o dever geral de recolhimento domiciliário, manteve-se aberta uma exceção para as deslocações destinadas a prestar assistência ou acolhimento de emergência a vítimas de violência doméstica ou de tráfico de seres humanos, a crianças e jovens em risco, a pessoas portadoras de deficiência, a pessoas idosas e ainda para o acompanhamento de menores.

Contudo, na generalidade, tratou-se de medidas de carácter transversal, não pensadas especificamente para os casos em que estas pessoas estejam a cumprir uma pena na comunidade.

Na perspetiva dos serviços de reinserção social, não são de relevar impactos específicos da pandemia na execução de penas na comunidade nas categorias acima referidas. Desde logo, porque a população com que numericamente mais lidam não tem aquelas características, verificando-se, sobretudo, outras características de vulnerabilidade (mais de cariz socioeconómico) na generalidade das pessoas que cumprem penas. Mas também por não considerarem verificada uma diferenciação do impacto da pandemia em função daquelas variáveis (com excepção das vulnerabilidades de saúde, em particular a idade avançada), não se tendo sentido a necessidade de desenhar estratégias específicas para algumas daquelas categorias. A perspetiva dos serviços é a de procurar sempre identificar as concretas necessidades humanas presentes em cada caso, independentemente daquelas “categorias” de vulnerabilidade, sempre em cumprimento dos deveres de imparcialidade e de igualdade de tratamento<sup>88</sup>.

Descrevem-se de seguida algumas medidas tomadas relativamente a certos grupos da população que revelam necessidades específicas ou se encontram em alguma situação de particular vulnerabilidade.

### **Jovens**

Foram produzidas publicações, cartazes e infografias divulgadas nas redes sociais da Direção-Geral de Saúde, com mensagens dirigidas à população sobre como promover relações saudáveis em contexto de COVID19 e sobre como pedir ajuda, destacando-se as seguintes mensagens

---

<sup>86</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>87</sup> Para uma descrição exaustiva das medidas, cf. o documento preparado pela Comissão Nacional de Direitos Humanos que sistematizou as principais medidas tomadas no contexto da pandemia na ótica da promoção e da proteção dos direitos humanos, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», pp. 13 ss.

<sup>88</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

temáticas: promoção da parentalidade e das relações saudáveis; proteção das crianças e pessoas mais vulneráveis; como pedir ajuda<sup>89</sup>.

Conforme já mencionado (*supra*, 2.), a Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça detetou um especial impacto das medidas restritivas nas prisões (restrições às visitas, aos contactos com o exterior e às atividades nos estabelecimentos prisionais) nos reclusos jovens.

Conforme já referido (*supra*, 3.), no contexto do programa de intervenção da DGRSP para jovens “ser.pro”, a mais recente formação para aplicadores do programa já incluiu uma preparação para o caso de vir a ser necessário dinamizar o programa online<sup>90</sup>.

## **Idosos**

É uma das poucas situações em que se pode encontrar uma medida especificamente dirigida a uma situação de especial vulnerabilidade relacionada com o cumprimento de penas.

Entre as medidas extraordinárias aprovadas pela Lei 9/2000, o “indulto excecional” – perdão de pena concedido pelo Presidente da República – era aplicável apenas a reclusos com idade superior a 65 anos e com problemas de saúde, física ou mental, ou com um grau de autonomia incompatível, no contexto pandémico, com a normal permanência em meio prisional<sup>91</sup>. Como já referido, beneficiaram deste indulto excecional 14 reclusos.

Também no interior do sistema prisional, como já referido, houve uma preocupação de proteger os reclusos mais idosos e/ou com problemas de saúde, nomeadamente através da reafetação a outro alojamento dentro do estabelecimento e da diferenciação dos horários das rotinas diárias, de modo a procurar separar e proteger, o mais possível, as pessoas consideradas mais vulneráveis (idade superior a 60 anos, com imunossupressão ou com doença crónica, designadamente respiratória, hipertensão e diabetes) dos restantes reclusos.

Quanto aos idosos (ou pessoas que, por razões de saúde, integravam grupos de risco para a covid-19) em cumprimento de penas ou medidas na comunidade, foram evitadas diligências com deslocação e substituídas por contactos à distância<sup>92</sup>, exceto em situações urgentes em que o atendimento presencial era imprescindível. Foi referido que os idosos, assim como as pessoas analfabetas, não puderam ser abarcados pelos programas que decorreram *online* nas plataformas eletrónicas, pela dificuldade de acesso.

Foram ainda reportadas solicitações de pessoas idosas em cumprimento de pena na habitação de autorização para fazerem passeios higiénicos nas proximidades da residência com vista a manterem a mobilidade<sup>93</sup>.

Na preparação para a liberdade, e independentemente do contexto de pandemia, verificam-se especiais dificuldades na integração de idosos que se encontrem em situação de menor

---

<sup>89</sup> CNDH, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», p. 21 (iniciativas enquadradas nas áreas de intervenção do Programa Nacional de Saúde Infantil e Juvenil e do Programa Nacional de Prevenção da Violência no Ciclo de Vida, que inclui a Ação de Saúde para Crianças e Jovens em Risco e a Ação de Saúde sobre Género, Violência e Ciclo de Vida)

<sup>90</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>91</sup> Artigo 3.º, n.º 1, da Lei 9/2020: «O membro do Governo responsável pela área da justiça pode propor ao Presidente da República o indulto, total ou parcial, da pena de prisão aplicada a recluso que tenha 65 ou mais anos de idade à data da entrada em vigor da presente lei e seja portador de doença, física ou psíquica, ou de um grau de autonomia incompatível com a normal permanência em meio prisional, no contexto desta pandemia». Ao contrário do perdão previsto no artigo 2.º, que era de aplicação automática e se referia somente a penas ou remanescentes de penas iguais ou inferiores a dois anos, o “indulto excecional” era aplicável mediante requerimento e independentemente da duração da pena.

<sup>92</sup> Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.

<sup>93</sup> Informação recolhida no Tribunal de Execução das Penas de Lisboa, 26-7-2021.



autonomia, já que são escassas as capacidades de acolhimento em unidades residenciais para idosos<sup>94</sup> e as associações que acolhem reclusos libertados não têm condições de receber pessoas sem autonomia.

## **Mulheres**

As mulheres em cumprimento de penas não prisionais, embora estejam em minoria, são proporcionalmente mais numerosas (10,3%, em 2020) do que as mulheres reclusas (6,7%, em 2020), situação que prevalece na maior parte dos países do Conselho da Europa<sup>95</sup>.

Além de serem minoria, foi referido que, geralmente, após a libertação, são relativamente poucas as que encontram dificuldades de enquadramento familiar ou de habitação e, por essas duas razões, os poucos protocolos de habitação que existem com organizações da sociedade civil são dirigidos a homens. Foi-nos referido, todavia, por uma organização, um caso de uma mulher que, por motivos de saúde, saiu da prisão no âmbito das medidas excecionais, e não tinha onde ficar. Pela ausência de protocolos de habitação para mulheres libertadas da prisão, houve dificuldades em arranjar-lhe uma solução de alojamento.

A experiência do confinamento domiciliário pela generalidade da população pode ter um efeito positivo na sensibilização quanto aos obstáculos enfrentados pelas pessoas em cumprimento de pena de prisão na habitação, especialmente daquelas com filhos menores. Foram relatados por organizações entrevistadas dois casos (anteriores à pandemia) de mulheres pertencentes a famílias monoparentais – uma com três filhos menores, a outra com cinco – que enfrentaram especiais dificuldades no cumprimento daquela modalidade de pena em razão dos limites de horários para sair de casa. Um delas, que morava sozinha com cinco filhos menores, terá visto o regime de permanência na habitação revogado, aparentemente por não se ter apresentado quando convocada.

É interessante notar que se verificou em algumas famílias (onde o elemento masculino, condenado em pena de prisão, veio para casa em licença de saída extraordinária) uma certa inversão de papéis, com a mulher a sair para trabalhar e o homem a ficar em casa com os filhos<sup>96</sup>.

