



PENAS E MEDIDAS NÃO PRIVATIVAS DA LIBERDADE
NOS ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA
RELATÓRIO COMPARATIVO

Anabela Miranda Rodrigues · Maria João Antunes
Sónia Fidalgo · Inês Horta Pinto · Karla Tayumi Ishiy



I
•
J



Financiado pela União Europeia

Este relatório faz parte do projeto *Promoting non-discriminatory alternatives to imprisonment across Europe* (PRI Alt Eur), financiado pela Comissão Europeia no âmbito do programa Justiça (JUST-JCOO-AG-2020) — bolsas de ação para promover a cooperação judiciária na justiça civil e criminal. O projeto é executado em conjunto pela *Penal Reform International*, pelo Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal) e pelo Comité de Helsínquia da Hungria. O apoio da Comissão Europeia à produção desta publicação não corresponde a uma aprovação do conteúdo, refletindo apenas as opiniões dos autores. A Comissão não pode ser responsabilizada por qualquer uso que possa ser feito das informações contidas na mesma.

INVESTIGADORES

Anabela Miranda Rodrigues, Professora Catedrática – Investigadora Principal

Maria João Antunes, Professora Catedrática

Sónia Fidalgo, Professora Auxiliar

Inês Horta Pinto, Doutora em Direito – Especialização em Ciências Jurídico-Criminais

Karla Tayumi Ishiy, Doutoranda em Direito – Especialização em Ciências Jurídico-Criminais
Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal

TRADUÇÃO PARA PORTUGUÊS

Bernardo Borges Garcia, Mestrando em Direito, Especialização em Ciências Jurídico-Políticas

Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal

(revisão pela equipa de investigação)

EDIÇÃO

Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra | University of Coimbra
Institute for Legal Research

CONCEPÇÃO GRÁFICA

Tipografia Lousanense, Lda.

CONTACTOS

geral@ij.uc.pt

www.uc.pt/fduc/ij

Colégio da Trindade | 3000-018 Coimbra

E-ISBN

978-989-9075-51-1 (*e-book*)

DOI

<https://doi.org/10.47907/livroPenaseMedidasNaoPrivativasdaLiberdade/UniaoEuropeia/Relatorio-Comparativo/2023>

© SETEMBRO 2023

Promoting Non-Discriminatory
Alternatives to Imprisonment across Europe

PENAS E MEDIDAS NÃO PRIVATIVAS DA LIBERDADE NOS ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA

RELATÓRIO COMPARATIVO

Anabela Miranda Rodrigues • Maria João Antunes
Sónia Fidalgo • Inês Horta Pinto • Karla Tayumi Ishiy



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA



HUNGARIAN
HELSINKI
COMMITTEE

Índice

Agradecimentos	xi
Nota introdutória	xv
PARTE I – Enquadramento Legal	1
1. Caracterização geral dos sistemas nacionais de sanções penais	1
1.1 Finalidades da punição	1
1.2 Pena de prisão	2
1.3 Penas não privativas da liberdade	3
1.4 Dispensa de pena.....	6
2. Penas e medidas não privativas da liberdade.....	8
2.1 Espécies e limites das penas não privativas da liberdade ..	9
2.1.1 Pena de multa.....	9
2.1.2 Suspensão da execução da pena de prisão.....	9
2.1.3 Prestação de trabalho a favor da comunidade.....	11
2.1.4 Regime de permanência na habitação	12
2.1.5 Outras penas não privativas da liberdade	14
2.2 Aplicação das penas não privativas da liberdade	16
2.2.1 Pressupostos legais de aplicação das penas não privativas da liberdade	17
2.3 Penas acessórias	20
3. Determinação da espécie e da medida de uma pena não privativa de liberdade	20
3.1 Fase de determinação da pena.....	21
3.2 Critérios de determinação da pena.....	22
3.3 Autoridade competente para determinar as penas não privativas da liberdade	25
3.4 Dever de aplicar uma pena não privativa da liberdade.....	27
3.5 Dever de fundamentação da escolha da pena	29
3.6 <i>Sentencing guidelines</i>	30
3.7 Direito ao recurso.....	31

4. Execução das penas e medidas não privativas da liberdade e consequências do incumprimento	31
4.1 Autoridade competente para o acompanhamento e supervisão da execução	32
4.2 Consequências do incumprimento	33
4.3 Modificação da pena durante a sua execução	35
5. Libertação antecipada.....	36
5.1 Requisitos formais	37
5.2 Requisitos substanciais.....	39
5.3 Antecipação da liberdade condicional.....	40
5.4 Liberdade condicional obrigatória	41
5.5 Autoridade competente para conceder e fiscalizar a liberdade condicional	42
5.6 Condições	43
5.7 Duração do período da liberdade condicional.....	45
5.8 Consequências do incumprimento	45
5.9 Outros tipos de libertação antecipada	47

PARTE II – Penas e medidas não privativas da liberdade

na prática	48
1. O funcionamento das penas e medidas não privativas da liberdade na prática	48
1.1 Dados sobre a aplicação e execução de penas e medidas não privativas da liberdade.....	48
1.2 Prisão	49
1.3 Penas e medidas não privativas da liberdade.....	52
1.3.1 Pena de multa.....	53
1.3.2 Suspensão da execução da pena de prisão.....	54
1.3.3 Prestação de trabalho a favor da comunidade.....	55
1.3.4 Vigilância eletrónica	58
1.3.5 Outras penas não privativas da liberdade	59
1.3.6 Libertação antecipada.....	60
1.4 Insuficiência de dados estatísticos	62
2. Supervisão da execução de penas e medidas não privativas da liberdade	63
2.1 Carga de trabalho	66
2.2 Relatórios para determinação da sanção.....	67
2.3 Recursos	69

2.4	Abordagem.....	70
2.5	Participação da comunidade.....	72
2.6	Tecnologia.....	73
3.	Eficácia das penas não privativas da liberdade na prossecução das finalidades da pena e na redução do recurso à pena de prisão	75
3.1	Taxas de reincidência.....	76
3.2	Taxas de revogação.....	78
3.3	O impacto na utilização da pena de prisão.....	79
3.4	Barreiras à utilização mais ampla de penas alternativas à prisão.....	81

PARTE III – Aplicação de penas e medidas não privativas da liberdade a pessoas em situação de vulnerabilidade ou pertencentes a grupos minoritários..... 86

1.	Penas e medidas não privativas da liberdade aplicáveis a pessoas em situação de vulnerabilidade ou pertencentes a grupos minoritários.....	86
1.1	Jovens adultos.....	88
1.2	Pessoas idosas.....	89
1.3	Pais ou mulheres grávidas.....	90
1.4	Pessoas com problemas de saúde.....	91
2.	Funcionamento das penas e medidas não privativas da liberdade na prática para pessoas em situação de vulnerabilidade ou pertencentes a grupos minoritários.....	94
2.1	Dados sobre a aplicação de penas e medidas não privativas da liberdade.....	94
2.2	Barreiras ao acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade ou pertencentes a grupos minoritários a penas e medidas não privativas da liberdade.....	97

PARTE IV – O impacto da pandemia de covid-19 na aplicação e execução de penas e medidas não privativas da liberdade 100

PARTE V – Conclusões e perspetivas para o futuro 103

1.	Exemplos de iniciativas inovadoras em matéria de alternativas à privação de liberdade.....	105
2.	O caminho a seguir – Perspetivas de desenvolvimento de penas e medidas que promovam uma redução efetiva do recurso à pena de prisão.....	108

2.1 O enquadramento jurídico dos sistemas de penas	109
2.2 Medidas práticas e organizacionais.....	113
2.3 Pessoas em situação de especial vulnerabilidade ou pertencentes a minorias	115
2.4 O papel da tecnologia.....	116
Referências	118

Agradecimentos

A equipa de investigação do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra agradece aos seguintes peritos e organizações dos Estados-Membros da UE pelo seu inestimável contributo através da disponibilização de relatórios nacionais e/ou informação, tornando possível este estudo comparado.

Bélgica

Wendy De Bondt

Professora de Direito Penal na Universidade de Ghent

Nele Audenaert

Doutora em Direito e Investigadora na Universidade de Ghent

Manon Maes

Mestre em Ciências Jurídico-Criminais na Universidade de Ghent

Bulgária

Dobrinka Chankova

Professora de Direito Processual Penal na Faculdade de Direito de South-West University ‘Neofit Rilski’, Blagoevgrad,

Irena Petkova

Elena Churukova

Departamento de Cooperação Internacional da Direção-Geral de Execução de Penas

Croácia

Tea Dabić

Coordenadora do Human Rights and Judiciary Program na Human Rights House Zagreb

Sunčana Roksanđić

Professora Associada, Departamento de Direito Penal, Faculdade de Direito da Universidade de Zagreb

Chipre

Andreas Kapardis

Professor de Psicologia e Direito, Departamento de Direito, Universidade de Chipre

Markella Bitsiouni

Investigadora na Universidade de Chipre

República Checa **Andrea Matoušková**

Diretora-Geral dos Serviços de Reinserção Social e Mediação da República Checa

Professora na Universidade Karlova

Dinamarca

Serviços de Reinserção Social da Dinamarca

Estónia

Jaan Ginter

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Tartu

Finlândia

Nora Lähteenmäki

Doutoranda, LL.M., Instituto de Criminologia e Política Legal, Universidade de Helsínquia

França

Jean-Paul Céré

Professor na Universidade de Pau e Pays de l'Adour, Diretor do Centro de Pesquisa em Justiça Criminal e Penitenciária

Joana Falxa

Professora na Universidade de Pau e Pays de l'Adour, Membro do Centro de Pesquisa em Justiça Criminal e Penitenciária

Alemanha

Frieder Dünkel

Professor de Criminologia, Universidade de Greifswald

Grécia

Nikolaos K. Koulouris

Professor Associado de Política Social e Tratamento Prisional e Não-Prisional no Departamento de Política Social, Universidade Democritus da Trácia

Dimitrios Koros

Advogado, Doutor em Política Correcional, Associado da Faculdade de Direito da Universidade Democritus da Trácia

Sophia Spyrea

Doutoranda, Universidade Democritus da Trácia

Hungria

Dóra Szegő

Socióloga, investigadora e coordenadora de projetos no Comité de Helsínquia da Hungria

Adél Lukovics

Assessora jurídica do Comité de Helsínquia da Hungria

Lili Krámer

Criminóloga, investigadora e coordenadora de projetos no Comité de Helsínquia da Hungria

Itália

Alessandro Bernardi

Professor na Universidade de Ferrara

Marco Venturoli

Investigador na Universidade de Ferrara

Irlanda

Avril M Brandon

Professora Associada de Criminologia, Departamento de Direito, Universidade de Maynooth

Louise Kennefick

Professora Associada, Departamento de Direito, Maynooth University

Letónia

Serviços de Reinserção Social da Letónia

Lituânia

Gintautas Sakalauskas

Docente da Universidade de Vilnius, Faculdade de Direito, Departamento de Justiça Criminal

Malta

Sandra Scicluna

Docente e Coordenadora do Departamento de Criminologia, Universidade de Malta

Países Baixos

Gerard de Jonge

Professor (emérito) em Direito Prisional na Faculdade de Direito, Universidade de Maastricht

Sonja Meijer

Professora de Direito de Execução de Penas na Universidade de Radboud Nijmegen e Professora Auxiliar na Universidade Livre de Amesterdão

Leo Tigges

Mestre, Criminólogo, Jurisconsulto em *Community Based Justice* e perito no Comité de Helsínquia da Holanda.

Polónia

Pawel Daniluk

Professor, Departamento de Direito Penal/Instituto de Estudos Jurídicos/Academia Polaca de Ciências, Varsóvia

Piotr Gensikowski

Juiz

Portugal

Anabela Miranda Rodrigues

Maria João Antunes

Sónia Fidalgo

Professoras de Direito Penal da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Inês Horta Pinto

Doutora em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Karla Tayumi Ishiy

Doutoranda em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Roménia

Marian Badea

Diretor dos Serviços de Reinserção Social da Roménia e Professor Associado na Universidade de Bucareste

Ramona Balaita

Diretora-Geral dos Serviços de Reinserção Social da Roménia

Suécia

Serviços Prisionais e de Reinserção Social da Suécia

Nota introdutória

ANABELA MIRANDA RODRIGUES¹, MARIA JOÃO ANTUNES²
SÓNIA FIDALGO³, INÊS HORTA PINTO⁴, KARLA TAYUMI ISHIY⁵

Enquadramento

Este relatório comparativo faz parte do projeto *Promoting non-discriminatory alternatives to imprisonment across Europe (PRI Alt Eur)*, desenvolvido numa parceria entre a *Penal Reform International (PRI)*, a Universidade de Coimbra, Portugal (UC) e o *Hungarian Helsinki Committee (HHC)*. O projeto foi financiado pela União Europeia (JUSTJCOO-AG-2020) e teve início em janeiro de 2021, com desenvolvimento até março de 2023.

Orientado pelas “Conclusões do Conselho sobre as medidas alternativas à detenção: recurso a sanções e medidas não privativas de liberdade no domínio da justiça penal”, de dezembro de 2019, o projeto visa contribuir para o conhecimento e promoção da utilização de penas alternativas na União Europeia, através de várias atividades, incluindo um estudo comparado, atividades de formação para profissionais da justiça penal, projetos-piloto e desenvolvimento de propostas para melhorar os sistemas de sanções penais.

¹ Professora Catedrática na Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal (ORCID: 0000-0002-3566-075X).

² Professora Catedrática na Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal (ORCID: 0000-0002-3103-9202).

³ Professora Auxiliar na Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal (ORCID: 0000-0001-7554-3040).

⁴ Doutora em Ciências Jurídico-Criminais, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal (ORCID: 0000-0002-4904-9476).

⁵ Doutoranda em Ciências Jurídico-Criminais, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal (ORCID: 0000-0003-1303-531X).