## **Vítimas de violência doméstica**

Constatando-se que o confinamento domiciliário imposto para combater a pandemia era potenciador de situações de violência doméstica, dificultando ao mesmo tempo a procura de ajuda por parte das vítimas, foram tomadas diversas medidas dirigidas a proteger eventuais vítimas de violência doméstica. Nomeadamente, foram reforçados os canais de apoio às vítimas (linha telefónica de apoio gratuita 24/7, endereço de e-mail [violencia.covid@cig.gov.pt](mailto:violencia.covid@cig.gov.pt), ajuda por sms confidencial, reforço da articulação entre organismos para assegurar respostas céleres) e foram lançadas campanhas informativas na comunicação social e nas redes sociais (#SegurançaEmIsolamento) informando dos canais de ajuda disponíveis e alertando a sociedade para os sinais a que devia estar atenta na vizinhança.

---

<sup>94</sup> DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.

<sup>95</sup> AEBI, Marcelo F.; HASHIMOTO, Yuji Z. Space II - Council of Europe Annual Penal Statistics: Persons under the supervision of Probation Agencies: Strasbourg: Council of Europe, 2020.

<sup>96</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.



Por outro lado, durante o estado de emergência, mantiveram-se em funcionamento todos os serviços de apoio e abrigo às vítimas, que foram considerados serviços essenciais. Foram ainda abertas estruturas temporárias de acolhimento de emergência<sup>97</sup>.

Note-se que estas medidas foram de carácter transversal, não se dirigindo especificamente a pessoas em cumprimento de pena.

### **Pessoas com deficiência ou com problemas de saúde mental**

A Direção-Geral de Saúde disponibilizou recomendações sobre a prevenção, sintomas e cuidados a ter em relação à covid-19 em língua gestual portuguesa, e criou um canal de atendimento da linha SNS24 por videochamada, garantindo, assim, informações adequadas e acessíveis aos cidadãos com deficiência auditiva. Foi disponibilizado na internet um Manual sobre covid em formato acessível, para pessoas com deficiência e suas famílias e cuidadores<sup>98</sup>.

Os recursos da campanha de prevenção da violência doméstica referida acima estavam também disponíveis em língua gestual<sup>99</sup>.

Quanto às pessoas com problemas de saúde mental, este grupo foi apontado quer pelos serviços de reinserção social, quer pelos tribunais de execução das penas, como um dos que colocam mais desafios na execução de penas na comunidade<sup>100</sup>.

### **Minorias étnicas**

Em Portugal, não é admitida a recolha de dados étnico-raciais<sup>101</sup>. Este fator dificulta a recolha de informação específica sobre o impacto da pandemia em pessoas pertencentes a minorias étnicas.

Ainda assim, podem identificar-se, em geral, como principais dificuldades na execução das penas no caso de minorias étnicas: o desconhecimento, por parte dos técnicos, relativamente às especificidades culturais de algumas minorias, que são importantes para o estabelecimento da relação e para a contextualização de comportamentos e crenças demonstrados; e a dificuldade no processo de mudança para prevenção da reincidência nos casos em que o comportamento criminal é justificado em valores/crenças culturais incompatíveis com a lei portuguesa<sup>102</sup>.

Refira-se, ainda, que foi lançada uma campanha de sensibilização para o cumprimento do dever de recolhimento domiciliário junto das comunidades ciganas<sup>103</sup>. A campanha não se referia, porém, especificamente a pessoas em cumprimento de pena.

---

<sup>97</sup> Sobre este conjunto de medidas, CNDH, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», p. 14 s.

<sup>98</sup> CNDH, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», p. 19. Manual disponibilizado em <https://www.inr.pt/manual-covid-para-pessoas-com-deficiencia>.

<sup>99</sup> CNDH, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», p. 14.

<sup>100</sup> Entrevista com DGRSP, 27-7-2021 (referência às dificuldades na intervenção junto de pessoas com problemas de saúde mental, consistindo a principal preocupação em assegurar que a pessoa beneficia de acompanhamento pelos serviços locais de saúde mental), e informação recolhida no Tribunal de Execução das Penas de Lisboa, 26-7-2021 (referência a situações em que a pessoa em permanência na habitação, com problemas de saúde mental, em momentos de descompensação sai de casa, violando o dever de permanência na habitação).

<sup>101</sup> Trata-se de uma questão polémica, que aliás foi muito debatida aquando dos Censos 2021. V., exemplificativamente, artigo publicado no jornal Público por um grupo de indivíduos e organizações: «Recolha de dados étnico-raciais sim, mas com quem, como e para quê?», 4-2-2018, disponível em:

<https://www.publico.pt/2018/02/04/sociedade/opiniao/recolha-de-dados-etnicoraciais-sim-mas-com-quem-como-e-para-que-1801635>.

<sup>102</sup> DGRSP, resposta ao questionário, 30-7-2021.

<sup>103</sup> Campanha s “Por ti, por todos, fica em casa”. Cf. CNDH, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», p. 22.

## Estrangeiros

Durante o período pandémico, houve várias medidas dirigidas a proteger pessoas imigrantes e refugiadas, de que são exemplo: manutenção da validade de documentos de autorização de permanência e residência; isenção de taxas moderadoras no diagnóstico e tratamento da covid-19, independentemente da situação regular ou irregular no país; difusão de informação sobre a covid-19 e sobre o processo de vacinação, adequada e acessível, em numerosas línguas, às pessoas imigrantes e refugiadas; criação de uma plataforma online que permitiu o registo de cidadãos estrangeiros, mesmo que não tivessem número de utente do Serviço Nacional de Saúde, para integrarem o plano nacional de vacinação, independentemente da situação regular ou irregular no país<sup>104</sup>.

Os materiais da campanha de prevenção da violência doméstica durante o confinamento, #SegurançaEmIsolamento, foram disponibilizados em 8 línguas estrangeiras (árabe, bengali, francês, hindi, inglês, mandarim, nepalês e russo)<sup>105</sup>.

Contudo, também aqui, tratou-se de medidas de carácter geral, não especificamente dirigidas a pessoas em cumprimento de penas.

Na execução das penas de estrangeiros, a DGRSP manifesta encontrar dificuldades em obter informação colateral para efeitos de avaliação e monitorização, nos casos em que a pessoa não tem enquadramento familiar em Portugal. As barreiras linguísticas também se impõem tanto na comunicação quanto no processo de reinserção social, considerando que não existem programas direccionados às pessoas que não falam a língua portuguesa. Quando a situação legal em Portugal não está regularizada, há dificuldades na inserção laboral, educacional/formativa, bem como no encaminhamento de problemas mais específicos como, por exemplo, ao nível da saúde mental<sup>106</sup>. Todas essas dificuldades, porém, não são específicas do período da pandemia.

## Pessoas LGBTI

As autoridades de saúde tomaram medidas para garantir o acesso das pessoas transexuais ao acompanhamento clínico e fármacos<sup>107</sup>. Acrescem as medidas de prevenção da violência doméstica já referidas.

## Pessoas sem-abrigo

Conforme já referido, a aplicação do perdão previsto na Lei 9/2020 resultou numa libertação repentina e simultânea de numerosos reclusos, sem preparação adequada. Nos casos em que se detetou que a pessoa a libertar não dispunha de solução de habitação, os Serviços Prisionais procuraram articular-se com os serviços da segurança social, instituições particulares de solidariedade social, autarquias e a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) para assegurar o seu encaminhamento para um local onde pudessem ficar. Por exemplo, em Lisboa, um protocolo com a autarquia e a Associação O Companheiro proporcionou alojamento de pessoas libertadas da prisão em bungalows, no parque de campismo

---

<sup>104</sup> CNDH, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», p. 18 s.; plataforma para agendamento da vacinação de pessoas sem número de utente do Serviço Nacional de Saúde (<https://servicos.min-saude.pt/covid19/vacinacao-nao-utente>); informação do Alto Comissariado para as Migrações, em: <https://www.acm.gov.pt/-/covid-19-medidas-orientacoes-e-recomendacoes?> [últ. acesso 21-8-2021]; «Governo cria plataforma para estrangeiros sem cartão de utente terem vacina contra a covid-19», jornal *Público* de 17-3-2021, disponível em: <https://www.publico.pt/2021/03/17/sociedade/noticia/governo-cria-plataforma-estrangeiros-cartao-utente-terem-vacina-covid19-1954679>.

<sup>105</sup> CNDH, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», p. 14.

<sup>106</sup> DGRSP, resposta ao questionário, 30-7-2021.

<sup>107</sup> CNDH, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», p. 22.

de Monsanto, prevendo-se igualmente a formação profissional destes ex-reclusos e a sua integração laboral nos serviços de higiene e limpeza da Câmara Municipal<sup>108</sup>.

Contudo, foram reportados pela comunicação social casos de pessoas libertadas ao abrigo deste perdão que se encontravam a dormir na rua; alegadamente, alguns reclusos terão omitido aos Serviços que não tinham para onde ir, por recearem não ser libertados caso o admitissem<sup>109</sup>. Também os dados recolhidos pela Provedoria de Justiça junto de Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA) e de instituições de solidariedade social de várias localidades do país dão nota de um aumento da população sem-abrigo, relacionado com a libertação extraordinária de reclusos; em alguns desses casos, tratava-se de pessoas que já antes da reclusão permaneciam na rua<sup>110</sup>.

No caso da “licença de saída administrativa extraordinária” prevista na Lei 9/2020, uma vez que esta trazia consigo o dever de permanecer na habitação (artigo 4.º, n.º 2), esta não foi concedida a pessoas que não tinham um lugar para viver. Neste ponto, é identificável um tratamento diferenciado das pessoas sem habitação e sem retaguarda familiar.

Refira-se, ainda, que durante a pandemia foram tomadas diversas medidas destinadas a proteger as pessoas em situação de sem-abrigo. Nomeadamente, foram criados abrigos de emergência, assegurando cuidados de saúde, alimentação e vestuário, em articulação com as autarquias locais e organizações da sociedade civil<sup>111</sup>.

De acordo com a perspetiva obtida junto de organizações que trabalham com populações vulneráveis, independentemente do contexto da pandemia, há obstáculos acrescidos na reintegração social das pessoas sem-abrigo, tanto pelos problemas que precisam ser trabalhados a nível individual (como a higiene e assiduidade), quanto pela escassez de oportunidades de emprego, uma vez que se verifica alguma resistência das empresas e instituições em empregar pessoas sem-abrigo.

### **Desemprego e outras vulnerabilidades socioeconómicas**

Conforme referido, a vulnerabilidade mais relevante entre as pessoas em cumprimento de penas não prisionais, que afeta a generalidade dessa população e impõe obstáculos difíceis de serem superados, é de cariz socioeconómico, que inclui não só aqueles sem enquadramento familiar e sem-abrigo, mas também os desempregados ou pessoas em condições financeiras precárias. A situação de desemprego é, por si só, um fator de risco que prejudica o processo de reinserção social e, por vezes, dificulta a motivação da pessoa, sendo agravada quando coexistem outras problemáticas, nomeadamente do foro das dependências e/ou saúde mental<sup>112</sup>.

Durante a pandemia, os obstáculos enfrentados pelas pessoas desempregadas, que estão relacionados com a própria conjuntura social, nomeadamente a escassez ou a precariedade da oferta laboral, foram potenciados. O aumento do desemprego e a suspensão de muitas atividades económicas dificultou o processo de empregabilidade de pessoas em cumprimento de penas não prisionais (tal como com a generalidade da população), o que resultou na desmotivação de algumas pessoas em continuar os programas de acompanhamento realizados por organizações não-governamentais, voltados para a empregabilidade e o desenvolvimento de competências

---

<sup>108</sup> Provedoria de Justiça, *Cadernos da Pandemia: Os Sem-abrigo em Tempos de Emergência*, 2021, p. 42.

<sup>109</sup> «Não quero esta liberdade. Os reclusos que a covid tirou das prisões», reportagem de Helena Bento e Tiago Soares, *Expresso* online, 16-11-2020, <https://multimedia.expresso.pt/reclusoscovid19> [últ. acesso 18-8-2021].

<sup>110</sup> Provedoria de Justiça, *Cadernos da Pandemia*, cit., p. 42.

<sup>111</sup> CNDH, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», p. 19.

<sup>112</sup> DGRSP, resposta ao questionário, 30-7-2021.

personais e profissionais, tendo sido verificadas muitas desistências nesse período. A suspensão dos contactos e das intervenções presenciais também foi referida como fator de desmotivação e de desistências.

Tomámos conhecimento de um caso de um homem em cumprimento de pena de prisão em regime de permanência na habitação, com dois filhos menores, cuja esposa tinha ficado desempregada durante a pandemia em razão da falência da empresa empregadora, resultando em dificuldades financeiras para a família. Segundo relatado pelo próprio, devido às restrições próprias do regime da pena (nomeadamente, permanência em casa por doze horas, saídas autorizadas apenas para trabalho formal), houve maior dificuldade em buscar soluções para aumentar a sua contribuição para o agregado familiar (como por exemplo, encontrando um trabalho autónomo ou informal adicionalmente ao autorizado pelo tribunal)<sup>113</sup>. Em outros casos de pessoas em cumprimento de penas com vigilância eletrónica, foi referido que, não obstante a celeridade de resposta das autoridades na concessão das autorizações de saída, os procedimentos acabam por constituir empecilho no processo de procura de emprego (p. ex., autorização prévia do tribunal para comparecer a uma entrevista de emprego, necessidade de a entidade empregadora emitir declaração sobre a entrevista e, posteriormente, confirmar a veracidade da declaração, etc.); problema que todavia não se limita ao período da pandemia.

No caso de mulheres que, em decorrência do cumprimento da pena de prisão, perdem a guarda de filhos menores, a situação de desemprego após a libertação também é um obstáculo adicional. Foi noticiada a situação de uma mulher beneficiada pela licença de saída administrativa extraordinária que, em seguida, foi colocada em liberdade condicional. A dificuldade em encontrar emprego nesse período da pandemia foi um empecilho para que pudesse retomar a guarda da sua filha de 14 anos, entregue aos cuidados de uma instituição<sup>114</sup>.

Durante a pandemia, foram estabelecidas novas parcerias para empregar reclusos libertados pelas medidas excecionais, como é o exemplo da parceria entre a organização não-governamental de apoio a reclusos e ex-reclusos "O Companheiro" e a Câmara Municipal de Lisboa e as Juntas de Freguesia de Benfica e de São Domingos de Benfica, que ofereceram postos de trabalho a algumas pessoas libertadas, em razão do surgimento de vagas disponíveis deixadas por aqueles colaboradores pertencentes a grupos de risco que ficaram impedidos de trabalhar nas áreas operacionais. Estes reclusos receberam formação e obtiveram emprego na higiene urbana, deservagem e oficinas<sup>115</sup>.

Há que referir ainda um protocolo de articulação da DGRSP com o Instituto de Emprego e Formação Profissional que define procedimentos e circuitos próprios para o encaminhamento de pessoas a cumprir penas e medidas na comunidade, mas que não foi especificamente estabelecido para enfrentar as dificuldades da pandemia<sup>116</sup>.

As dificuldades socioeconómicas refletiram-se também na maior dificuldade das pessoas com poucos recursos ou conhecimentos informáticos em adaptar-se à nova realidade digital do acompanhamento de reinserção social, seja pela falta de equipamentos adequados, seja pelas dificuldades em utilizar as plataformas eletrónicas.

---

<sup>113</sup> Entrevista realizada pela equipa, por via telefónica, em agosto 2021.

<sup>114</sup> «A pandemia tirou-os da prisão», reportagem de Ana Tulha, *Notícias Magazine*, 22-6-2020, disponível em <https://www.noticiasmagazine.pt/2020/a-pandemia-tirou-os-da-prisao/historias/250278/> [últ. acesso 13-08-2021].

<sup>115</sup> *Idem*.

<sup>116</sup> DGRSP, resposta ao questionário, 30-7-2021.

## O impacto no funcionamento dos serviços e no trabalho e bem-estar dos técnicos de reinserção social

Procurou-se também perceber quais os impactos da pandemia (confinamentos, teletrabalho, distanciamento social) nos trabalhadores dos serviços de reinserção social – no seu trabalho, no seu bem-estar, na conciliação com a vida pessoal, nos riscos para a saúde.

Os serviços da DGRSP foram considerados “serviços públicos essenciais” para efeitos de manutenção em funcionamento, com atendimento presencial, durante o estado de emergência, o que, no entender do Governo, se revelava “imprescindível para garantir o atendimento dos cidadãos sempre que os meios digitais e analógicos não logr[ass]em dar resposta, pela sua natureza ou qualquer outra razão atendível”<sup>117</sup>.