O projeto foi complementado por outro projeto, *Addressing gaps in the implementation and management of alternatives to imprisonment and post-release support during the COVID-19 global pandemic*, financiado pela Fundação Internacional Penal e Penitenciária (FIPP) e desenvolvido entre março e dezembro de 2021. O mesmo incidiu sobre os impactos específicos da pandemia de COVID-19 na aplicação e na execução das penas não privativas da liberdade em quatro países (Geórgia, Hungria, Portugal e Quirguistão) e incluiu um estudo comparado abrangendo os Estados-Membros da União Europeia. O relatório comparado sumário, intitulado “*The impact of the COVID-19 pandemic on non-custodial sanctions and measures*” foi publicado em inglês e francês.

Informação adicional sobre ambos os projetos pode ser encontrada na página: www.prialteur.pt.

Estudo Comparado

O projeto PRI Alt Eur abrangeu um estudo comparado sobre a aplicação e execução de alternativas à pena de prisão nos Estados-Membros da União Europeia. O estudo foi coordenado pela equipa de investigação do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Metodologia

O estudo comparado baseou-se em relatórios nacionais, fornecidos por peritos dos Estados-Membros da UE convidados pela equipa de investigação. Para o efeito, a equipa da UC forneceu as diretrizes e a estrutura dos relatórios, com vista a garantir, tanto quanto possível, a uniformidade e comparabilidade da informação. A estrutura consistiu num questionário, dividido em quatro partes:

- I. Enquadramento legal;
- II. Penas e medidas não privativas da liberdade na prática;
- III. Impacto da pandemia de COVID-19 na aplicação e na execução de penas e medidas não privativas da liberdade;
- IV. Perspetivas para o futuro das alternativas à pena de prisão.

Cada parte incluía um conjunto de questões, cada qual seguida de subquestões, destinadas a especificar os tópicos que deveriam ser abordados no âmbito das mesmas. Além de fornecerem informações sobre a lei e a prática jurídica, também foi requerido aos peritos a menção de outra informação relevante, assim como referências ao debate académico e as suas próprias perspetivas sobre a questão.

No decorrer do projeto, foi realizada uma reunião virtual entre os parceiros do projeto e os peritos nacionais, que permitiu aos participantes partilhar ideias e estabelecer uma rede de colaboração.

O estudo compreende 22 Estados-Membros da UE, nomeadamente: Alemanha; Bélgica; Bulgária; Chipre; Croácia; Dinamarca; Estónia; Finlândia; França; Grécia; Hungria; Irlanda; Itália; Letónia; Lituânia; Malta; Países Baixos; Polónia; República Checa; Portugal; Roménia e Suécia. A equipa de investigação recebeu relatórios nacionais de 19 peritos, tendo o relatório de Portugal sido realizado pela equipa da Universidade de Coimbra⁶. Em outros dois países, em que a equipa de investigação não conseguiu obter relatórios nacionais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes dos serviços prisionais e/ou de reinserção social⁷. Sempre que necessário para confirmar ou complementar informações, foram diretamente consultados os códigos penais ou outras leis nacionais. Por sua vez, a informação contida nos relatórios foi ocasionalmente complementada através de dados obtido em outras fontes⁸.

A estrutura do presente relatório reproduz o esquema do questionário, com pequenos ajustes quando apropriado. Nomeadamente, uma vez que o projeto incide particularmente no estudo de grupos vulneráveis e minoritários, optou-se por dedicar uma parte autónoma ao tema das penas ou medidas aplicáveis a pessoas vulneráveis e grupos minoritários.

O estudo incide exclusivamente sobre as penas não privativas da liberdade, excluindo do seu âmbito as medidas de coação, as penas de

⁶ A lista dos peritos e organizações que contribuíram para o estudo pode ser encontrada na secção dos Agradecimentos. Apesar de a equipa de investigação ter convidado peritos dos 27 Estados-Membros, não foi possível receber contributos de todos eles dentro do prazo para a entrega deste relatório.

⁷ Foi o caso da Letónia e da Dinamarca (entrevistas realizadas remotamente, que também seguiram o questionário que serviu de esboço para os relatórios nacionais).

⁸ Nesses casos, as fontes são devidamente referenciadas. Quando não é fornecida qualquer referência, a fonte é o relatório nacional correspondente.

prisão, as medidas de segurança aplicáveis a inimputáveis e as medidas tutelares educativas.

Apesar de os Estados-Membros da UE partilharem princípios e valores comuns, cada Estado-Membro tem o seu próprio direito penal, sistema sancionatório e regras de processo penal. Além disso, nem todos os relatórios nacionais abordaram todos os pontos do questionário e nem todos os relatórios forneceram o mesmo nível de detalhe, o que por vezes limita a comparabilidade da informação.

O presente relatório foi publicado em inglês (original), francês, português e húngaro (traduções). Todas as versões estão disponíveis em www.prialteur.pt, bem como nas páginas dos parceiros do projeto.

Parte I

ENQUADRAMENTO LEGAL

1. Caracterização geral dos sistemas nacionais de sanções penais

Esta secção centra-se nas características gerais dos sistemas de sanções penais dos Estados-Membros estudados. Abrange os tipos de penas previstas nos tipos legais de crime, os limites de duração das penas de prisão, a forma como as penas não privativas da liberdade são concebidas como alternativas à pena de prisão e o limite máximo de pena de prisão que admite a substituição por uma pena não privativa da liberdade. Aborda ainda a possibilidade de dispensa de pena.

1.1 Finalidades da punição

Nem todas as jurisdições têm as finalidades das penas estabelecidas na lei ou noutros instrumentos, como, por exemplo, *sentencing guidelines*.

Quando explicitamente enunciadas, as finalidades da punição abrangem desde a prevenção geral (ou seja, a reafirmação da validade da norma violada pelo crime, satisfazendo assim as expectativas da comunidade sobre a vigência daquela), a dissuasão geral ou a intimidação, a prevenção especial, a ressocialização/reintegração social, à retribuição ou à expressão de desaprovação social – normalmente existe uma combinação das finalidades mencionadas. Os países nórdicos, além de um enfoque particular na ressocialização, adotam, tradicionalmente, finalidades de prevenção geral, na sua dimensão positiva de reforço da confiança na validade da norma violada.

As finalidades das penas são explicitamente declaradas no Código Penal dos seguintes Estados-Membros: Bulgária; Croácia; França;

Hungria; Letónia; Lituânia; Polónia e Portugal. Os países em que estes objetivos não são explicitados na lei incluem: Bélgica; Chipre; República Checa; Irlanda – onde os mesmos são desenvolvidos sobretudo pela jurisprudência; Itália e Roménia. Uma proposta de novo Código Penal na Bélgica contém uma lista de finalidades da punição que devem ser seguidos; no entanto, a mesma não foi ainda aprovada.

Nos ordenamentos em que estas finalidades não são enunciadas na lei, os tribunais beneficiam de ampla discricionariedade, mesmo quando existem critérios legais explícitos para a escolha e medida das penas. Atendendo a que estes critérios estão normalmente relacionados com a realização, pela pena a determinar, das finalidades da punição, a perspetiva pessoal dos juízes sobre as finalidades das penas influencia a sua interpretação desses mesmos critérios.

1.2 Pena de prisão

A prisão perpétua está prevista em quase todos os sistemas penais da União, excluindo apenas Portugal e a Croácia⁹. Em Espanha, que até recentemente era o outro Estado-Membro sem pena de prisão perpétua, a mesma foi reintroduzida em 2015 sob a forma de *prisión permanente revisable*¹⁰. Recentemente, também a Eslovénia introduziu a prisão perpétua (em 2008). Na maioria dos casos, porém, apesar aplicação da prisão perpétua admite a possibilidade de concessão de liberdade condicional.

Relativamente à prisão temporária, os limites máximos para a sua duração variam significativamente, desde 12 anos na Finlândia a 40 anos na Bélgica ou mesmo 50 anos na Croácia, em caso de concurso de crimes.

Pormenorizadamente, o limite máximo é: de 12 anos na Finlândia (ou 15 anos em caso de concurso de crimes); 15 anos na Alemanha e Grécia; 20 anos na Dinamarca (enquanto limite excepcional; caso contrário, 16 anos), Estónia e Letónia; 24 anos em Itália (ou 30 em caso

⁹ A Noruega é o único outro país europeu sem a pena de prisão perpétua. Não obstante, não faz parte da UE, pelo que não se encontra abrangido pelo presente estudo.

¹⁰ Lei Orgânica 1/2015, de 30 de março, disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/03/30/1>.

de concurso); 25 anos na Hungria (limite excepcional, caso contrário, 20 anos), Lituânia (limite excepcional, caso contrário, 10 anos), Polónia (limite excepcional, caso contrário, 20 ou 15 anos), Portugal (limite excepcional, caso contrário, 20 anos); 30 anos na Bulgária (limite excepcional, caso contrário, 20 anos), República Checa (limite excepcional; caso contrário, 20 anos), Países Baixos (limite excepcional, caso contrário, 18 anos) e Roménia, 40 anos na Bélgica e na Croácia (neste último, 50 anos em caso de concurso de crimes).

Os limites mínimos de prisão variam entre dias e meses, sendo: 1 dia na Bélgica (embora apenas para infrações menores, sendo o mínimo de 5 anos para crimes) e nos Países Baixos; 14 dias na Finlândia e na Suécia; 15 dias em Itália e na Roménia; 1 mês na Alemanha, Estónia, Polónia e Portugal; 2 meses em França (para os *délits*) e 3 meses na Bulgária, Croácia, Hungria e Lituânia.

1.3 Penas não privativas da liberdade

A prisão e a multa são penas principais¹¹ em todos os ordenamentos estudados, exceto na Hungria, onde somente a pena privativa da liberdade é prevista a título principal nos tipos legais de crime.

As penas não privativas da liberdade podem ser concebidas como penas principais¹², penas de substituição¹³, penas acessórias¹⁴ ou integrar uma condenação numa forma de *probation*.

Na tentativa de reduzir o âmbito da prisão, alguns ordenamentos optaram por introduzir penas não privativas da liberdade como penas de referência ou principais, permitindo ao juiz aplicá-las diretamente sem ter que determinar previamente uma pena de prisão. Não obstante, outros tendem a manter a prisão e a multa como penas principais

¹¹ No sentido de penas previstas nos tipos legais dos crimes. No estudo original, recorremos à expressão “reference sanctions”/”*sanction de référence*” no sentido das Recomendações do Conselho da Europa n.º (92) 17 relativas à coerência das penas (Regra B 5 c)) e n.º (2000) 22 sobre a melhoria da aplicação das Regras Europeias sobre penas e medidas de execução na comunidade (Regra 2).

¹² No sentido de penas que o juiz impõe diretamente, sem ter de determinar uma pena de prisão primeiro.

¹³ Isto é, penas que substituem uma pena principal previamente determinada.

¹⁴ Ou seja, penas que podem, ou devem, ser impostas cumulativamente com uma pena principal.

e introduzir novas penas não privativas da liberdade como penas de substituição ou mesmo como formas de execução da pena de prisão. Exemplos de penas não privativas da liberdade previstas como penas principais são: a prestação de trabalho a favor da comunidade (na Bélgica, França – para alguns crimes –, Grécia, Letónia, Lituânia, Países Baixos e Polónia); suspensão da execução da pena de prisão ou algum tipo de regime de prova ou de supervisão por parte dos serviços de reinserção social (na Bélgica, Bulgária, Finlândia, Letónia – onde se tornou numa nova forma de pena principal em 2022 – e Lituânia) e o regime de permanência na habitação com vigilância eletrónica (Bélgica).

As penas não privativas da liberdade também podem ser usadas como parte de uma condenação em alguma forma de *probation*, como acontece no caso da Bulgária, França (onde a prestação de trabalho a favor da comunidade pode ser parte de uma suspensão da execução da pena de prisão com regime de prova) e Suécia.

Em algumas jurisdições, por exemplo, na Dinamarca, uma pena de prisão pode ser “incondicional” ou “condicional”. No último caso, existe a possibilidade de a mesma ser substituída por uma pena não privativa da liberdade.

A possibilidade de combinar penas principais, ou de aplicar penas principais cumulativamente para um único crime está excluída na Bélgica, Lituânia e Portugal, mas é possível em vários Estados-Membros. É o caso da Alemanha, Croácia, Grécia; Hungria (onde a prisão pode ser aplicada juntamente com uma multa), Chipre (para crimes de violência doméstica, em que a prisão até 6 meses pode ser combinada com uma medida restritiva/proibição de entrar na casa da família, a ser cumprida após a libertação), Dinamarca (onde pode ser aplicada uma combinação da pena de prisão com uma pena não privativa da liberdade e tanto a prestação de trabalho a favor da comunidade como o regime de prova com supervisão podem ser aplicados em conjunto com a liberdade condicional), Finlândia (onde a prisão “condicional” – uma forma de suspensão da execução da pena de prisão, com ou sem regime de prova –, pode ser conjugada com multa ou prestação de trabalho a favor da comunidade se a mesma for considerada insuficiente) e, ainda, Suécia (onde regimes de prova ou condenações “condicionais” podem ser aplicadas juntamente com a prestação de trabalho a favor da comunidade e um plano de reinserção social ou pode haver uma combinação da pena de prisão até 3 meses com o regime de prova).

A “pena parcialmente suspensa” prevista na Irlanda significa que o tribunal decide suspender a execução de uma pena privativa da liberdade parcialmente, sujeita a condições. A mesma pode levar a uma combinação de uma pena privativa da liberdade com regime de prova. No entanto, a cumulação de penas não é prática comum no país. Também na Irlanda, a “ordem de serviço comunitário integrado”, introduzida em 2016, na sequência de uma recomendação de um grupo de revisão da política penal, permite que, por decisão do técnico de reinserção social, o condenado possa empregar até um terço das horas de serviço comunitário em programas de educação, formação ou tratamento.

Uma revisão recente na Finlândia permitiu uma conjugação de pena de prisão seguida por um período de supervisão ou vigilância com controlo eletrónico durante um ano, para reincidentes de alto risco.

Na Polónia, embora a regra geral seja aplicar apenas um tipo de pena por crime, é possível, para crimes puníveis somente com prisão como pena principal, condenar o agente a uma combinação de pena de prisão até 3 ou 6 meses e uma “restrição de liberdade” (uma forma de punição envolvendo prestação de trabalho comunitário ou a dedução de parte do salário para um fim social) até 2 anos, sendo a pena privativa de liberdade executada primeiro. Além disso, quando o crime for cometido com o objetivo de obter ganhos financeiros, o tribunal pode aplicar uma pena de multa cumulativamente com a pena de prisão. A suspensão da execução da pena de prisão pode ser combinada com multa ou com uma “medida penal” (restrição de direitos).