Foram ainda adotadas medidas de carácter excecional e temporário de restrição do gozo de férias durante o período de tempo necessário para garantir os serviços essenciais da DGRSP em matéria de segurança e cuidados de saúde nos estabelecimentos prisionais, nos centros educativos e no sistema de vigilância eletrónica<sup>118</sup>. Assim, os elementos do Corpo da Guarda Prisional, profissionais de saúde e técnicos profissionais de reinserção social ficaram impedidos de gozar férias, pelo período de tempo que se afigurou indispensável, por forma a assegurar a continuidade mínima dos serviços essenciais da DGRSP em matéria de segurança e cuidados de saúde nos estabelecimentos prisionais, nos centros educativos e no sistema de vigilância eletrónica.

### A proteção da saúde dos trabalhadores dos serviços de reinserção social

Os técnicos de reinserção social tiveram acesso a equipamentos de proteção individual em serviço, tendo os técnicos das equipas de vigilância eletrónica sido os primeiros a dispor destes equipamentos. Foi assegurada a vacinação dos técnicos de reinserção social, embora, devido à escassez de vacinas na fase inicial do processo de vacinação nacional, só tenham sido considerado prioritários os profissionais que lidavam com pessoas em privação de liberdade; seguiram-se os técnicos das equipas de vigilância eletrónica; quanto aos demais técnicos de reinserção social, foram vacinados por faixa etária, de acordo com o plano vigente para a população em geral<sup>119</sup>.

### Impacto na carga laboral

A criação de uma medida extraordinária, até então não existente (a licença de saída extraordinária de reclusos, com obrigação de permanência na habitação) acarretou um acréscimo substancial de trabalho para os serviços de reinserção social, implicando um esforço acrescido por parte quer das equipas quer dos serviços centrais. Desde logo, houve a necessidade de adaptação operativa das equipas de reinserção social, bem como de criação, a curto prazo, de guiões de procedimentos e orientações metodológicas sobre como fazer a monitorização<sup>120</sup>.

Ao controlo do cumprimento das condições da licença acresceu a necessidade de decidir da sua renovação cada 45 dias (elaboração da proposta de renovação e apresentação para decisão do Diretor-Geral), bem como as situações de eventual revogação, que exigiam análise imediata e prontidão de resposta, mesmo aos fins de semana. Os Serviços reportam que este acréscimo implicou menor disponibilidade para realizar, com mais regularidade, serviços externos associados

<sup>117</sup> Despacho n.º 3614-C/2020 (2.ª série) de 27 de julho, <https://dre.pt/application/conteudo/130600788>.

<sup>118</sup> Despacho n.º 3587/2020 (2.ª série), de 23 de março, <https://dre.pt/application/conteudo/130546229>.

<sup>119</sup> Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021, e entrevista, 27-7-2021.

<sup>120</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

a outro tipo de medidas em execução na comunidade<sup>121</sup>. Procurou-se também mitigar tal acréscimo através do recurso à colaboração dos órgãos de polícia criminal locais.

Foi ainda reportado um esforço acrescido nos casos de ausência do serviço de colegas em isolamento profilático. Estes acréscimos foram, porém, de algum modo mitigados pela diminuição das diligências em tribunais (devida à suspensão de prazos judiciais)<sup>122</sup> e das solicitações judiciais de assessoria técnica à tomada de decisão (relatórios e audições) e de execução de penas e medidas, conforme constatado nos dados estatísticos (Gráficos 1 e 2, *supra*).

Refira-se ainda a exigência acrescida para os técnicos na realização de atendimentos presenciais, desde a necessidade de automonitorização dos sintomas e de controlo da temperatura e dos sintomas dos utentes, à reorganização dos espaços para assegurar o distanciamento físico e ao próprio trabalho de higienização do espaço de atendimento<sup>123</sup>.

### **Alterações nos métodos de trabalho**

Tal como já referido, logo em março de 2020, com o decretamento do estado de alerta e, depois, do estado de emergência, os contactos presenciais com as pessoas supervisionadas foram reduzidos às situações essenciais e urgentes e as atividades em grupo foram suspensas.

Os horários de funcionamento dos serviços foram reduzidos<sup>124</sup> e o número de profissionais em trabalho presencial nas equipas de reinserção social e de vigilância eletrónica foi cingido ao indispensável (para assegurar atendimento telefónico, bem como atendimento presencial de situações essenciais e urgentes; e para aceder a bases de dados ou ferramentas informáticas que não estivessem acessíveis remotamente), ficando os outros membros das equipas em teletrabalho rotativo<sup>125</sup>. As situações consideradas essenciais e urgentes, de modo a justificarem um atendimento presencial, consistiram, nomeadamente, nas seguintes: elaboração de relatórios com vista à aplicação de medidas com vigilância eletrónica; elaboração de relatórios de apoio a decisões que impliquem a libertação de pessoas privadas da liberdade; requerimentos determinados como urgentes pela autoridade judiciária<sup>126</sup>; e acompanhamento de pessoas em situação de risco elevado. O atendimento presencial era precedido de um controlo dos sintomas de covid-19 e decorria em cumprimento das orientações de distanciamento social<sup>127</sup>.

Após essa fase, as equipas procuraram retomar contactos presenciais, ainda que privilegiando contactos por meios de comunicação à distância, e reforçando a articulação com as polícias ao nível local.

A adaptação dos métodos de trabalho passou sobretudo pelo recurso a meios de comunicação à distância, quer no contacto com as pessoas sob supervisão, quer nas reuniões de trabalho, o que, segundo os Serviços, permitiu poupar esforços e desgaste nas deslocações<sup>128</sup>.

O facto de a audição dos técnicos pelos tribunais ter passado a poder ser feita por videoconferência também permitiu poupar muito tempo. A facilidade em reunir online com colegas de equipas de outras zonas geográficas, para troca de informações e harmonização de

---

<sup>121</sup> Fonte: DGRSP (dezembro 2020).

<sup>122</sup> DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.

<sup>123</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>124</sup> Cf. Despacho do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais de 27-3-2020, disponível em [https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Covid19/dsp\\_ERS-att-prescial-covid19.pdf?ver=2020-04-02-102214-660](https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Covid19/dsp_ERS-att-prescial-covid19.pdf?ver=2020-04-02-102214-660).

<sup>125</sup> DGRSP, «COVID-19 Measures for Probation in Portugal», 17-4-2020.

<sup>126</sup> DGRSP, «COVID-19 Measures for Probation in Portugal», 17-4-2020.

<sup>127</sup> DGRSP, «COVID-19 Measures for Probation in Portugal», 17-4-2020.

<sup>128</sup> DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.



procedimentos, foi apontada com um aspeto positivo<sup>129</sup>. A recente renovação do parque informático, a disponibilização de computadores portáteis às equipas e a possibilidade de acesso remoto (VPN) foram apontados como muito úteis para a eficiência do trabalho desenvolvido<sup>130</sup>.

Naturalmente, houve também dificuldades. Por exemplo, as chamadas feitas pelos técnicos a partir de casa, pelos telemóveis individuais, era feita por número confidencial e por vezes os utentes, não reconhecendo o número, não atendiam e não retribuíam a chamada, pelo que era necessário que um colega dos serviços centrais telefonasse à pessoa pedindo que atendesse a chamada. A transferência do telemóvel da equipa para os membros do turno seguinte é também menos prática num contexto de teletrabalho.

Os técnicos consideram que tiveram de “reinventar” a sua forma de trabalhar, sobretudo através do recurso a meios de comunicação à distância<sup>131</sup>. Por exemplo, tiveram de aprender a fazer entrevistas prolongadas por telefone (meio antes empregue apenas para contactos pontuais)<sup>132</sup>. Incentivaram também os utentes a criar contas de correio eletrónico para facilitar o contacto. Foi ainda reportado que mesmo os técnicos menos familiarizados com as tecnologias fizeram um esforço de evolução com resultados positivos<sup>133</sup>.

Os Serviços expressam que, “não obstante as dificuldades vividas, este acompanhamento tem promovido um potencial de aprendizagem contínuo, (...) revelando-se uma experiência assim positiva e com conhecimentos transferíveis para o acompanhamento de medidas de execução na comunidade”<sup>134</sup>.

### **Apoio psicológico aos técnicos**

Os técnicos entrevistados referiram que sentiram apoio das hierarquias, nomeadamente dos diretores dos Núcleos de Apoio Técnico e dos diretores regionais; os coordenadores de equipa tentaram dar o apoio necessário aos respetivos técnicos, num esforço adicional de apoio interno, gerindo situações de instabilidade emocional, medos e inseguranças, rejeição do desempenho de algumas tarefas (sobretudo na fase inicial da pandemia, de maior incerteza e desconhecimento). Verificou-se também um acréscimo de reuniões da alta direção com os diretores regionais, para lidar com as dificuldades sentidas<sup>135</sup>.

Refira-se ainda que o Ministério da Justiça aprovou um regime específico para conjugar a exigência de disponibilidade destes profissionais (enquanto profissionais de serviços públicos essenciais) com eventuais necessidades de assistência à família, considerando o fecho de escolas, creches e equipamento de apoio a pessoas com deficiência<sup>136</sup>. Aquando da suspensão das atividades letivas ao nível nacional, foi também estabelecido que, em cada agrupamento de escolas, seria designado um estabelecimento de ensino para acolher os filhos ou outros dependentes a cargo dos profissionais de saúde e dos trabalhadores de serviços essenciais, cuja mobilização para o serviço ou prontidão obstasse a que prestassem assistência aos mesmos<sup>137</sup>.

---

<sup>129</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>130</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>131</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>132</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>133</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>134</sup> Fonte: DGRSP (dezembro 2020).

<sup>135</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>136</sup> Despacho n.º 3586/2020 (2.ª série) de 23 de março, que estabelece “regras em matéria de articulação entre assistência à família e a disponibilidade para os profissionais que asseguram os serviços essenciais da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais em matéria de segurança e cuidados de saúde nos estabelecimentos prisionais, nos centros educativos e no sistema de vigilância eletrónica”, <https://dre.pt/application/conteudo/130546228>.

<sup>137</sup> Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

## Tribunais de Execução das Penas

Os tribunais de execução das penas (tal como a generalidade dos tribunais) também tiveram de adaptar métodos de trabalho.

Estes tribunais tiveram um acréscimo significativo de trabalho nos meses de abril e maio de 2020, devido à aplicação dos perdões previstos na Lei n.º 9/2020; nesse período, foi feito um reforço temporário dos quadros destes tribunais, para assegurar a plena capacidade de dar integral e rápido cumprimento às disposições da lei<sup>138</sup>. O Ministério Público junto destes tribunais teve também intervenção na licença de saída extraordinária prevista na mesma lei; embora a sua concessão fosse administrativa, da competência do Diretor-Geral da DGRSP, as decisões de concessão e de cessação das licenças eram obrigatoriamente comunicadas ao Ministério Público, para verificação da legalidade e eventual impugnação judicial, caso concluísse pelo não cumprimento dos requisitos legais<sup>139</sup>.

Na sequência da aprovação da Lei n.º 9/2020, no Tribunal de Execução das Penas de Lisboa, quer os juízes, quer os magistrados do Ministério Público organizaram uma reunião entre si com vista a assegurar uniformidade de critérios na interpretação e aplicação da lei<sup>140</sup>.

Houve também adaptações no modo de funcionamento do conselho técnico (órgão de apoio à decisão do juiz de execução das penas). Em regra, em lugar de todos os membros estarem presentes no estabelecimento prisional, o juiz, o procurador e o funcionário judicial passaram a participar remotamente, através da plataforma eletrónica Webex, bem como o técnico da equipa de reinserção social e os advogados, apenas se encontrando fisicamente na sala do estabelecimento prisional o diretor e os responsáveis pelas diversas áreas de intervenção do estabelecimento. Também a audição de reclusos (nomeadamente para efeitos de tomada de decisão sobre a liberdade condicional) passou a decorrer por videoconferência (estando o recluso sozinho numa sala dotada de equipamento de videoconferência). Já no de pessoas em cumprimento de pena na habitação, eventuais audições perante o juiz de execução (v.g., em caso de incumprimento das regras ou para concessão de liberdade condicional) ocorreram, em regra, presencialmente no tribunal, embora também se tivessem realizado remotamente, se a pessoa dispusesse dos necessários meios no domicílio<sup>141</sup>.

## Outros serviços de justiça

É ainda de referir que, durante o estado de emergência, os serviços da Procuradoria-Geral da República e da Provedoria de Justiça se mantiveram em funcionamento permanente, com vista ao pleno exercício das suas competências de defesa da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos<sup>142</sup>. A partir de março de 2020, foram suspensas as deslocações de elementos da Provedoria de Justiça a estabelecimentos prisionais, tendo sido retomadas em setembro, para finalidades específicas, mas o recrudescer da pandemia inviabilizou qualquer diligência presencial.

---

<sup>138</sup> O esforço implicado motivou um voto de louvor do Conselho Superior da Magistratura, aprovado em 28-4-2021, atribuído “aos Senhores Juízes dos Tribunais de Execução de Penas e a todos os Senhores Juízes que, de forma abnegada e com sentido de missão, procederam, com absoluta prontidão e celeridade, à aplicação do Regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, previsto na Lei 9/2020 de 10 de abril” (deliberação publicada em [https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2020/05/div\\_132.pdf](https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2020/05/div_132.pdf)).

<sup>139</sup> Cf. artigo 4.º, n.º 9, da Lei 9/2020, conjugado com artigo 141.º, al. b), do CEPML.

<sup>140</sup> Informação recolhida no Tribunal de Execução das Penas de Lisboa, 26-7-2021.

<sup>141</sup> Informação recolhida no Tribunal de Execução das Penas de Lisboa, 26-7-2021. A adaptação de procedimentos descrita foi a maioritária, mas naturalmente variou consoante os magistrados.

<sup>142</sup> Fonte: CNDH, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», p. 30.



Assim, para contacto com os próprios reclusos, foi privilegiado o telefone, contando com a colaboração dos estabelecimentos prisionais<sup>143</sup>.

Igualmente, a Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (organismo do Ministério da Justiça que desempenha as funções de auditoria, inspeção e fiscalização das entidades, serviços e organismos dependentes do Ministério da Justiça ou sujeitos à sua tutela ou regulação) manteve a atividade, incluindo no que respeita às queixas apresentadas, entre outros, por cidadãos privados de liberdade, monitorizando-se as condições de detenção. A Inspeção-Geral reforçou ainda as respetivas linhas telefónicas, disponibilizando um novo número de atendimento, e manteve uma escala de serviço de inspetores para efeitos de atendimento e acompanhamento. Desenvolveu igualmente métodos de trabalho tendentes a agilizar a comunicação com os queixosos e as entidades visadas nas queixas, que deverão ser mantidas no pós-pandemia<sup>144</sup>.

### **Disponibilidade de voluntários e de organizações da sociedade civil**

Pôde-se concluir que as organizações da sociedade civil exerceram um papel fundamental no apoio aos reclusos libertados pelas medidas do regime excecional, auxiliando os técnicos de reinserção social no encaminhamento das pessoas sem enquadramento familiar, sem-abrigo, sem transporte para casa ou sem dinheiro para refeições. A falta de preparação para as libertações repentinas e a grande quantidade de reclusos libertados em poucos dias resultaram numa sobrecarga de trabalho e impuseram obstáculos adicionais às organizações e seus voluntários<sup>145</sup>.

Nesse período, algumas entidades prestaram apoio também às pessoas em cumprimento de penas e medidas não prisionais, especialmente no processo de motivação, empregabilidade, sensibilização para o cumprimento das normas gerais de prevenção à covid-19, etc.

Contudo, ao longo da investigação, foi possível constatar que a maior parte das organizações da sociedade civil que lidam com pessoas em cumprimento de pena estão centralmente voltadas para a prestação de apoio a reclusos e suas famílias, sendo o atendimento de pessoas em cumprimento de penas na comunidade secundário e ocasional. Tal situação justifica-se pela maior vulnerabilidade das pessoas em privação da liberdade, mas resulta na escassez de respostas especialmente concebidas para aquela população.