Na Hungria, as penas não privativas da liberdade podem ser combinadas entre si e podem ser aplicadas em substituição ou em cumulação com a privação da liberdade.

O limite máximo de prisão que permite a substituição por uma pena não privativa da liberdade também varia significativamente, nomeadamente é de: 8 meses na Finlândia (embora uma pena de até 2 anos possa ser “condicional”, ou seja, sob a forma de suspensão da execução da pena de prisão); 1 ano na Polónia; 2 anos na Alemanha e em Itália (embora a suspensão da execução da pena possa ser aplicada a penas de prisão até 3 anos, no caso de condenados particularmente vulneráveis; e, na sequência da recente “reforma Cartabia”, a aplicabilidade das penas não privativas da liberdade será alargado a penas de prisão até 4 anos); 3 anos na Croácia, Grécia e Roménia; 4 anos na

Bulgária; 5 anos na Letónia e em Portugal; 6 anos na Lituânia; 7 anos em Malta e até 20 anos na Bélgica. Em alguns ordenamentos, não é estabelecido um limite (Chipre, Dinamarca, Suécia).

Na Dinamarca, a pena de prisão pode ser “condicional” ou “incondicional”. A prisão condicional pode sempre ser substituída por uma pena não privativa da liberdade, não estando previsto um limite máximo.

Na Hungria, uma pena não privativa da liberdade pode ser imposta quando o limite mínimo da moldura penal prevista para o crime não atinge um ano de prisão ou quando seja aplicável “confinamento” (uma forma mais branda de prisão com duração de 5 a 90 dias). No entanto, é interessante notar que a admoestação (uma condenação moral que se aplica nas situações em que não há necessidade ou justificação para a aplicação de pena porque o agente já não é considerado uma ameaça para sociedade) é aplicável independentemente do tipo de crime ou da pena aplicável.

1.4 Dispensa de pena

Na maioria das jurisdições, existe a possibilidade de o agente ser declarado culpado, mas não ter lugar a aplicação de uma pena (dispensa de pena).

Esta possibilidade existe no sistema legal belga, búlgaro (apenas para jovens e idosos), checo, estónio (aqui com a diferença de que o que dispensa é a execução da pena de prisão ou de multa), finlandês, francês, irlandês, neerlandês, grego, italiano, maltês, polaco, português e romeno. A decisão é, em regra, inscrita no registo criminal do agente, como acontece, por exemplo, na Bélgica, França e Portugal. No entanto, em França o juiz pode decidir que a mesma conste do registo criminal.

Normalmente, a dispensa de pena apenas se aplica a casos menos graves, nomeadamente com base na reduzida gravidade do crime, na a menor culpa do agente; na verificação de circunstâncias atenuantes; na reparação dos danos causados pelo crime, não verificação de significativas exigências de prevenção ou se for considerado inadequado ou desnecessário impor uma pena ao agente.

Na Bélgica, esta possibilidade também é usada nas situações em que decorreu um longo período entre a prática do crime e o momento da condenação. Na Finlândia, é medida preferencialmente aplicada a

jovens condenados. Em França, o tribunal pode decidir adiar a decisão de condenação quando considerar que os pressupostos para a dispensa de pena serão preenchidos, provavelmente, num futuro próximo, podendo o adiamento implicar a imposição de injunções. Na Grécia, além da dispensa de pena para os casos em que o juiz considera desnecessária a aplicação de uma pena, esta será obrigatória nas situações em que o procedimento de justiça restaurativa foi concluído com sucesso. Em Itália, existe uma grande variedade de mecanismos, de natureza diversa, incluindo a “suspensão condicional da pena” (através da qual a execução da pena – privativa ou não privativa de liberdade – é suspensa, sujeita a um período de prova, após o qual o condenado fica dispensado da sua execução), a “*oblazione*” (que permite a dispensa de pena mediante o pagamento de uma quantia pecuniária ao Estado), a extinção do crime ou isenção de pena caso o dano tenha sido reparado. Na Estónia, a dispensa da execução de uma pena pode ser concedida quando o condenado deva ser extraditado ou expulso.

A dispensa de pena também pode ser concedida, quando assim for expressamente previsto na lei, seja para a tentativa de crime, se o agente impediu que o crime fosse consumado (França), ou se o agente contribuiu significativamente para a investigação de certos crimes (Polónia, Portugal).

Algumas jurisdições, como por exemplo a Croácia, não preveem esta possibilidade, apesar de existirem outros mecanismos para lidar com a prática de crimes de menor gravidade (nomeadamente, circunstâncias modificativas atenuantes, mecanismos de diversão¹⁵ e a decisão de não acusar o arguido, com base no princípio da oportunidade). Na Lituânia, existe o mecanismo de “exoneração de responsabilidade criminal” que tem uma natureza mista de mecanismo de diversão e de dispensa de pena, dado que pode ser aplicado tanto nas fases anteriores à fase de julgamento como na própria fase de julgamento. A pessoa não é condenada e a pena não é aplicada, mas podem ser impostas injunções que visam alcançar as finalidades da punição.

¹⁵ Devido à sua natureza, os mecanismos de diversão estão fora do âmbito deste estudo. Contudo, é de notar o seu papel em evitar o uso da prisão e da punição criminal em geral. Em jurisdições como a Alemanha ou os Países Baixos, a utilização de mecanismos de diversão nas fases iniciais do processo, baseada em razões de oportunidade ou na natureza bagatelar dos crimes, permite uma seleção muito significativa das condutas que prosseguem para julgamento e condenação.

Em alguns Estados-Membros, o tribunal pode, igualmente, suspender a decisão de determinação da pena. A título de exemplo, na Bélgica, o tribunal declara o agente culpado, mas não determina uma pena; no entanto, contrariamente à dispensa de pena, esta decisão não é definitiva, ficando dependente de o agente não cometer mais crimes ou cumprir certos deveres durante um período estipulado. A utilização deste mecanismo não aparece no registo criminal do agente. Semelhantemente, a República Checa apresenta duas formas de dispensa de pena: incondicional e condicional, esta última envolvendo um período de prova com supervisão e sujeito ao cumprimento de deveres e/ou obrigações.

É interessante observar a diferente natureza que a “suspensão da pena” pode assumir quando se comparam diferentes ordenamentos. Pode ser considerada uma forma de dispensa de pena (como no caso dos exemplos belga e checo mencionados), ou ainda um tipo de pena autónomo (como pena principal ou como substituição de uma pena de prisão). Por exemplo, em Portugal, é considerada uma pena (de substituição) que, normalmente, implica o cumprimento de deveres ou regras de conduta ou mesmo de um plano de reinserção social. Mesmo na Bélgica, existe uma pena autónoma de “*probation*” como pena principal.

Estes mecanismos demonstram que, senão pode haver pena sem culpa, pode existir culpa sem pena se esta não for exigida pelas finalidades da punição. Tal é corolário do princípio da necessidade que vincula toda a intervenção do sistema jurídico-penal.

2. Penas e medidas não privativas da liberdade

Esta secção dedica-se ao estudo das espécies de penas não privativas da liberdade disponíveis nos sistemas jurídicos estudados, bem como à sua medida e aos requisitos legais para a sua aplicação. Por sua vez, descreve a relação entre as penas não privativas da liberdade e a pena de prisão, nomeadamente, se as mesmas podem ser diretamente impostas pelo juiz ou se primeiro é imposta uma pena de prisão que será substituída, posteriormente, por uma pena não privativa da liberdade. Por fim, identifica os obstáculos, relacionados com o crime ou com o agente, à aplicação de penas não privativas da liberdade.

2.1 Espécies e limites das penas não privativas da liberdade

A maioria dos Estados Membros prevê, como penas não privativas da liberdade, a multa, a suspensão da execução da pena e a prestação de trabalho a favor da comunidade.

2.1.1 Pena de multa

A pena de multa está prevista como pena principal em quase todos os ordenamentos, como é o caso de Portugal e Itália. Em alguns países, a mesma também é aplicável enquanto pena acessória, como, por exemplo, na Bélgica, Croácia, Estónia, França e Letónia.

Nos países que adotam o sistema dos dias-de-multa (cf. *infra*, secção 3) a lei estabelece um limite mínimo e máximo para o número de dias e para o respetivo valor diário. Alguns países que colocam em prática este sistema são os seguintes: Croácia; Estónia; Finlândia; Alemanha; Grécia; Hungria; Polónia; Portugal; República Checa e Roménia.

2.1.2 Suspensão da execução da pena de prisão

Apesar da grande variedade de designações e categorizações legais, todos os ordenamentos incluídos no estudo preveem alguma forma de *probation*, seja na tradição da *common law*, envolvendo a supervisão por partes dos serviços de reinserção social em vez da aplicação de uma pena, seja no sistema de “suspensão da execução da pena” da Europa Continental (*sursis*, em francês), na qual em regra é determinada uma pena de prisão concreta, sendo a execução da mesma suspensa, sujeita ao cumprimento de condições, podendo ou não ser acompanhada de supervisão por parte dos serviços de reinserção, quando o tribunal considere que a censura do facto e a ameaça da prisão constituem advertência suficiente para o condenado relativamente aos crimes cometidos.

Existem igualmente formas de *probation* de natureza pré-sentencial, tal como acontece na Irlanda e na Hungria, onde o tribunal, posteriormente à comprovação dos factos, pode emitir uma *probation order*, colocando o agente sob a supervisão de um técnico de reinserção social por um período que pode chegar aos 3 anos, findo o qual, cumpridas as condições, não há lugar à determinação de pena. Uma vez que não se trata efetivamente de uma forma de punição criminal, estas medidas não são contempladas neste estudo.

As formas de suspensão ou *probation* mencionadas podem ser aplicadas a penas de prisão até 1 ano (Polónia e Croácia), 2 anos (Hungria, Alemanha, Malta, Países Baixos, Suécia), 3 anos (República Checa, Grécia, Roménia), 5 anos (Estónia, França, Letónia, Portugal) ou 6 anos (Lituânia, no caso de crimes por negligência, caso contrário, 4 anos).

Em Itália, as penas de prisão até 1 ano podem ser substituídas por uma “liberdade vigiada”, uma pena que limita a liberdade pessoal e restringe os movimentos do condenado.

No caso da Bulgária e da Lituânia, as penas de *probation* e de “restrição da liberdade” – pena em que o agente deve cumprir obrigações ou proibições e pode ser sujeita a vigilância eletrónica –, respetivamente, estão previstas como penas “de referência” ou principais.

Em países como a Croácia, Grécia, Irlanda, França, Lituânia e Países Baixos, existe a possibilidade da aplicação de uma pena “parcialmente suspensa” ou “parcialmente condicional”, em que parte da pena de prisão é substituída por suspensão desde o início, sendo que o agente apenas tem que cumprir a parte da pena não abrangida pela suspensão.

Na maioria dos casos, o período de tempo da suspensão varia entre 3 e 5 anos.

Em alguns países, a suspensão pode ser simples ou com regime de prova, em que são impostas condições a observar pelo condenado e a monitorizar pelos serviços de reinserção social (Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Malta, Países Baixos, Portugal, República Checa). Na Finlândia, só é aplicada *probation* se a “prisão condicional” (como já explicado *supra*) não for considerada suficiente.

Existe uma ampla variedade de condições aplicáveis ao agente sujeito a suspensão. Normalmente, estas incluem: a supervisão ou vigilância por parte do serviço de reinserção social; não cometimento de novos crimes; notificação de mudanças de morada ou ausências; realização de trabalho comunitário; participação em programas; frequência de formação; emprego; e o cumprimento de deveres, obrigações e proibições.

A Estónia, a Lituânia e os Países Baixos são exemplo de países em que a vigilância eletrónica é aplicada como mecanismo de controlo durante o período da suspensão.

Embora raros, também existem casos de suspensão de penas de multa. Na Alemanha, a execução de multa até 180 dias pode ser suspensa, com sujeição ao cumprimento das condições estipuladas. Em

Itália, na sequência da “reforma Cartabia”, a possibilidade de aplicação de suspensão a penas não privativas da liberdade está em vias de ser abandonada, como a justificação de que tal possibilidade contribuía para uma menor eficácia dessas penas.

2.1.3 Prestação de trabalho a favor da comunidade

A prestação de trabalho a favor da comunidade pode ser configurada como pena principal (Bélgica, Lituânia, Malta e Países Baixos), como pena de substituição (Croácia, Estónia, Finlândia e Portugal), como parte de uma pena de *probation* (Bulgária, Chipre, Malta, Roménia) ou mesmo como pena acessória (ex., Letónia, onde pode ser tanto pena principal como pena acessória).

Na Grécia, tanto pode ser principal, quando se trate de infrações menos graves, como pena de substituição, em relação a penas de prisão até 3 anos. Em França, a prestação de trabalho a favor da comunidade pode corresponder a uma pena principal para infrações de pouca gravidade, a uma pena de substituição, a uma pena acessória ou enquanto obrigações de uma suspensão com regime de prova. Na Polónia, uma pena de “restrição da liberdade” pode corresponder tanto a uma pena de referência (ou principal) como a uma pena de substituição, sendo que a mesma pode exigir trabalhos não renumerados para fins sociais ou a dedução de 10% a 25% do ordenado mensal a ser utilizado para fins sociais indicados pelo tribunal. Na Itália, a prestação de trabalho a favor da comunidade pode configurar uma pena de substituição da pena de prisão, uma pena principal para crimes que se enquadrem na jurisdição do juiz de paz, uma condição ligada à suspensão da execução da pena ou ainda aplicada no caso de impossibilidade de pagamento da pena de multa. Em Malta, uma “injunção combinada” permite combinar um regime de prova com a prestação de trabalho comunitário.

Na Hungria existem dois tipos de prestação de trabalho a favor da comunidade: o “trabalho de reparação” é imposto no contexto do diferimento da aplicação da pena pelo período de 1 ano (aplicável se o crime for punível com pena de prisão até 3 anos), podendo o agente escolher a instituição beneficiária; e o “trabalho a favor da comunidade” enquanto pena de substituição da pena de prisão. A prestação de trabalho a favor da comunidade pode ser combinada com outras penas não privativas da liberdade.

Nos Países Baixos, a prestação de trabalho a favor da comunidade pode ser aplicada por crimes puníveis com pena de prisão ou multa e por infrações leves punidas com detenção. No entanto, existem fatores que excluem a aplicabilidade, como, por exemplo, em crimes puníveis com pena de prisão de 6 ou mais anos que afetem gravemente a integridade física da vítima, crimes sexuais e casos de reincidência no período de 5 anos posteriores à aplicação da pena da prestação de trabalho a favor da comunidade. Esta última apenas se aplica no caso do novo crime ser semelhante ao anterior.

A prestação de trabalho a favor da comunidade pode ainda funcionar como pena de substituição da pena de multa (em países como a Croácia e a Lituânia), como uma forma de execução de uma pena de multa (Portugal, Roménia), ou imposta no caso de não pagamento da multa (Irlanda).

A Alemanha é um dos poucos ordenamentos em que a prestação de trabalho a favor da comunidade não é prevista como pena autónoma, sendo somente aplicada em caso de incumprimento de uma pena de multa.

Quando é configurada como pena de substituição, pode substituir uma pena de prisão até 8 meses na Finlândia, até 1 ano na Croácia, Irlanda e Suécia e até 2 anos na Estónia e em Portugal.

Quanto à sua duração, em regra fixada em horas, os limites máximos variam entre 120 e 730 horas. Concretamente, os limites máximos são: 120 horas na Roménia; 240 horas na Irlanda e nos Países Baixos; 300 horas na Bélgica e na Dinamarca; 312 horas na Hungria; 320 horas na Bulgária; 400 horas em França; 480 horas em Malta, na Lituânia e em Portugal; 720 horas na Grécia (no caso de ser aplicada como pena principal, ou até 1500 horas, a cumprir em 3 anos, no caso de ser em substituição da prisão) e 730 horas na Croácia e na Estónia. Na Polónia, podem ser impostas entre 20 e 40 horas mensais, que têm de ser cumpridas num período entre 1 mês e 2 anos. No Chipre, a prestação de trabalho a favor da comunidade faz parte de uma pena de *probation*, que deverá ser cumprida num período de 1 a 3 anos.

2.1.4 Regime de permanência na habitação

A obrigação de permanência na habitação está previsto em alguns Estados-Membros, seja como uma pena autónoma, como no caso da Bélgica e da República Checa, seja como forma de cumprimento da

pena de prisão, como acontece na Croácia, Dinamarca, Finlândia, França, Polónia, Portugal e Suécia. Noutros Estados Membros, como é o caso da Bulgária, o regime de permanência na habitação está apenas estipulado como uma medida de coação e não como uma forma de punição. Além disso, pode estar disponível como uma medida “*back-door*”, ou seja, uma forma de executar a parte final da pena de prisão. Assim sucede no caso da Dinamarca (até aos últimos 6 meses da pena de prisão) da Finlândia (onde a vigilância eletrónica pode ser utilizada para supervisionar o período de liberdade condicional), da Hungria (com a figura da “detenção de reintegração”, que configura uma libertação antecipada com vigilância eletrónica) E de Portugal (onde a figura da “adaptação à liberdade condicional” permite a antecipação da libertação até 12 meses, podendo também ser cumprido em regime de permanência na habitação o remanescente até dois anos de prisão em caso de revogação de uma pena não privativa da liberdade). O regime de permanência na habitação pode constituir uma forma de cumprimento de penas de prisão, tanto desde o início como num momento posterior, para pessoas em situações de particular vulnerabilidade, em Estados-Membros como Portugal e Grécia (*mais detalhes podem ser encontrados na Parte III: Aplicação de penas e medidas não privativas da liberdade a pessoas em situação de vulnerabilidade ou pertencentes a grupos minoritários*).

A duração máxima do período de obrigação de permanência na habitação varia entre 6 meses e 2 anos, particularmente: 6 meses na Dinamarca, França, Finlândia e Suécia; 12 meses na Estónia; 18 meses na Polónia e 2 anos em Portugal e na República Checa.

Normalmente, a mesma é aplicada pelo tribunal de julgamento. No entanto, na Dinamarca – em linha com o carácter mais administrativo/menos judicial que se encontra nos países nórdicos –, cabe aos serviços de reinserção social decidir, com base num requerimento do condenado, com possibilidade de recurso para tribunal em caso de recusa. Na Polónia, por sua vez, é o tribunal de execução de penas que autoriza o cumprimento da pena fora dos muros da prisão, mediante controlo eletrónico.

É comum o regime de permanência na habitação ser cumprido mediante vigilância eletrónica. Normalmente autoriza-se o condenado a sair para trabalhar ou para estudar. No caso da Dinamarca e da Finlândia é mesmo obrigatório que o agente tenha uma ocupação,

existindo programas disponíveis com os quais os serviços de reinserção social asseguram articulação. É relevante mencionar o caso específico da Dinamarca, em que o regime de permanência na habitação foi evoluindo e permitindo mais saídas do domicílio, como por exemplo, para caminhar, o que resultou da constatação de que alguns indivíduos não requeriam o cumprimento da pena no domicílio, preferindo cumprir a pena numa prisão de regime aberto, por este permitir licenças de saída frequentes aos fins de semana.

Alguns fatores podem dificultar a possibilidade de cumprir a pena na habitação. Por exemplo, o agente não dispor de uma residência fixa (ex. República Checa, Dinamarca, Finlândia) (*consultar Parte III: Aplicação de penas e medidas não privativas da liberdade a pessoas em situação de vulnerabilidade ou pertencentes a grupos minoritários*) ou verificando-se um contexto de violência entre membros da família (República Checa, Finlândia). Em geral, além do consentimento do agente, é também requerido o das pessoas que coabitem com o mesmo.

Nos países que permitem algum tipo de vigilância eletrónica, o limite máximo varia entre 6 meses na Finlândia, 1 ano na Bélgica, Bulgária e Estónia, 18 meses na Polónia e 2 anos em Portugal.

Na Alemanha, a utilização do controlo eletrónico está restrita à “prisão preventiva”, que corresponde a uma forma de prorrogação do controlo de agentes com perigosidade, posteriormente ao cumprimento da pena.

2.1.5 Outras penas não privativas da liberdade

Restrições de direitos

Restrições de direitos ou proibições são frequentemente utilizadas como sanções penais – seja como penas principais, seja como penas acessórias. São exemplos a proibição de porte de arma; impedimentos profissionais; inibição de responsabilidades parentais; proibição de posse e criação de animais, proibição de residência num local específico, proibição de entrada em eventos desportivos, culturais ou outros eventos sociais ou expulsão do território nacional.

Em França, a restrição ou privação de direitos foi originalmente prevista como uma pena acessória, mas atualmente é possível aplicá-la como pena principal. Também a obrigação de frequentar uma formação, programa ou de cumprir o dever de reparar danos podem ser penas principais ou acessórias.

Na Polónia, as restrições de direitos devem ser impostas em conjunto com as penas principais. No entanto, o tribunal também pode aplicá-las como única sanção penal, embora na prática raramente seja utilizada essa possibilidade.

Na Irlanda, se o tribunal considerar apropriado aplicar uma pena de prisão de 3 meses ou mais para certos crimes, pode emitir uma ordem de restrição à circulação. Esta injunção especifica as restrições concretas - que podem envolver a exigência de que o condenado se encontre num local específico durante certos períodos do dia ou semana, ou não se encontre nesse ou nesses locais, ou tipos de locais, durante esses períodos. A sua duração máxima é de 6 meses, sendo que a ordem não pode exigir que o agente se encontre num local por mais de 12 horas no mesmo dia. A lei admite a introdução do controlo eletrónico como forma de vigiar o cumprimento da injunção, não tendo ainda contudo essa possibilidade sido desenvolvida.

No Chipre, nos casos de violência doméstica pode ser aplicada uma ordem de restrição/proibição de entrada na casa de família cumulativamente ou em substituição de uma pena de prisão ou outra pena.

No caso da República Checa, penas que envolvam proibições, restrições de direitos e perda de bens ou são aplicadas cumulativamente com a pena principal ou enquanto penas autónomas, quando, de acordo com as circunstâncias do caso e do agente, é desnecessário aplicar uma outra pena ao agente.

Na Hungria existem penas alternativas que podem ser aplicadas autonomamente ou em conjunto com outras penas. Constituem exemplos a proibição de exercer uma profissão ou de conduzir veículos e a proibição de entrada em instalações ou eventos desportivos.

Em Portugal, uma pena de prisão até 3 anos pode ser substituída pela proibição de exercício de uma profissão, função ou atividade, tanto pública como privada, se o crime tiver sido praticado no exercício da mesma.

Em alguns ordenamentos também é possível a aplicação da obrigação de participar em sessões de formação ou programas como, por exemplo, cursos de cidadania e programas de sensibilização para a condução segura. Além disso, embora esteja sujeita ao consentimento do condenado, pode ser imposta a obrigação da submissão deste a tratamentos, como acontece em Malta.

Admoestação

Uma admoestação ou repreensão é por vezes prevista como forma de punição para crimes menos graves.

Na Hungria, pode ser aplicada uma repreensão se, no momento da condenação, o agente já não constituir um perigo para a sociedade. Deste modo, o tribunal estabelece a responsabilidade criminal do agente, mas considera que não se justifica a aplicação de uma pena. A repreensão corresponde a uma condenação moral que expressa uma reprovação relativamente ao comportamento do agente e adverte contra possíveis futuros crimes. A repreensão é aplicável independentemente do tipo de crime ou da pena aplicável. Em Malta, a repreensão é aplicável quando o tribunal de julgamento considera esta punição como suficiente. Não obstante, a condenação aparece no registo criminal do agente. Em Portugal, a admoestação é aplicável como uma pena de substituição para penas de multa não superiores a 240 dias. A mesma consiste numa solene censura oral feita ao agente em audiência pelo tribunal, sendo apenas aplicável se o dano tiver sido reparado e o tribunal concluir que, por aquele meio, se realizam de forma adequada e suficiente as finalidades da punição. A condenação em admoestação também figura no registo criminal.

Algumas penas de substituição privativas da liberdade, como, por exemplo, o regime da prisão por dias livres, têm tendido a ser abandonadas devido à sua ineficácia político-criminal, como sucedeu em Portugal em 2017. No caso da Itália, as penas de prisão até 2 anos podem ser substituídas por semidetenção, que permite ao condenado passar parte do dia fora da prisão.

2.2 Aplicação das penas não privativas da liberdade

Quando as penas não privativas da liberdade estão previstas como penas principais¹⁶, o juiz aplica-as diretamente, independentemente de qualquer outra. Caso contrário, o juiz determina primeiro a pena principal, que normalmente corresponde a uma pena de prisão, avaliando posteriormente a possibilidade substituir a mesma por uma pena não privativa da liberdade.

¹⁶ Ver acima (1) relativamente à previsão de penas não privativas da liberdade como penas principais.

Existem ainda casos em que as penas não privativas da liberdade não estão explicitamente previstas como penas de referência ou principais para o tipo legal de crime, contudo, quando se verificarem os requisitos gerais para aplicação dessas espécies de penas, o tribunal pode aplicá-las diretamente. A título de exemplo podem indicar-se os ordenamentos penais da República Checa e da Hungria. No primeiro, as penas não privativas da liberdade podem ser impostas, em geral, quando estejam em causa crimes puníveis com pena de prisão até 5 anos, se a natureza e a gravidade do crime e as circunstâncias do agente não requerem a aplicação de uma pena de prisão. No segundo, as penas não privativas da liberdade podem ser aplicadas quando o limite mínimo da moldura legal da pena de prisão aplicável ao crime não chega a 1 ano (só no caso da suspensão da execução da pena é que é necessário determinar primeiro a pena de prisão). Nos Países Baixos, a prestação de trabalho a favor da comunidade pode ser imposta quando se trate de crimes puníveis com pena de prisão ou pena de multa ou de delitos puníveis com detenção do agente, aplicando-se algumas exclusões. No que concerne à Grécia, onde as condutas puníveis são categorizadas em cinco níveis, os delitos menores são puníveis somente com penas não privativas da liberdade (prestação de trabalho a favor da comunidade e multa); os delitos são puníveis com multa ou prisão até 3 anos, e os crimes dividem-se em 3 categorias, nomeadamente: crimes puníveis com pena de prisão entre 3 a 5 anos, 5 a 10 anos ou 5 a 15 anos, respetivamente.

Na Finlândia, a aplicação das penas de substituição, nomeadamente a prestação de trabalho a favor da comunidade e o regime de permanência na habitação, apenas é considerada quando o tribunal tenha decidido aplicar uma pena de prisão “incondicional” ou efetiva. Este sistema é considerado pela doutrina como apto a prevenir o efeito de “*net-widening*”.

2.2.1 Pressupostos legais de aplicação das penas não privativas da liberdade

As circunstâncias que justificam a aplicação de uma pena não privativa da liberdade baseiam-se, particularmente, na duração da pena principal aplicável (como acontece na República Checa e na Hungria), na pena concretamente imposta (no caso da Estónia, Finlândia, Itália, Malta e Portugal), ou na categoria do crime (que acontece na Grécia

através do sistema de cinco níveis explicado anteriormente, ou na Bélgica, onde as penas não privativas da liberdade são aplicadas em casos de delitos ou de crimes verificando-se circunstâncias atenuantes).

Geralmente, é necessário o consentimento para o regime de permanência na habitação (por parte do condenado e da respetiva família) e da prestação de trabalho a favor da comunidade. Em Malta, o consentimento é exigido quando a pena envolve supervisão (nos casos de suspensão da execução da pena com regime de prova, prestação de trabalho a favor da comunidade ou uma ordem de tratamento). Em Itália, a prestação de trabalho a favor da comunidade é a única sanção criminal que necessita do consentimento do condenado.