O trabalho das associações também teve que ser adaptado à nova realidade, com a suspensão de todas as atividades presenciais nos estabelecimentos prisionais, a criação de novas formas de apoio aos reclusos (p. ex., por correspondência), o emprego de meios de comunicação à distância para manter contacto com os beneficiários, etc. Foi referido que a adaptação do trabalho interno das organizações foi mais fácil, sendo que a dificuldade maior foi no contacto com os beneficiários, seja pela desmotivação destes, pela ausência de equipamento, pela falta de capacidade em utilizar as novas tecnologias ou pela quebra do vínculo ocasionada pela ausência de contactos pessoais.

Nos períodos em que vigorou um dever geral de recolhimento domiciliário, as associações eram portadoras de declaração que lhes permitia circular para oferecer o apoio necessário às pessoas libertadas ou em cumprimento de penas alternativas. Cabe salientar, porém, que os protocolos formalizados que existem com organizações da sociedade civil para apoio aos reclusos no momento e após a libertação são insuficientes e, muitas vezes, o encaminhamento depende da disponibilidade de voluntários, que acabam por conseguir fornecer apoio apenas para os casos mais graves e urgentes.

---

<sup>143</sup> Provedoria de Justiça, *Relatório à Assembleia da República*, cit., p. 140-141.

<sup>144</sup> Fonte: CNDH, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», p. 30.

<sup>145</sup> As informações sobre o trabalho das organizações da sociedade civil foram obtidas por meio de entrevistas, mas também estão descritas em: «A pandemia tirou-os da prisão», reportagem de Ana Tulha, cit.

Durante a pandemia, algumas organizações enfrentaram a redução de voluntários ocasionada tanto pelo recolhimento domiciliário daqueles mais vulneráveis à covid-19, como os de idade mais avançada ou com problemas de saúde, quanto pela desmotivação e pelos obstáculos determinados pelas medidas de confinamento. Em outras entidades, todavia, esse decréscimo foi compensado por novos voluntários que quiseram ajudar durante a pandemia ou que estavam em *lay-off* e tinham mais tempo disponível.

Como já referido, registaram-se ainda situações de indisponibilidade ou de impossibilidade de algumas entidades beneficiárias de trabalho a favor da comunidade para receber condenados.

## O impacto da pandemia no futuro dos serviços de reinserção social

Se a questão da redução da prisão e do reforço das alternativas à prisão já estava na ordem do dia, sobretudo devido ao problema da sobrelotação das prisões (e de todos os problemas que lhe estão associados, como a jurisprudência do TEDH sobre o artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem continuamente salienta), a pandemia de covid-19 – e o risco de eventos semelhantes no futuro – tornam ainda mais premente a necessidade de levar a sério o princípio da *ultima ratio* da privação de liberdade. O modelo de prisão em massa e de sistemas prisionais superlotados deve ser definitivamente ultrapassado.

O facto de a grande maioria das pessoas libertadas da prisão ao abrigo das medidas excepcionais aprovadas durante o estado de emergência não ter representado um risco para a sociedade nem ter gerado alarme social apoia a constatação de que a prisão é desnecessária em muitos casos.

Contudo, é essencial que as alternativas não privativas da liberdade sejam concebidas e implementadas de modo a proporcionarem efetivas oportunidades de ressocialização, dirigindo-se às necessidades individuais dos condenados. De igual modo, a aplicação e execução de penas não privativas da liberdade devem contribuir para uma redução do uso da prisão, sem implicar uma maior abrangência da justiça penal (*net-widening*).

Questionados os Serviços de Reinserção Social sobre os impactos da pandemia no futuro das penas/medidas não privativas da liberdade, nomeadamente se é previsível que algumas das soluções criadas no contexto da pandemia se tornem permanentes, a DGRSP considerou que é de esperar um maior recurso a meios de comunicação à distância para estabelecer contactos e promover intervenções com as pessoas supervisionadas, assim como para a facilitação dos processos de trabalho e de supervisão técnica<sup>146</sup>. Foi referida também a expectativa de ser mantida a possibilidade de recurso à videoconferência para realização das audições dos técnicos pelos tribunais, o que permitiria ganhos de tempo e assim maior eficiência dos serviços. Os técnicos entrevistados consideraram que seria proveitoso as equipas poderem dispor de *smartphones* em vez dos telemóveis tradicionais, por possibilitarem a realização de videochamadas, o uso do e-mail, a digitalização, envio e receção de documentos, etc.<sup>147</sup>. Contudo, no que respeita a programas com componente de intervenção psico-educacional, nomeadamente em grupo, embora não o rejeitem, consideram mais desafiante a sua dinamização por meios digitais<sup>148</sup>.

A componente dos meios de comunicação à distância foi referida por todos os intervenientes na execução das penas como uma mais-valia para o futuro, desde que empregada em equilíbrio com as atividades presenciais e levando em consideração as pessoas impossibilitadas recorrer a esses

<sup>146</sup> DGRSP, resposta ao questionário, 29-6-2021.

<sup>147</sup> DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

<sup>148</sup> Fonte: DGRSP, entrevista, 27-7-2021.

recursos (idosos, analfabetos, pessoas com problemas de saúde mental e os economicamente vulneráveis, pela falta de equipamentos e/ou de aptidão para utilizar as plataformas eletrónicas). Além disso, os programas *online* foram referidos como instrumentos que podem contribuir para diminuir a quantidade de desistência e as faltas no comparecimento, especialmente para os jovens.

## Conclusões

Em Portugal, a adoção de medidas excecionais de libertação de reclusos e a suspensão temporária das atividades e das visitas nas prisões contribuíram para prevenir e mitigar o contágio nos estabelecimentos prisionais, não tendo sido registadas mortes de reclusos por covid-19. Não obstante, o impacto das medidas de confinamento foi especialmente negativo na saúde mental das pessoas reclusas e dos seus familiares, o que afetou em especial os reclusos jovens.

Embora os efeitos mais marcantes da pandemia no sistema de justiça penal se tenham feito sentir no sistema prisional, também houve impactos nas sanções não privativas da liberdade, incluindo devido ao acréscimo de trabalho dos serviços de reinserção social em resultado das medidas emergenciais. São de referir, nomeadamente, como impactos negativos, a redução de contactos presenciais com os serviços de reinserção social e a suspensão das atividades de ressocialização presenciais e de grupo. A nível individual, verificou-se maior desmotivação, agravamento das dificuldades de conseguir emprego, desistência por parte dos condenados do acompanhamento de organizações não-governamentais voltado para a empregabilidade e para o desenvolvimento de competências pessoais e profissionais. Todavia, também são reportados impactos positivos, como o desenvolvimento do recurso às novas tecnologias, que abriu novas oportunidades e conferiu celeridade e eficiência a algumas atividades.

Pode dizer-se que a pandemia amplificou falhas e problemas já existentes na execução das penas na comunidade e na preparação dos reclusos para a liberdade, nomeadamente:

- O processo de preparação para a liberdade deveria ter início no momento da entrada do recluso no estabelecimento prisional, nomeadamente com a regularização dos documentos pessoais, a verificação da existência e das condições do local de habitação pós-libertação e do enquadramento familiar, a frequência de atividades e programas adequados às necessidades de ressocialização, etc.; sem prejuízo de aqueles dados serem regularmente atualizados e verificados ao longo do período de reclusão, em articulação com a atualização do plano individual de readaptação.
- Insuficiência de técnicos, de recursos e de estrutura organizada para preparar a saída, auxiliar no desenvolvimento de um projeto de vida e no processo de reinserção social e de recuperação dos laços afetivos e familiares das pessoas reclusas; e para o acompanhamento individualizado e a intervenção psicossocial junto das pessoas em cumprimento de pena na comunidade. A relação média de 70 arguidos/condenados na comunidade por cada técnico de reinserção social<sup>149</sup> revela-se insuficiente para o propósito ressocializador que se pretende atribuir às penas não privativas da liberdade.
- Escassez de protocolos e de organizações da sociedade civil para prestação de apoio especificamente às pessoas em cumprimento de penas alternativas.

---

<sup>149</sup> Fonte: DGRSP, resposta ao questionário, 30-7-2021. Trata-se de valor médio, tendo-nos sido referido um exemplo de um técnico com 140 pessoas sob seu acompanhamento.