Por vezes, o consentimento só é requerido para alguns tipos de penas não privativas da liberdade. Exemplificando, na Croácia é necessário o consentimento para a aplicação da prestação de trabalho a favor da comunidade, mas não para a suspensão. No caso do Chipre, é necessário consentimento para a suspensão quando esta envolva prestação de trabalho a favor da comunidade ou participação em formações. Na Bulgária e na Hungria não é requerido consentimento. Na Grécia, apenas é pedido consentimento quando a prestação de trabalho a favor da comunidade substitui uma pena de prisão, mas já não quando aplicado a título principal (nestes casos, o tribunal aplica uma sanção pecuniária para o caso de incumprimento da prestação de trabalho).

Existem, frequentemente, circunstâncias do crime e/ou do agente que excluem a possibilidade de aplicação de uma pena não privativa da liberdade.

Além da duração da pena de prisão aplicável ou aplicada ao crime, podem aplicar-se outras exclusões, relativas a:

- Crimes específicos, como é o caso de: homicídio e alguns crimes de natureza sexual na Bélgica; homicídio e traição em Chipre; crimes sexuais violentos na Letónia; incêndio ou tráfico de droga em Malta; e terrorismo ou crimes cometidos no âmbito de uma associação criminosa na Polónia;
- Condenações anteriores, como por exemplo: na Letónia a suspensão da execução da pena não pode ser aplicada em caso de crime doloso se o agente tiver sido anteriormente condenado em pena privativa da liberdade e o registo criminal ainda não tenha sido cancelado; na Polónia, a suspensão não pode ser aplicada se o agente já tiver sido condenado numa pena de prisão; e as penas

não privativas da liberdade não podem aplicar-se a agentes reincidentes ou que recorrem à prática de crimes como modo de vida; na Hungria, aos agentes reincidentes por crimes violentos não se poderá aplicar uma pena não privativa da liberdade; por fim, na Grécia, condenações anteriores em penas de prisão que ultrapassem os 3 anos impedem a condenação do agente em suspensão da execução da pena de prisão.

- Se tiver sido anteriormente imposta uma pena não privativa da liberdade que tenha sido revogada e convertida em prisão. É exemplo a República Checa, nomeadamente no caso de pena de prestação de trabalho a favor da comunidade que tenha sido revogada nos 3 anos anteriores.

Não obstante, existem circunstâncias indiretas que podem afetar negativamente a decisão do tribunal, quando da consideração da necessidade de prevenir a prática de novos crimes. Constituem dois exemplos dessas circunstâncias o facto de o agente ser estrangeiro ou encontrar-se desempregado. Além disso, o regime de permanência na habitação pode não ser aplicável a agentes sem residência fixa ou em situação de sem-abrigo.

Em países como a Bélgica, Bulgária, Chipre, Irlanda, Malta, República Checa ou Portugal, a existência de condenações anteriores não exclui a possibilidade de condenação numa pena não privativa da liberdade. Contudo, em alguns ordenamentos, as condenações anteriores podem ser consideradas um impedimento para tal. Exemplificando, na Croácia não é possível impor a prestação de trabalho a favor da comunidade se o agente já tiver sido sujeito a uma pena de prisão superior a 6 meses. Em França, a suspensão da execução não é aplicável, na sua forma simples, a agentes que tenham sido condenados a uma pena de prisão nos 5 anos anteriores e, na sua modalidade com regime de prova, a agentes reincidentes a quem tenha sido aplicada a suspensão duas vezes por crimes da mesma natureza. No caso de Itália, as penas não privativas da liberdade não são aplicáveis se o agente tiver sido condenado a uma pena de prisão superior a 3 anos, nos 5 anos anteriores. Relativamente à Polónia, se o agente já tiver sido condenado a pena de prisão não poderá ser aplicada suspensão da execução e as penas não privativas da liberdade não podem ser concedidas a agentes multi-reincidentes.

Nos ordenamentos onde a existência de condenações anteriores não preclui automaticamente a possibilidade de aplicação de uma

pena não privativa da liberdade ao agente, os seus antecedentes criminais podem ser tidos em conta aquando da apreciação dos pressupostos substantivos de aplicação da pena. Por exemplo, a existência de condenações anteriores pode levar o tribunal a concluir que a aplicação da prisão é necessária para prevenir a prática de novos crimes.

2.3 Penas acessórias

As penas acessórias constituem penas que podem ou devem ser impostas cumulativamente com as penas principais. A sua finalidade consiste em reforçar os efeitos preventivos das mesmas.

A grande maioria dos ordenamentos penais prevê uma ampla variedade de penas acessórias, tais como: perda de direitos civis e políticos; perda de bens; colocação à disposição do tribunal de execução das penas; anúncio público da condenação; interdições profissionais ou de atividade; inibição de responsabilidades parentais; imposição de obrigações e deveres como, por exemplo, compensar o dano causado, fazer uma doação a uma instituição de solidariedade ou participar em programas de reabilitação; proibição de conduzir; proibição de contactar com certas pessoas ou frequentar locais específicos; proibição de porte de arma; proibição de ter animais; expulsão com proibição de reentrada durante um período de tempo; ou mesmo prestação de trabalho a favor da comunidade (no caso de França e da Letónia). Em países como a Bélgica, Croácia, Letónia, Estónia e França, a pena de multa poder ser considerada tanto uma pena principal como uma pena acessória.

Em certos países, como é o caso da França, Hungria, Polónia e República Checa, as espécies de penas enumeradas podem ser acessórias (aplicadas cumulativamente com a pena principal) ou aplicadas autonomamente.

Nos Países Baixos, o tribunal pode decidir que a pena acessória não é executada se o agente cumprir determinadas condições.

3. Determinação da espécie e da medida de uma pena não privativa de liberdade

Esta secção descreve os diferentes sistemas de determinação da pena que existem nos Estados-Membros estudados, com vista a

compreender como são determinados os tipos e a medida das penas não privativas da liberdade. Assim, são abrangidos os seguintes aspetos: a previsão de uma fase de determinação da sanção no julgamento em processo penal, autónoma da fase de determinação da culpabilidade; os critérios legais que o tribunal deve considerar na escolha da pena e na determinação da sua medida; o papel das finalidades da punição e do grau de culpa do agente na determinação da pena; os fatores concretos do caso ou do agente a ser considerados pelo tribunal no momento em que pondera aqueles critérios; as autoridades competentes para aplicar penas não privativas da liberdade; a eventual previsão de um dever de aplicação de penas não privativas da liberdade se os respetivos pressupostos estiverem verificados; o dever de fundamentar a escolha da pena e a sua duração; a existência de *sentencing guidelines*; e o direito de recorrer da decisão que determina a espécie e a medida da pena aplicada.

3.1 Fase de determinação da pena

Na maioria dos sistemas jurídicos estudados, não existe uma fase de determinação da pena que seja autónoma, ou seja, na maioria dos casos, após a audiência de julgamento, o tribunal começa por deliberar sobre a culpabilidade do acusado e, seguidamente, ocupa-se da determinação da sanção. Tal não significa que não exista uma operação autónoma de determinação da pena, mas esta não é feita numa fase separada ou autónoma.

Em alguns ordenamentos, embora em geral não exista uma fase autónoma de determinação da pena, é possível que esta determinação ocorra num momento posterior quando o tribunal considere relevante obter um relatório social ou prova especificamente relevante para a determinação da pena (como é o caso de Chipre, França, Malta ou Portugal). Contudo, esta possibilidade parece ser utilizada raramente.

Em Portugal, existe ainda a possibilidade de reabertura da audiência para o condenado obter a aplicação retroativa da lei penal mais favorável. Este mecanismo baseia-se no princípio segundo o qual leis penais posteriores que punam o agente de forma menos gravosa ou, de alguma forma, sejam são mais favoráveis para o mesmo, devem aplicar-se retroativamente (retroatividade *in melius*). Deste modo, se uma lei penal entrar em vigor posteriormente à prolação da sentença, o condenado pode requerer a reabertura da audiência com base na nova lei, o que por sua vez poderá conduzir a uma nova determinação da pena.

3.2 Critérios de determinação da pena

Genericamente, os vários sistemas jurídicos envolvem uma divisão de tarefas entre o legislador e os tribunais. O legislador determina a moldura penal para cada tipo legal de crime, estabelece as circunstâncias modificativas (ou seja, as circunstâncias atenuantes ou agravantes que podem modificar o limite mínimo/máximo da moldura penal) e os critérios para a determinação da espécie e da medida concreta da pena.

Na maioria dos casos, a lei prescreve uma moldura penal, isto é, um limite mínimo e máximo da pena aplicável. Subsequentemente, cabe ao tribunal determinar a pena concreta dentro dessa moldura. Habitualmente, os critérios de determinação da pena estão descritos no Código Penal, embora possam sê-lo de modo mais ou menos vago. Quanto mais vagos forem, mais os tribunais dispõem de uma ampla margem de discricionariedade.

Quando são explicitamente enunciados na lei, os critérios de determinação da pena abrangem geralmente tanto as circunstâncias do crime, como a personalidade do agente, e relacionam-se com as finalidades das penas. A título de exemplo, alguns critérios são: na Croácia, o grau de culpa e as finalidades das penas; na República Checa, a natureza e gravidade do crime e as circunstâncias pessoais do agente; no caso da Finlândia, uma proporção justa do dano causado pelo crime, os motivos do crime e a culpa do agente; relativamente à Estónia, são as circunstância atenuantes e agravantes, a prevenção especial e a proteção da ordem pública; quanto à França, incluem as circunstâncias do crime, a personalidade do agente e a sua situação material, familiar e social, em conjugação com as finalidades das penas; na Grécia, os critérios são a gravidade do crime e a culpa do agente; no caso da Hungria, são as finalidades das penas, a gravidade do crime, o grau de culpa, o perigo para a sociedade e quaisquer circunstâncias atenuantes ou agravantes; na Itália, os critérios são a gravidade do crime e a probabilidade de o agente vir a cometer novos crimes; no caso da Letónia, critérios para a escolha da pena são a natureza do crime, o dano causado e a personalidade do agente, enquanto para a medida são as circunstâncias atenuantes ou agravantes; na Lituânia, são as circunstâncias relacionadas com o crime e com o agente e, para a determinação da medida, aplica-se um modelo em que se parte do ponto médio da moldura penal; na Polónia

e em Portugal, a medida da pena baseia-se nas exigências de prevenção geral e especial, servindo a culpa como um limite inultrapassável da pena; por fim, na Roménia, recorre-se aos critérios da gravidade do crime e do perigo que o agente apresenta para a sociedade.

Na Hungria e na Lituânia, a duração concreta de uma pena é determinada a partir do ponto médio da moldura legal, sendo depois tidas em conta as circunstâncias agravantes e atenuantes, de forma a determinar uma pena mais leve ou mais grave relativamente ao ponto médio. Embora o objetivo deste sistema seja assegurar igualdade e uniformidade na aplicação das penas, o mesmo é criticado uma vez que pode entrar em conflito com o princípio da *ultima ratio*, podendo conduzir a uma punição mais grave para o agente.

De acordo com o princípio da culpa, o grau de culpa é considerado um limite máximo inultrapassável da pena a ser aplicada (Croácia, Polónia, Portugal).

Alguns países têm critérios específicos para a escolha do tipo de pena, por exemplo: em Itália, o juiz deve escolher qual das penas não privativas da liberdade é mais adequada para a reintegração social do agente; na Polónia, o juiz deve procurar prosseguir as finalidades das penas mediante a pena menos severa possível de entre as aplicáveis; em Portugal, o Código Penal estabelece que, quando sejam aplicáveis ao crime pena privativa e não privativa da liberdade, o tribunal deve dar preferência a uma pena não privativa da liberdade se a mesma cumprir as finalidades das penas de forma adequada e suficiente.

Diferentemente, outros países não têm critérios específicos para a escolha, além dos requisitos legais formais para a aplicabilidade de cada espécie de pena. Exemplificando, é o caso: da Bélgica; de Chipre (de acordo com a jurisprudência, devem ser tidos em conta a natureza e gravidade do crime e as circunstâncias individuais do agente); e dos Países Baixos, em que as circunstâncias que influenciam a escolha e a duração da pena não são prescritas pela lei, cabendo na discricionariedade do tribunal; da Irlanda, onde os tribunais têm um elevado grau de discricionariedade, com base no sistema de precedentes judiciais; a jurisprudência dos tribunais superiores desenvolveu princípios gerais para a determinação da pena relativamente a crimes específicos; os critérios judiciais definem um equilíbrio entre as finalidades das penas; e os juízes deverão assegurar a proporcionalidade em relação à gravidade do crime e atenuar ou agravar a pena quando exigido pelas circunstâncias pessoais do agente.

Todavia, mesmo onde não existem critérios substantivos específicos para orientar o juiz na escolha da pena, os princípios constitucionais, como é o caso da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, necessidade e igualdade, e as finalidades das penas, sejam explícitas ou implícitas, servem como orientação do tribunal na determinação da pena ou limitação a sua discricionariedade.

Algumas jurisdições estabelecem explicitamente o princípio da subsidiariedade da intervenção penal, no sentido de que, se uma pena menos gravosa serve adequada e suficientemente as finalidades da punição ou as concretas exigências do caso, uma pena mais gravosa (*maxime*, a prisão) não deve ser imposta (Letónia, Polónia, Portugal, República Checa). Na Lituânia, o tribunal geralmente impõe uma pena não privativa da liberdade a uma pessoa acusada pela primeira vez por um crime negligente ou de menor gravidade; se impuser nestes casos uma pena de prisão, deve fundamentar a sua decisão.

Podem surgir dificuldades quando diferentes finalidades das penas concorram ou conflituem, quando a lei não estabeleça uma hierarquia entre elas.

Existem, ainda, algumas especificidades de acordo com a espécie de pena em causa.

O regime de permanência na habitação tem, em regra, a duração correspondente à da pena de prisão aplicada ou que teria de outro modo sido aplicada (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Polónia, Portugal).

Quanto à pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, enquanto em alguns ordenamentos há uma determinação autónoma da sua duração (como é o caso de Polónia e da Lituânia), em outros a lei estabelece uma correspondência automática com a pena de prisão que foi substituída (caso da Estónia, da Finlândia e de Portugal, onde 1 dia de prisão equivale a 1 hora de trabalho comunitário).

No caso da pena de multa, como regra é considerada a situação económico-financeira do agente. Enquanto alguns ordenamentos jurídicos estabelecem simplesmente um valor mínimo e máximo da multa (quer se trate de montantes pecuniários, de um número de salários mínimos mensais ou de unidades de conta específicas), a ser determinado concretamente pelo tribunal dentro dessa moldura, muitos Estados membros adotam para a determinação da pena de multa o sistema dos dias-de-multa. Com origem nos países escandinavos, este

sistema permite ter em conta tanto as circunstâncias do crime como as condições financeiras do agente. Numa primeira fase, o número de dias é determinado de acordo com a culpa e as exigências de prevenção, como descrito acima. De seguida, é determinado um valor diário com base nas condições financeiras e os encargos do agente. O sistema dos dias-de-multa permite que a pena de multa represente um encargo relativamente equivalente a todos os condenados independentemente do seu rendimento ou riqueza. Este sistema tem como objetivo garantir o respeito pelos princípios da culpa, da igualdade e da proporcionalidade. O número de dias tem por base a gravidade do crime e a realização das finalidades da punição, sendo que o valor do quantitativo diário individual depende do rendimento diário do agente. Este sistema vigora em países como a Alemanha, Croácia, Estónia, Finlândia, Grécia, Hungria, Polónia, Portugal, República Checa, Roménia e França, embora no último caso coexista com a multa de montante determinado entre um limite mínimo e um limite máximo. Em relação a Itália, uma multa enquanto pena principal tem um limite mínimo e um limite máximo, adotando-se o sistema dos dias-de-multa quando aquela seja pena de substituição para penas de prisão até 6 meses de duração.

Os fatores de medida da pena que o tribunal deve considerar contra ou a favor do agente encontram-se, na maioria dos ordenamentos, consagrados no Código Penal, embora de forma não exaustiva.

Tais fatores incluem: a gravidade do crime; o dano ou o perigo causado; os motivos que levaram à prática do crime; o modo de execução do crime cometido; a situação pessoal e económico-financeira do agente; e a conduta anterior e posterior após a prática do crime, incluindo os esforços para compensar o dano causado.

Pelo contrário, em ordenamentos como Chipre, Irlanda e Países Baixos, a lei não prevê fatores de escolha e de medida da pena. Deste modo, os tribunais beneficiam de ampla discricionariedade, baseando a sua decisão normalmente nas circunstâncias do caso e na personalidade do agente (por exemplo, a gravidade do crime, os danos causados e as circunstâncias pessoais do agente ou da vítima).

3.3 Autoridade competente para determinar as penas não privativas da liberdade

Na maioria dos casos, a escolha e a determinação da medida concreta da pena são realizadas pelo tribunal de julgamento.

Não obstante, nos Países Baixos as sanções penais também podem ser aplicadas pelo Ministério Público, por meio de uma ordem penal (*strafbeschikking*). O Ministério Público pode aplicar penas e medidas em delitos e crimes puníveis com pena de prisão até 6 anos. Contudo, pode somente aplicar certas espécies de penas não privativas da liberdade, tais como a prestação de trabalho a favor da comunidade até 180 horas; multa; perda de bens; compensação da vítima e inabilitação para a condução de veículos até ao máximo de 6 meses. Esta decisão pode ainda conter injunções. Uma pena privativa da liberdade só pode ser imposta pelo tribunal.

Quando o regime de permanência na habitação é concebido como uma forma de execução da pena de prisão, este também pode ser concedido na fase de execução da pena, pelos serviços de reinserção social (Dinamarca) ou pelo tribunal de execução de penas (Polónia).

Em França funciona um modelo em que quer o tribunal de julgamento quer o tribunal de execução de penas podem determinar a substituição de penas curtas de prisão por outra espécie de pena ou aplicar modos de execução mais flexíveis (*aménagement*). Para penas de prisão até 1 ano, o tribunal de julgamento, no momento da prolação da sentença, ou o *juge d'application des peines* podem decidir não executar a prisão e aplicar uma pena alternativa (a título de exemplo, regime de permanência na habitação com vigilância eletrónica, semidetenção, regime aberto no exterior ou libertação condicional).

De modo semelhante, em Itália, as penas não privativas da liberdade podem ser determinadas na fase de julgamento (pelo tribunal de julgamento, seja como pena principal ou como pena de substituição; ou pelos juízes de paz nos casos que sejam da sua competência) ou após o trânsito em julgado da sentença, mas antes da sua execução, pelo juiz/tribunal de execução (*magistrato/tribunale di sorveglianza*). O juiz de paz é um magistrado honorário com competência para julgar certas infrações e que apenas pode aplicar penas não privativas da liberdade (pena de multa; regime de permanência na habitação nos fins de semana até 45 dias; e prestação de trabalho a favor da comunidade até 6 meses). As penas não privativas da liberdade impostas na fase de execução pelos juízes/tribunais de execução de penas estão previstas na lei penitenciária italiana desde 1975, sofrendo diversas alterações ao longo dos anos com o propósito de ampliar o seu alcance. Também a sua natureza tem evoluído. De acordo com o originalmente consagrado, a

função principal destas medidas consistia em garantir a flexibilidade da execução da pena, modificando o seu conteúdo através da integração dos condenados em formas de execução da pena na comunidade. Nesse sentido, os juízes e tribunais responsáveis de execução foram dotados do poder de modificar a qualidade e a quantidade da pena, com fundamento na personalidade do agente. Atualmente, após algumas alterações legislativas, estas medidas podem ser concedidas *ab initio*, ou seja, posteriormente ao julgamento, mas antes da execução da pena de prisão. As mesmas podem ser de execução na comunidade (como acontece no caso de *affidamento in prova al servizio sociale*, algo semelhante ao regime de prova, e de *detenzione domiciliare* – regime de permanência na habitação) ou detentivas (tomando a forma de, por exemplo, *semilibertà* – semidetenção –, que permite ao agente sair da prisão durante o dia, ou *liberazione anticipata*, uma forma de liberdade condicional).

3.4 Dever de aplicar uma pena não privativa da liberdade

Além dos casos em que certos crimes preveem somente pena não privativa da liberdade como pena principal, existem alguns exemplos em que é obrigatória, ou quase obrigatória, a escolha de uma pena não privativa da liberdade.

Na Bélgica, as penas de prisão até 3 anos são, na prática, sempre executadas no regime de permanência na habitação, com vigilância eletrônica. No caso da Croácia, se as penas de prisão forem até 6 meses é obrigatório substituí-las por prestação de trabalho a favor da comunidade, a não ser que o tribunal considere que desse modo se frustrariam as finalidades das penas. Em França, para infrações menos graves, como é o caso das contravenções, as penas de referência são as penas de multa (com possibilidade de privação ou restrição de direitos - ex.: apreensão de arma ou suspensão da carta de condução) ou a reparação dos danos. Igualmente em França, o juiz deve fundamentar se uma pena de prisão até 1 ano não for substituída. Por sua vez, as penas (ou remanescentes de pena) até 6 meses de prisão podem ser executadas sob a forma de permanência na habitação, *semi-liberté* (semidetenção) ou colocação no exterior (medidas que permitem que o agente pernoite na prisão, mas realize atividades no exterior durante o dia), a menos

que sua personalidade ou as circunstâncias concretas do caso excluam essa possibilidade. No caso de infrações de gravidade média (*délits*), o Código Penal estabelece que a decisão de não aplicar suspensão da execução da pena só pode ser tomada em último recurso, se a gravidade da infração ou a personalidade do agente tornarem qualquer outra sanção insuficiente ou inadequada. De modo semelhante, na Grécia, as infrações de menor gravidade apenas são sancionadas com penas não privativas da liberdade (como é o caso da prestação de trabalho a favor da comunidade e a pena de multa), previstas como penas principais. Igualmente, para crimes puníveis com prisão, quando não é aplicada a suspensão da execução da pena de prisão, o tribunal deve fundamentar a necessidade da prisão para prevenir futuros crimes. Na Lituânia, no caso de crimes por negligência ou crimes menos graves, o tribunal deve apresentar as razões que levaram à escolha de uma pena privativa da liberdade relativamente a um agente sem antecedentes criminais. Relativamente à Itália, nos casos da competência do juiz de paz, só é possível a aplicação de penas não privativas da liberdade.

Embora seja raro encontrar casos em que as penas não privativas da liberdade são obrigatórias, existem alguns exemplos de normais legais que estabelecem algum tipo de subsidiariedade (*ultima ratio*) da pena de prisão. O Código Penal da República Checa estabelece que, para crimes puníveis com pena de prisão até 5 anos, só pode ser imposta uma pena de prisão se nenhuma das outras formas de punição servir para acautelar as exigências de prevenção especial. Em países como Letónia, Polónia e Portugal, não deve ser aplicada uma pena de prisão se existirem penas menos graves que cumpram adequada e suficientemente as finalidades das penas. Na Finlândia, deve ser imposta “prisão condicional” (uma forma de regime de prova) para penas de prisão que não ultrapassem os 2 anos, a não ser que a gravidade do crime, a culpa do agente e os antecedentes criminais do mesmo requeiram a prisão “incondicional” (efetiva). Na Estónia, estabelece-se que a pena de prisão só deve ser aplicada no caso de as finalidades da punição não poderem ser alcançadas mediante a aplicação de outras penas. No caso da Irlanda, o juiz é obrigado a considerar a determinação de prestação de trabalho a favor da comunidade se a pena privativa da liberdade for até 12 meses de prisão. Na Alemanha, onde existe uma tradição centenária de substituição de penas de prisão de curta duração por penas de multa, o Código Penal estabelece que uma pena de prisão até 6 meses

só deve ser imposta quando se verificarem circunstâncias especiais do crime ou do agente, que exijam a execução da pena de prisão para a reinserção social do condenado ou para a defesa a ordem jurídica e da paz social. Caso contrário, a regra é aplicar a pena de multa.

Existem ainda requisitos de subsidiariedade entre diferentes penas não privativas da liberdade. A título de exemplo, na Finlândia só é aplicado o regime de permanência na habitação com vigilância eletrónica se a prestação de trabalho a favor da comunidade não for determinada. Na Suécia, a *probation* pode ser aplicada se a pena de multa for considerada insuficiente. No caso da Grécia, uma pena de prisão até 3 anos só deve ser substituída por prestação de trabalho a favor da comunidade quando se tiver excluído a aplicação da suspensão da execução da pena.

3.5 Dever de fundamentação da escolha da pena

O juiz ou tribunal tem o dever de fundamentar a escolha da pena e a duração concreta da mesma.

Em alguns ordenamentos jurídicos, tal dever abrange o de fundamentar a não aplicação de uma pena não privativa da liberdade se os respetivos requisitos formais se verificam (é o caso de Estados-Membros como a Alemanha, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Estónia, França, Grécia, Lituânia, Polónia, Portugal e República Checa). Na Estónia, se uma pena não privativa da liberdade for prescrita como pena de referência ou principal em conjunto com uma pena de prisão, o juiz deve justificar a razão da aplicação de uma pena de prisão. No caso da Lituânia, o juiz deve justificar se aplica uma pena de prisão a um agente sem antecedentes criminais, no caso de crimes menos graves ou negligentes. Em Malta, embora exista uma obrigação de fundamentar a decisão relativa à pena aplicada, não é obrigatório justificar a não aplicação de uma pena não privativa da liberdade.

À previsão deste dever de fundamentação na lei nem sempre corresponde uma fundamentação detalhada na prática. Nomeadamente, em Itália, a obrigação expressa de fundamentação da escolha da pena, consagrada no Código Penal, é geralmente ignorada pelos tribunais, que normalmente se cingem a formulações genéricas (como por exemplo “considera-se justa a pena de...”), sem justificarem os critérios utilizados para a escolha da pena aplicada, o que é criticado pela doutrina italiana.

3.6 *Sentencing guidelines*

A maioria dos Estados-Membros incluídos no estudo não adota *sentencing guidelines*, para além dos critérios legais estabelecidos no Código Penal.

Como tal, não existem *sentencing guidelines* na Alemanha, Bélgica, Croácia, Estónia, Finlândia, Grécia, Hungria, Itália, Malta, Polónia, Portugal, República Checa, Roménia ou Suécia.

Contudo, na Finlândia, os tribunais devem considerar as práticas existentes em casos semelhantes ou análogos para assegurar a coerência. Tal encontra-se estabelecido num modelo de decisão denominado “punição normal”, que se refere à sanção penal que é aplicada com mais frequência em casos semelhantes.

Nos Países Baixos, o tribunal pode ter em conta as *sentencing guidelines* do Ministério Público (*vervolgingsrichtlijnen*) e/ou os “pontos de partida” do sistema judicial (*oriëntatiepunten*), no momento da decisão de determinação da pena aplicada. Estas *sentencing guidelines* e pontos de partida aplicam-se a vários crimes e não são juridicamente vinculativas.

Na Roménia, foram disponibilizados guias práticos para os juízes e procuradores aquando da transição para os novos Códigos Penal e de Processo Penal; contudo, estes não constituem propriamente *sentencing guidelines*.

No caso de Itália, onde também não existem *sentencing guidelines*, alguns tribunais ou autoridades locais adotaram diretrizes destinadas a uniformizar a aplicação de certos tipos de penas alternativas. Alguns exemplos são as *sentencing guidelines* adoptadas pelo Tribunal de Bergamo ou o Protocolo emitido pelo Tribunal de Rovigo sobre a *sospensione del processo con messa alla prova* para adultos, que consiste num mecanismo de diversão ou de dispensa de pena após um período de prova, e as *sentencing guidelines* da Região de Úmbria para a gestão integrada de programas alternativos às penas de prisão para alcoólicos e toxicodependentes.

Na Irlanda, estão presentemente a ser elaboradas *sentencing guidelines*, tal como previsto pelo *Judicial Council Act 2019*, que estabeleceu um *Sentencing Guidelines and Information Committee*, sob a égide do Conselho da Magistratura, responsável pela recolha e divulgação de informações sobre penas e pela elaboração de *sentencing guidelines*. Atualmente, os tribunais têm uma elevada discricionariedade na

determinação concreta da pena, estando sujeitos ao princípio constitucional da proporcionalidade.

3.7 Direito ao recurso

Na maioria das jurisdições, consagra-se o direito ao recurso em relação à escolha da pena e à duração concreta da pena aplicada.