É de salientar, contudo, como fator muito positivo, a dedicação profissional e capacidade de adaptação às adversidades da pandemia evidenciadas pelos técnicos, o que permitiu adaptar modos de trabalho e continuar a prestar acompanhamento às pessoas em cumprimento de penas e medidas na comunidade durante o período pandémico, superando ou mitigando as dificuldades decorrentes das medidas de prevenção do contágio.

É de mencionar também o papel fundamental desempenhado pelas organizações da sociedade civil no apoio aos reclusos libertados pelas medidas do regime excecional. Constatou-se, porém, a quase inexistência de organizações não-governamentais a atuar no apoio a pessoas em cumprimento de penas na comunidade – uma questão cujas implicações se tornaram mais visíveis num período de crise como o da pandemia, chamando a atenção para a necessidade de reforço dos serviços de apoio a pessoas em cumprimento de penas na comunidade.

No que diz respeito a pessoas em situações de potencial vulnerabilidade acrescida (tais como mulheres, jovens, idosos, pessoas LGBTI, minorias étnicas, estrangeiros), não foi possível detetar um impacto acrescido da pandemia, relativamente a outras pessoas em cumprimento de pena, com excepção dos idosos e de pessoas com problemas de saúde que as tornassem mais vulneráveis à infeção pelo coronavírus (impacto acrescido que, porém, é paralelo ao verificado na sociedade em geral). Foram tomadas pelo Governo medidas especificamente dirigidas a proteger as pessoas naquelas situações, mas, na sua maioria, tratou-se de medidas de carácter transversal, não dirigidas especificamente a situações de cumprimento de pena na comunidade. A ausência de evidências de impactos específicos naqueles grupos, quando em cumprimento de pena na comunidade, pode atribuir-se quer à efetiva inexistência ou pouca relevância de tais impactos, quer eventualmente a uma insuficiente sensibilidade ou capacitação das autoridades e das organizações para as necessidades específicas dessas pessoas.

É de referir, todavia, a situação das pessoas sem-abrigo: por um lado, a inexistência de uma solução de habitação constituiu obstáculo à aplicação do mecanismo de licença de saída extraordinária (aliás, mesmo fora do contexto de pandemia, a ausência de alojamento constitui obstáculo à aplicação de soluções alternativas à prisão, tais como a execução da pena em regime de permanência na habitação). Por outro lado, a libertação repentina de reclusos por via do perdão criou novas situações de sem-abrigo, a que o sistema não estava preparado para dar resposta.

O que efetivamente ressalta do estudo realizado é que são as vulnerabilidades de carácter socioeconómico (desemprego, carências ao nível da habitação, do emprego, do enquadramento familiar, do contexto social e das habilitações escolares ou profissionais) as que mais impacto negativo têm no processo de reinserção social. Impacto que é exacerbado em períodos de crise social e incerteza económica, como sucedeu durante a pandemia.

O primeiro grande impacto no trabalho das equipas de reinserção social foi causado pelo regime extraordinário de licença de saída administrativa concedida a reclusos para diminuir a lotação das prisões, medida que impôs um esforço acrescido aos técnicos, tanto para a criação, em curto prazo, de procedimentos e orientações metodológicas, quanto para a adaptação operativa dos serviços, monitorização regular da medida e, posteriormente, elaboração de relatórios de avaliação individual para fins de renovação.

As penas fiscalizadas com recurso à vigilância eletrónica eram, pela sua própria natureza, das mais preparadas, à partida, para um acompanhamento à distância. À semelhança da sociedade em geral, a maior parte das pessoas em cumprimento de pena de prisão na habitação terão

permanecido 24 horas por dia confinadas durante os períodos de confinamento nacional, embora esse dado ainda não tenha sido apurado estatisticamente pela DGRSP.

Quanto à pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, algumas entidades beneficiárias do trabalho mantiveram as suas atividades, nomeadamente aquelas de caráter essencial, sendo possível a continuidade da execução da pena. Nas situações em que não foi possível cumprir integralmente as horas de trabalho (p. ex., devido à suspensão da atividade ou ao encerramento da instituição), os serviços de reinserção social informaram o tribunal sobre a interrupção e seus motivos e as previsões já existentes no Código Penal permitiram a suspensão provisória da execução, a substituição e/ou a extinção da pena, considerando que a não prestação do trabalho não era imputável ao condenado.

O emprego de novas tecnologias em equilíbrio com as atividades presenciais foi bem recebido por todas as partes intervenientes no processo de reinserção social das pessoas em cumprimento de penas alternativas. Alguns grupos de pessoas, todavia, não conseguem beneficiar dos meios digitais, nomeadamente os mais idosos, os analfabetos, algumas pessoas com problemas de saúde mental e os economicamente vulneráveis, pela falta de equipamentos e/ou de aptidão para fazer uso das plataformas eletrónicas. Por outro lado, as intervenções sociais no desenvolvimento de competências ficaram prejudicadas, seja porque a falta de contacto pessoal torna mais difícil motivar as pessoas e estabelecer vínculos, seja porque os programas psico-educacionais e outros realizados em grupos não são aptos a serem realizados à distância.

As videoconferências para realização das audições dos técnicos pelos tribunais foram referidas como boas práticas que poderiam perdurar no período pós-pandemia, por permitirem uma economia de tempo significativa e, portanto, uma maior eficiência dos serviços.

Na nossa opinião, as novas tecnologias têm potencial para desempenhar um papel importante no futuro das penas alternativas. Podem aumentar as oportunidades de ressocialização, tais como o ensino à distância quando os cursos não estejam disponíveis na área de residência do condenado, ou a participação em programas ou atividades que não estejam disponíveis na área ou que, por qualquer razão, o condenado não possa frequentar pessoalmente. Além disso, as tecnologias de comunicação revelaram poder ser utilizadas para proporcionar um apoio mais próximo e mais regular por parte dos técnicos de reinserção social. Afigura-se, todavia, fundamental assegurar que a tecnologia constitua uma via complementar do contacto humano, e não sirva de pretexto para o reduzir ou substituir, pois trata-se de uma dimensão fundamental do processo de socialização.

## Recomendações

Com o objetivo de proteger os direitos das pessoas em cumprimento de penas alternativas à prisão e de pessoas em processo de preparação para a liberdade, assegurando que, em tempos de crise e de adaptação a adversidades, não haja lugar a discriminação e as pessoas continuem a receber acompanhamento adequado e beneficiem de condições adequadas para o cumprimento da pena, recomenda-se:

### No plano da política criminal:

1. Desenvolver uma estratégia nacional, com a colaboração de instituições governamentais, da justiça, académica e da sociedade civil, com o objetivo de eliminar e prevenir o problema da sobrelotação dos estabelecimentos prisionais, evitando-se assim, em futuras crises, a necessidade de adoção de medidas emergenciais de libertação de reclusos;
2. Reforçar a *ultima ratio* da privação da liberdade, com vista a assegurar que os estabelecimentos de privação da liberdade garantem condições de habitabilidade, salubridade, higiene e cuidados médicos adequados, só possível num sistema não sobrelotado – objetivo que deve ser conseguido quer através do recurso às penas e medidas alternativas à prisão, quer através de uma menor duração do tempo de efetiva privação da liberdade;
3. Com vista a um maior recurso às penas alternativas à prisão, assegurar que estas sejam concebidas e executadas de modo a serem aptas a prosseguir eficazmente as finalidades da punição, nomeadamente dirigindo-se às necessidades individuais dos condenados e proporcionando efetivas oportunidades de ressocialização;
4. Para uma diminuição do tempo de duração da privação efetiva da liberdade, reforçar a eficácia da execução, orientando-a para prosseguir efetivamente, desde o primeiro momento, a sua finalidade primordial de reinserção do condenado na sociedade, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes. Tal reforço de eficácia exige recursos, mas uma redução da população prisional – potenciada por menos aplicação da prisão e por execução de menos tempo de prisão –, permitirá uma alocação mais eficiente dos recursos disponíveis;
5. Na eventualidade de futuras crises de natureza semelhante, e se surgir novamente a necessidade de libertar pessoas temporariamente das prisões, deve recorrer-se ao mecanismo da "modificação da execução da pena de prisão", previsto no Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (artigos 118.º-122.º) – instituto que permite aos reclusos com uma doença grave e irreversível, com deficiência grave e permanente ou de idade avançada solicitar o cumprimento do resto da pena no domicílio ou numa instituição de saúde ou social, com ou sem vigilância eletrónica –, com as adaptações necessárias - em vez do recurso a perdões e licenças de saída. Esta solução teria como vantagens a de fazer uso de um instituto já existente que serve um propósito semelhante; ser decidido por um juiz (ao contrário das licenças de saída administrativas extraordinárias); não gerar impunidade (ao contrário dos perdões); ser uma medida única para todos os reclusos elegíveis, reduzindo assim a complexidade implicada pela aplicação de diversos institutos, com diferentes requisitos e formalidades de aplicação.