Na Grécia, apesar de a lei não especificar que o recurso pode basear-se exclusivamente na escolha do tipo e na duração concreta da pena, estes podem ser modificados na fase de recurso. Em Itália, embora não exista uma previsão específica para um recurso relativo ao tipo e duração da pena, as decisões dos tribunais de execução das penas, incluindo as decisões de aplicar ou não uma pena não privativa de liberdade, são sujeitas a recurso para o Supremo Tribunal, com fundamento em matéria de direito. Nos Países Baixos, os recursos das sentenças dizem respeito à totalidade da decisão, não sendo possível recorrer somente do tipo e duração da pena. Na Bélgica, quando o *tribunal d'assises* (com julgamento pelo júri) é competente para o julgamento, só é possível um recurso baseado em erros de direito (cassação). Na Dinamarca, onde a decisão de conceder ou não o pedido para cumprir uma pena de prisão em regime de permanência na habitação cabe aos serviços de reinserção social, os condenados podem recorrer para o tribunal em caso de indeferimento.

O recurso é permitido tanto ao arguido como à acusação. Em ordenamentos como o alemão, o checo e o português, o Ministério Público também pode recorrer a favor do arguido.

Em países como a Croácia e a República Checa, membros próximos da família também têm legitimidade para recorrer. Existem, ainda, casos, como por exemplo, em Portugal, em que a vítima pode recorrer se beneficiar de um estatuto especial no processo penal.

4. Execução das penas e medidas não privativas da liberdade e consequências do incumprimento

Esta secção diz respeito à fase da execução das penas e medidas não privativas da liberdade. Aborda questões como a autoridade competente para o acompanhamento da execução das penas e para decidir sobre

casos de incumprimento das condições impostas. A secção trata ainda das consequências do incumprimento, nomeadamente se este implica o cumprimento da pena de prisão inicialmente fixada na sentença.

4.1 Autoridade competente para o acompanhamento e supervisão da execução

Se é certo que, em geral, a supervisão e apoio aos condenados em penas de execução na comunidade estão confiados aos serviços de reinserção social (v. *infra.*, II.2), na maioria dos sistemas existe igualmente alguma forma de supervisão judicial da execução da pena.

Em países como Bélgica, Estónia, França, Hungria, Itália e Roménia, existe um tribunal ou juiz especializado responsável pela vigilância da execução da pena e pela tomada das decisões relevantes nesta matéria.

Quando não existe um tribunal especializado, é um tribunal – na maioria das vezes, o tribunal da condenação – que fica igualmente responsável pelas decisões relativas à execução e incumprimento da pena.

Em Portugal, embora exista um tribunal especializado responsável pela execução das penas (Tribunal de Execução das Penas), a sua competência abrange apenas a execução das penas de prisão (e do regime de permanência na habitação, que corresponde a uma forma de execução das mesmas). Relativamente ao regime de permanência na habitação, o tribunal mencionado é competente para: aprovar o plano de reinserção social do agente e as respetivas modificações; conceder autorizações de saída; modificar as condições impostas e revogar a medida em caso de incumprimento. Para as penas não detentivas, o tribunal da condenação mantém-se competente para as decisões relativas à execução.

Na Grécia, apesar de existir previsão legal para a criação de juízes responsáveis pela execução das penas, estes nunca foram criados, tendo o seu papel ficado a cargo do Ministério Público, que supervisiona a execução das penas aplicadas. Assim, os serviços de reinserção social reportam ao Ministério Público as informações sobre a execução das mesmas. No entanto, em caso de incumprimento das condições associadas à pena, o Ministério Público remete o caso para o tribunal da condenação.

4.2 Consequências do incumprimento

Quando o condenado não cumpre as condições associadas à pena não privativa da liberdade, a consequência pode ser o cumprimento de prisão. Contudo, esta consequência do incumprimento nem sempre é automática, existindo, frequentemente, outras opções, sendo ainda necessária uma decisão judicial.

Na Bélgica, onde as penas não privativas da liberdade são na sua maioria concebidas como penas principais, o juiz estabelece uma pena subsidiária, que pode ser uma multa ou uma pena de prisão, para o caso de não cumprimento. A decisão de revogação da pena pertence ao Ministério Público, através de uma decisão fundamentada.

Nos ordenamentos em que as penas não privativas da liberdade são previstas como penas de substituição (substituindo uma pena de prisão concretamente determinada), a consequência do incumprimento é a execução dessa mesma pena de prisão. Os motivos da revogação podem consistir na violação dos deveres inerentes à pena não privativa da liberdade ou na prática de outro crime pelo qual o agente seja condenado.

Todavia, em geral, a revogação ou a conversão em prisão não é automática. Contrariamente, depende de uma avaliação casuística por parte da autoridade competente, que pode conduzir a outras opções, sendo as mais comuns a advertência, a modificação das condições ou a prorrogação do período de prova.

Na Grécia e na Polónia, o incumprimento das condições da suspensão da execução da pena de prisão pode também resultar na sua conversão em prestação de trabalho a favor da comunidade. Em Malta, no caso de incumprimento de regime de prova, injunções de tratamento, prestação de trabalho a favor da comunidade ou uma combinação entre estas, é aplicada uma multa, embora existam outras opções ao dispor do tribunal, tais como o reinício da contagem do período de prova ou das horas de trabalho.

Existem, contudo, exemplos de revogação obrigatória da pena não privativa da liberdade (nomeadamente, no caso de prática de outro crime punido com prisão ou com prisão de certa gravidade – como é o caso na Bulgária, Croácia, Grécia e Polónia).

A autoridade competente para decidir sobre as consequências do incumprimento é, normalmente, um juiz/tribunal. Algumas exceções

se verificam, como no caso do regime de permanência na habitação com vigilância eletrónica na Dinamarca: em consistência com a competência conferida aos serviços de reinserção social para conceder esta modalidade, são também os serviços de reinserção social que decidem sobre a sua revogação. De modo semelhante, na Suécia, os serviços de reinserção social têm uma margem considerável de autonomia, podendo, por exemplo, alterar ou revogar a prestação de trabalho a favor da comunidade e diminuir a duração do período de prova; relativamente ao incumprimento, os serviços de reinserção social podem emitir injunções ou uma advertência. Em casos mais graves, em que o serviço considera que as medidas ao dispor são insuficientes, pode remeter o caso ao Ministério Público, que promove junto do tribunal a revogação.

Relativamente à pena de multa, existe em regra uma variedade de opções para o caso de não pagamento, que incluem: a sua conversão em prestação de trabalho a favor da comunidade, normalmente envolvendo um requerimento ou o consentimento do agente; a execução do pagamento através dos bens do condenado; ou a sua conversão em prisão. Esta última pode converter-se na pena de prisão originalmente imposta, no caso de uma multa como pena de substituição, ou a aplicação de alguma correspondência entre o número de dias de multa e um número de dias de prisão, como sucede na Croácia, Hungria e Portugal. Na Hungria não existe pagamento coercivo de multa, ou seja, se a multa não for paga voluntariamente ou substituída por trabalho a favor da comunidade, é convertida em prisão. Na Holanda, o Governo está a ponderar a proposta do serviço de reinserção no sentido de se prever uma injunção de prestação de trabalho a favor da comunidade em caso de não pagamento da multa, em lugar do cumprimento da prisão.

Em Itália, se o condenado não pagar a multa imposta como pena de substituição, pode requerer a prestação de trabalho a favor da comunidade ou converter a multa numa forma de regime de prova (*libertà controllata*). Uma solução semelhante foi introduzida recentemente na Lituânia. No caso de Portugal, se o agente comprovar a incapacidade de pagamento, a execução da prisão pode ser suspensa por um período entre 1 e 3 anos, sendo que o agente fica obrigado a cumprir deveres de natureza não económica ou financeira.

A Alemanha detém um sistema complexo para lidar com a falta de pagamento de multas. Como consequência do incumprimento, é

imposta prisão subsidiária, que pode ser substituída por prestação de trabalho.

Na Grécia, é estabelecida uma sanção pecuniária para o caso de incumprimento da prestação de trabalho a favor da comunidade, que, como vimos, é uma pena principal. A possibilidade de converter este trabalho comunitário em prisão foi abolida em 2021. No caso da Lituânia, o tribunal pode substituir a prestação de trabalho a favor da comunidade, em caso de incumprimento desta, por multa ou por “restrição de liberdade”, uma forma de regime de prova, normalmente com vigilância eletrónica.

Em Portugal, uma revisão do Código Penal, em 2017, passou a prever a possibilidade de as penas de prisão até dois anos, que resultem da revogação de penas não privativas da liberdade, serem cumpridas em regime de permanência na habitação, com vigilância eletrónica, assim evitando o ingresso na prisão.

4.3 Modificação da pena durante a sua execução

Alguns ordenamentos jurídicos apresentam mecanismos equivalentes à liberdade condicional para algumas penas não privativas da liberdade.

Além disso, durante a execução de penas que envolvem algum tipo de regime de prova, é geralmente possível modificar as condições ou obrigações inerentes à pena, quer a pedido do agente, quer na sequência de uma situação de incumprimento. Conforme referido anteriormente, vários Estados Membros permitem a extensão do período da suspensão da execução da pena, com vista a evitar a aplicação da pena de prisão.

Por exemplo, na Bélgica, quem cumpre uma pena envolvendo regime de prova pode solicitar a modificação das condições; e quem cumpre uma pena envolvendo vigilância eletrónica pode requerer a suspensão da sua execução após cumprido um terço do tempo, sujeito a um período de prova pelo tempo restante. Na República Checa, o agente pode solicitar a remoção de algumas obrigações ou restrições após cumprir um terço da pena, com um mínimo de seis meses. Na Polónia, o tribunal pode adiar, suspender ou reduzir o número de horas de trabalho a favor da comunidade. Além do mais, pode considerar

a pena cumprida integralmente após metade da pena ter sido cumprida, se considerar que as finalidades da pena foram alcançadas. Em Portugal, a pena de prestação de trabalho a favor da comunidade de 72 horas ou mais pode ser extinta mais cedo, cumprimentos dois terços do tempo, se o tribunal considerar que o condenado está a cumprir a pena de forma satisfatória.

Em Malta, a duração de uma pena comunitária pode ser aumentada ou reduzida durante a sua execução. Em situações de incumprimento das condições previstas na pena não privativa da liberdade, o tribunal pode determinar o reinício da contagem do período de prova ou das horas de trabalho. A prorrogação da também pode ser proposta pelos serviços de reinserção social. No entanto, a prorrogação não pode ser superior ao prazo máximo permitido pela lei para a respetiva pena. Em contrapartida, tanto os serviços de reinserção social como o condenado podem solicitar ao tribunal que reduza o período de prova (o que raramente acontece) ou revogar a injunção.

Em várias jurisdições, os condenados a uma pena de multa podem solicitar o cumprimento da pena em prestações ou através de prestação de trabalho de interesse público.

5. Libertação antecipada

Esta secção foca-se nas formas de libertação antecipada da prisão, incluindo liberdade condicional ou outras formas de modificar a pena de prisão durante a sua execução. Examinar-se-ão os requisitos formais e substanciais, incluindo prazos para concessão de liberdade condicional, a autoridade competente para conceder a libertação antecipada e para controlar a sua execução e a existência de casos de liberdade condicional obrigatória. Subsequentemente, abordar-se-á o tipo de condições que podem ser impostas e as consequências do seu incumprimento.

Todos os sistemas jurídicos incluídos no estudo apresentam formas de libertação antecipada da prisão, sendo que a liberdade condicional consiste no mecanismo jurídico mais comum. Não obstante, a concessão da liberdade condicional não é automática e depende do preenchimento de requisitos formais e substanciais.

5.1 Requisitos formais

Os requisitos formais para a concessão da liberdade condicional baseiam-se principalmente em períodos temporais e podem ser de três tipos.

Primeiramente, alguns países limitam a aplicabilidade da liberdade condicional a penas de certa duração mínima. Em Malta, a liberdade condicional aplica-se somente a penas de prisão iguais ou superiores a 1 ano. No caso de Chipre e da Alemanha, a mesma aplica-se a penas de prisão superiores a 2 anos. Em Itália, existe liberdade condicional para penas de prisão superiores a 30 meses. Já na Bélgica, as penas de prisão têm de ser superiores a 3 anos.

Em segundo lugar, alguns países exigem que o agente cumpra um tempo mínimo da pena prisão aplicada. A mesma pode ser de: 14 dias na Finlândia; 30 dias na Suécia; 2 meses na Alemanha, se a liberdade condicional for concedida após cumprimento de dois terços da pena; 3 meses na Croácia e na Hungria; 4 meses na Estónia; 6 meses em Portugal e na Alemanha, neste último caso após cumprir metade da pena de prisão; e 30 meses em Itália.

Em terceiro lugar, existem marcos temporais para a sua concessão, que se referem ao *quantum* da pena cumprida, que estão expressamente consagrados na lei. Exceção feita à Irlanda, onde o *Parole Board* (comissão que decide sobre a concessão de liberdade condicional) tem em conta o período da pena cumprida, mas não existe um prazo formalmente prescrito. Os períodos para a concessão da liberdade condicional variam entre um mínimo de um terço da pena (no caso da Bélgica, República Checa, Estónia, Lituânia e Malta) e um máximo de quatro quintos (como acontece na Grécia).

O período mínimo de um terço da pena para concessão de liberdade condicional é aplicado especialmente em casos de crimes menos graves e a penas de prisão mais curtas. Exemplificando, é aplicado: na Bélgica; na República Checa, se o agente não tiver sido condenado por um crime particularmente grave e não tiver sido condenado anteriormente; na Estónia, no regime de permanência na habitação através de controlo eletrónico, se o agente for condenado por um crime punível até 5 anos de prisão ou por um crime negligente com uma pena superior a 5 anos de prisão; e na Lituânia, se a pena aplicada não exceder 4 anos ou se a pena não exceder 6 anos, no caso de crimes negligentes.

Em Malta, a liberdade condicional pode ser concedida a indivíduos que cumpram uma pena de prisão de 1 ano e não superior a 2 anos, após terem cumpridos 33% da pena de prisão.

Na Grécia, a regra é que os condenados são elegíveis para a libertação condicional tradicional (sem vigilância eletrónica) depois de terem cumprido dois quintos da sua pena.