### Na preparação dos reclusos para a liberdade:

6. Iniciar o processo de preparação dos reclusos para a liberdade desde o momento da entrada no estabelecimento prisional, nomeadamente com a regularização permanente dos documentos pessoais, a verificação da existência e das condições do local de habitação pós-libertação e do enquadramento familiar, a frequência de atividades e programas adequados às necessidades de ressocialização, etc.; sem prejuízo de aqueles dados serem regularmente atualizados e verificados ao



longo do período de reclusão, em articulação com a atualização do plano individual de readaptação;
7. Aproveitar as experiências com as novas tecnologias de informação e de comunicação, realizadas durante a pandemia, para alargar o acesso de reclusos a atividades ressocializadoras e para potenciar o reforço dos seus laços sociais e familiares; nomeadamente, as experiências de ensino à distância e de comunicação à distância devem abrir a porta à disponibilização de atividades (de ensino e de formação, de programas) que de outro modo não estivessem acessíveis – ou seja, a oferta por via virtual não deve substituir a oferta presencial, mas sim alargar a oferta disponível; igualmente, devem ser alargadas e aprofundadas as medidas que permitiram outras formas de contacto com familiares e amigos (instalação de telefones nas celas, videochamadas), não como substitutos de visitas presenciais, mas como complemento destas;
8. Reforçar os recursos humanos e institucionais para preparar a saída, auxiliar no desenvolvimento de um projeto de vida e no processo de reinserção social e de recuperação dos laços afetivos e familiares das pessoas reclusas, bem como para assegurar;
9. Reforçar o trabalho em rede dos serviços prisionais e de reinserção social com outras áreas da administração pública (nomeadamente, serviços de saúde, serviços locais de saúde mental, serviços de emprego e segurança social, autarquias) e com organizações da sociedade civil, para planear antecipadamente como suprir as carências e necessidades básicas das pessoas no momento e após a libertação; a reintegração dos condenados na sociedade deve ser encarada como missão de todos os setores do Estado, não exclusivamente do setor da Justiça;
10. Assegurar que nenhum recluso chega ao momento da libertação sem dispor de local de alojamento e de transporte até esse local; para aqueles que não disponham de soluções de habitação próprias ou de familiares, assegurar a existência e disponibilidade de estruturas adequadas, tais como casas de transição e estruturas de acolhimento residencial, quer do setor público, quer do setor social;
11. Assegurar a formação dos reclusos em tecnologias de informação e de comunicação (incluindo uso da internet e de ferramentas de comunicação à distância) como parte da preparação para a vida em liberdade.
<b>Na execução e acompanhamento das penas alternativas à prisão:</b>
12. Reforçar as equipas de reinserção social com mais recursos e técnicos para o acompanhamento individualizado e a intervenção psicossocial junto das pessoas em cumprimento de pena na comunidade;
13. Ampliar os protocolos com organizações não-governamentais, incentivar o alargamento da sua atividade à prestação de apoio especificamente às pessoas em cumprimento de penas na comunidade e assegurar que estas organizações dispõem de recursos adequados;
14. Desenvolver orientações, metodologias e formação para um regime misto de trabalho dos técnicos de reinserção social, que permita uma adequada conjugação de trabalho presencial e à distância, nomeadamente permitindo, sempre que adequado, a realização de entrevistas, reuniões, audições ou atividades de ressocialização à distância, sempre como via complementar às atividades presenciais e assegurando o respeito pela privacidade das pessoas supervisionadas;
15. Promover investigação e projetos-piloto com o objetivo de ampliar o conhecimento e o desenvolvimento de atividades e programas de intervenção realizados à distância, no âmbito execução de penas na comunidade, nomeadamente para os casos em que a localização geográfica não permita a integração num grupo presencial ou para suprir outras situações de impossibilidade de frequência presencial;
16. Proporcionar às pessoas em cumprimento de penas na comunidade formação em tecnologias de



informação e de comunicação;
17. Assegurar, em contexto de crises sanitárias ou outras, o acompanhamento das pessoas que não conseguem usar os meios digitais, nomeadamente os mais idosos, os analfabetos, pessoas com problemas de saúde mental e os economicamente vulneráveis, pela falta de equipamentos e/ou de aptidão para fazer uso das plataformas eletrónicas.
<b>Quanto ao funcionamento dos serviços de justiça:</b>
18. Avaliar, sempre que possível, a possibilidade de realização de videoconferências para as audições dos técnicos de reinserção social pelos tribunais;
19. Potenciar o uso das tecnologias de comunicação e informação para reforçar a troca de informação e de experiências entre as equipas das diferentes áreas geográficas;
20. Assegurar aos profissionais dos serviços prisionais e de reinserção social formação em tecnologias de informação e de comunicação, bem como acesso a equipamentos adequados para o trabalho à distância;
21. Assegurar que as plataformas e os meios de comunicação à distância utilizados pelos serviços de justiça estão em linha com a legislação internacional, europeia e nacional relativa à proteção de dados.

## Referências

- AEBI, Marcelo F./HASHIMOTO, Yuji Z., *Space II - Council of Europe Annual Penal Statistics: Persons under the supervision of Probation Agencies*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2020, disponível em [https://wp.unil.ch/space/files/2021/06/SPACE-II\\_Final\\_report\\_210524.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2021/06/SPACE-II_Final_report_210524.pdf) [últ. acesso 20-8-2021].
- BRANDÃO, Nuno, «A libertação de reclusos em tempos de COVID-19. Um primeiro olhar sobre a Lei n.º 9/2020, de 10/4», *Julgar online*, abril 2020, disponível em <http://julgar.pt/a-libertacao-de-reclusos-em-tempos-de-covid-19-um-primeiro-olhar-sobre-a-lei-n-o-92020-de-104> [últ. acesso 17-7-2021].
- COMISSÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, «Portugal e a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos em Tempos de Pandemia de COVID-19», 2020, disponível em [https://direitoshumanos.mne.gov.pt/images/fotos/2020/documentos/i\\_-\\_a\\_promoo\\_e\\_proteo\\_dos\\_direitos\\_humanos\\_em\\_tempos\\_da\\_pandemia\\_de\\_covid-19\\_em\\_portugal\\_v15-final.pdf](https://direitoshumanos.mne.gov.pt/images/fotos/2020/documentos/i_-_a_promoo_e_proteo_dos_direitos_humanos_em_tempos_da_pandemia_de_covid-19_em_portugal_v15-final.pdf) [últ. acesso 17-7-2021].
- DGRSP, «COVID-19 Measures for Probation in Portugal», 17-4-2020, disponível em <https://www.cep-probation.org/wp-content/uploads/2020/04/COVID-measures-in-Portugal.pdf> [últ. acesso 17-7-2021].
- ISHIY, Karla Tayumi, «Relatório sobre a população reclusa em Portugal de 2019 (e os primeiros impactos da Lei n.º 9/2020 no sistema prisional», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal* 1/2020, p. 169.
- PROVEDORIA DE JUSTIÇA, *Cadernos da Pandemia: Os sem-abrigo em tempos de emergência*, 2021, disponível em [http://www.provedor-jus.pt/documentos/sem\\_abrigo\\_c2\\_2021.pdf](http://www.provedor-jus.pt/documentos/sem_abrigo_c2_2021.pdf) [últ. acesso 17-7-2021].
- PROVEDORIA DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República - 2020*, disponível em [https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2020%20\\_Relatorio.pdf](https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat2020%20_Relatorio.pdf) [últ. acesso 7-10-2021].
- RODRIGUES, Anabela Miranda/PINTO, Inês Horta, «Portugal», in Frieder Dunkel/Stefan Harrendorf/Dirk van Zyl Smit (eds.), *The Impact of Covid-19 on Prison Conditions and Penal Policy*, Routledge, 2021 [em curso de publicação].