Em outros países, o período mínimo para a concessão de liberdade condicional é metade da pena. É o caso de países como: Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca (neste ordenamento, exclusivamente para indivíduos menores de 18 anos ou adultos que demonstrem um bom comportamento), Finlândia (se a pessoa não tiver cumprido uma pena de prisão durante os últimos cinco anos); França; Alemanha (para os agentes que cumpram uma pena de prisão pela primeira vez); Hungria (excecionalmente, em casos que mereçam consideração especial, tais como deterioração da saúde do agente, idade avançada ou outras circunstâncias de humanidade, se a pena de prisão não exceder 5 anos); Polónia; Portugal; e Itália (desde que o condenado não seja reincidente).

O cumprimento de metade da pena é um limite intermédio para a concessão de liberdade condicional em países como: a Estónia, no caso de crimes puníveis com uma pena de prisão até 5 anos ou crimes negligentes puníveis com mais de 5 anos de prisão; na Lituânia, para penas de prisão superiores a 4 anos e inferiores a 10 anos; e em Malta, para agentes que cumpram uma pena de prisão superior a 2 e inferior a 7 anos. Por sua vez, na República Checa, os condenados que não tenham sido libertados quando cumprem um terço da pena, podem ser libertados condicionalmente a metade da pena.

Após o cumprimento de dois terços da pena, são necessárias menos condições para a concessão de liberdade condicional em certos países. Por exemplo: na Bélgica; Bulgária; Dinamarca; Estónia; Finlândia; Alemanha (não sendo a primeira vez que o agente cumpre prisão); Hungria (para não reincidentes); Lituânia (para penas de prisão entre 10 e 25 anos); Países Baixos; Polónia (para reincidentes); Portugal (com menos requisitos substantivos que os exigidos a meio da pena); Roménia (para penas de prisão até 10 anos) e Suécia. Na Estónia, após cumprir dois terços da pena, pode ser concedida a remição por bom comportamento, sem supervisão dos serviços, e a pena de prisão é considerada cumprida.

Finalmente, alguns países só preveem a liberdade condicional após cumprir três quartos da pena de prisão em casos mais graves e para agentes reincidentes. É o caso dos seguintes sistemas: Hungria; Itália; Lituânia, Polónia e Roménia. Em Malta, os agentes condenados a mais de 7 anos de prisão podem ser libertados antecipadamente após cumprirem 58% do tempo de prisão. No caso da Grécia, o período necessário para a liberdade condicional é de quatro quintos da pena, em caso de tráfico de droga, tráfico de seres humanos, associação criminosa, terrorismo, roubo e extorsão. Na Polónia, os indivíduos condenados a 25 anos de prisão podem ser libertados após cumprir 15 anos de prisão.

No caso de prisão perpétua, a liberdade condicional pode ser concedida após o cumprimento de um período mínimo de prisão, que pode variar entre 12 anos no Chipre, na Dinamarca e na Finlândia; 15 anos na Alemanha; 18 anos em França (ou 22 anos para reincidentes); 20 anos na Bulgária, na Grécia e na Roménia; 25 anos na Hungria e na Polónia; 26 anos em Itália ou 27 anos nos Países Baixos.

Quando a pena de prisão é executada em regime de permanência na habitação, a liberdade condicional pode ser concedida na Hungria e na Finlândia nas mesmas condições. No entanto, o mesmo não se aplica no caso de Portugal.

A liberdade condicional requer, em regra, o consentimento do agente, como é o caso na Croácia, em França ou em Portugal.

5.2 Requisitos substanciais

O cumprimento dos requisitos formais não é suficiente para a concessão da liberdade condicional, dado que requisitos substantivos são também exigidos em todos os Estados-Membros examinados neste estudo. Existem três tipos de requisitos substantivos, a saber: ligados à prevenção especial; ligados à prevenção geral; e a reparação dos danos.

Os requisitos de prevenção especial são previstos como requisitos para a concessão da liberdade condicional em todos os sistemas. Nesse sentido, a liberdade condicional só pode ser concedida se existirem perspectivas de reinserção social e um juízo de prognose favorável quanto ao risco de prática de novos crimes, sendo o mesmo avaliado pela autoridade competente com base na conduta durante a execução da pena de prisão (Croácia, Hungria, Países Baixos, Portugal, Polónia,

República Checa), na participação em atividades e programas de ressocialização (Bulgária, Países Baixos), nos resultados da aplicação de medidas alternativas concedidas antes da concessão da libertação antecipada (Itália), nas circunstâncias do caso, da personalidade e da vida anterior do agente (Croácia, Portugal), ou na sua atitude face ao crime e à vítima (Croácia).

A exigência de um juízo de prognose favorável sobre a reinserção social e o risco de reincidência é criticada por alguns peritos nacionais dado que, em caso de dúvida ou falta de demonstração da reinserção social, pode não ser concedida a liberdade condicional. Deste modo, alguns autores sugerem que a liberdade condicional deve ser a regra e a negação da mesma deve ser uma exceção, fundamentada em factos que demonstrem um risco concreto da prática de novos crimes após a libertação do condenado.

Além dos requisitos relacionados com a prevenção especial, em alguns ordenamentos é ainda necessário o cumprimento das obrigações civis decorrentes do crime (como é o caso na Bélgica, Hungria, Itália e Roménia, neste último a não ser que o agente demonstre impossibilidade de cumprimento).

Por fim, em Portugal, uma vez cumprida metade da pena, a liberdade condicional pode ser concedida somente se o juiz concluir que, além da verificação dos requisitos de prevenção especial positiva, a liberdade condicional é compatível com a prevenção geral positiva, ou seja, a defesa da ordem jurídica e da paz social. Por sua vez, encontrando-se cumpridos dois terços da pena, já só são tidos em consideração os requisitos de prevenção especial positiva, uma vez que o legislador assume que nesta fase os requisitos prevenção geral positiva já terão sido suficientemente acautelados.

5.3 Antecipação da liberdade condicional

Em alguns países, a lei prevê a possibilidade de antecipação da liberdade condicional sob a condição de que o tempo de pena até ao marco temporal da concessão de liberdade condicional seja cumprido em regime de permanência na habitação, mediante controlo por meios eletrónicos. Esta medida é especialmente concebida para reduzir o risco de reincidência e facilitar a reintegração do condenado na sociedade

após o cumprimento da pena de prisão. Dependendo da lei de cada Estado Membro, esta antecipação de liberdade condicional pode ser concedida antes da data formalmente prevista para a mesma, variando a antecedência entre seis meses na Bélgica, Finlândia e Lituânia, ou um ano, no caso de Portugal; ou após o cumprimento de um quinto ou dois quintos da pena, dependendo da gravidade do crime, no caso da Grécia; ou depois de cumprida metade da pena, mas pelo menos 3 meses, na Suécia.

Na Suécia, após o cumprimento de pelo menos metade da pena, existe ainda a possibilidade de colocar o agente que necessite de acompanhamento ou apoio especial numa casa de transição.

5.4 Liberdade condicional obrigatória

A legislação portuguesa é a única legislação contemplada no estudo que prevê a liberdade condicional “obrigatória”. A concessão da liberdade condicional é obrigatória após serem cumpridos cinco sextos da pena, sendo necessário o consentimento do agente. Esta “liberdade condicional obrigatória” foi estabelecida para penas superiores a seis anos, considerando que é precisamente para as penas mais longas que o mecanismo de liberdade condicional – garantindo uma transição da prisão para a vida em sociedade com acompanhamento – é mais importante. No caso de liberdade condicional obrigatória, não há requisitos substantivos que devem ser verificados para a libertação.

Em contrapartida, na Hungria e na Lituânia, existem causas de exclusão obrigatórias. Relativamente à Hungria, existem não só categorias de condenados que não podem ser libertados condicionalmente, como também grupos de casos que são deixados ao critério do tribunal para excluir a possibilidade de liberdade condicional. As categorias dos agentes que não podem ser colocados em liberdade condicional são, particularmente: a) reincidentes, se a pena de prisão for cumprida numa penitenciária; b) reincidentes com histórico de violência; c) pessoas condenadas por crimes cometidos no âmbito de uma organização criminosa; d) quem tenha sido condenado a uma pena de prisão por crime doloso cometido depois de o agente ter sido condenado a uma pena de prisão, antes de esta ser cumprida na totalidade. Por outro lado, os grupos de casos que podem levar os tribunais a excluir a

liberdade condicional (à exceção de circunstâncias que mereçam consideração especial) são os casos de crimes violentos contra familiares puníveis com pena de prisão de 8 ou mais anos, ou, ainda, crimes de natureza sexual contra crianças puníveis com prisão de 8 ou mais anos.

Na Lituânia, exclui-se a possibilidade de concessão da liberdade condicional às seguintes categorias de condenados: a) pessoas condenadas por crimes contra a independência, a integridade territorial e a Constituição da República da Lituânia; b) pessoas condenadas por crimes sexuais contra crianças; c) pessoas que cumprem prisão perpétua (tendo esta exclusão sido mitigada para cumprir a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos); d) pessoas condenadas por crimes dolosos cometidos no interior do estabelecimento prisional; e) pessoas que cumprem a parte detentiva de uma condenação em pena de prisão “parcialmente suspensa”.

5.5 Autoridade competente para conceder e fiscalizar a liberdade condicional

A autoridade competente para conceder a liberdade condicional varia de país para país, podendo tratar-se dos tribunais (como no caso da Bulgária, Croácia, Estónia, França, Hungria, Polónia, Portugal, República Checa ou Roménia), do Ministério Público (Países Baixos), dos serviços prisionais e de reinserção social (Dinamarca) ou do *Parole Board* (caso de Chipre, Irlanda, Lituânia e Malta). A decisão de conceder ou não liberdade condicional deve ser fundamentada e pode ser objeto de recurso perante o tribunal competente (Bulgária, Dinamarca, Países Baixos. Portugal).

O tribunal competente para decidir sobre a concessão da liberdade condicional pode ser o tribunal com jurisdição sobre o território onde se situa o estabelecimento prisional (caso da Croácia) ou o juiz/tribunal responsável pela execução das penas (França, Portugal, Polónia). Em França, a competência reparte-se entre um juiz singular e o tribunal de execução das penas; o juiz singular é competente para decidir sobre penas até 10 anos ou quando o período restante de prisão seja inferior a 3 anos, enquanto o tribunal é competente nos restantes casos. Na Hungria, o juiz da condenação pode excluir, desde o início, na sentença, a possibilidade de liberdade condicional ou especificar a data

mais próxima para a concessão de liberdade condicional. Não sendo a possibilidade de liberdade condicional excluída na sentença, a decisão da sua concessão será tomada pelo juiz de execução das penas.

Nos Países Baixos, uma secção especializada do Ministério Público é competente para conceder, negar, adiar ou revogar a liberdade condicional.

A supervisão e acompanhamento dos condenados em liberdade condicional fica, geralmente, a cargo dos serviços de reinserção social. Em Portugal, por exemplo, outras entidades, como a polícia, podem cooperar no controlo do cumprimento das condições impostas pela liberdade condicional, devendo reportar ao tribunal periodicamente ou quando ocorra algum acontecimento relevante. Por sua vez, na Grécia, a supervisão da liberdade condicional raramente é realizada pelos serviços de reinserção social, ficando a cargo da polícia. Na Polónia, o tribunal de execução das penas pode colocar uma pessoa em liberdade condicional sob a supervisão de um técnico de reinserção social, pessoa de confiança, associação, organização ou instituição cujas atividades estejam relacionadas com a reabilitação ou reinserção social de condenados.

5.6 Condições

Em todos os sistemas estudados, a liberdade condicional é concedida sob a condição geral de o condenado não cometer novos crimes no futuro e, quando é considerado necessário, a autoridade competente pode colocar a pessoa sob a supervisão dos serviços de reinserção social (ou outras entidades) e determinar condições especiais, obrigações e medidas de prova, destinadas a reduzir o risco de prática de novos crimes e a contribuir para a reinserção social do condenado, quando entenda que é necessário.

Na Polónia, onde a supervisão durante o período da liberdade condicional é opcional, há categorias de condenados que são necessariamente sujeitos a supervisão, nomeadamente os condenados por certos crimes sexuais, os jovens condenados por crimes dolosos, os agentes reincidentes, os agentes que façam do crime modo de vida, os condenados por crimes cometidos no contexto de uma associação criminosa ou por crimes de terrorismo, bem como os condenados à pena de prisão perpétua.

As condições e obrigações especiais que podem ser associadas à liberdade condicional são muito diversas. A sua aplicação depende de uma avaliação das necessidades individuais da pessoa. As mesmas podem incluir:

- a) A obrigação de apresentar-se à polícia (Grécia) ou ao serviço de reinserção social em determinados intervalos de tempo ou datas específicas (Bulgária, Hungria, Malta, Portugal, Roménia), de informar de qualquer mudança de domicílio, emprego ou qualquer viagem com duração superior a 5 dias (Roménia) e fornecer informações e documentos quando solicitados (Hungria, Roménia);
- b) A restrição da livre circulação (Bulgária), a proibição de permanecer em locais específicos (Chipre, Irlanda, Polónia, Portugal, Roménia), de sair do país (Grécia, Roménia) ou de assistir a determinados eventos ou reuniões públicas (Portugal, Roménia). Existe, ainda, a obrigação de residir num determinado local (Grécia, Irlanda, Malta, Portugal) ou permanecer na própria residência (República Checa);
- c) A proibição de contacto com a vítima ou a família da vítima (Malta, Polónia, Roménia), os cúmplices (Roménia), pessoas de determinada idade, profissão ou categoria (Chipre), ou qualquer pessoa determinada pela autoridade competente (Chipre, Irlanda, Roménia);
- d) Vigilância eletrónica (Estónia, Países Baixos);
- e) Participação em programas (terapêuticos, educativos, vocacionais ou outros), tratamento de reabilitação de toxicod dependência, formação ou outras atividades que visem favorecer a reinserção social;
- f) Abster-se de álcool ou outras substâncias aditivas (Polónia);
- g) Realização de trabalho a favor da comunidade (República Checa, Malta);
- h) Depositar uma determinada quantia monetária na conta do tribunal para compensar as vítimas do crime (República Checa);
- i) Desculpar-se perante a parte lesada e compensar os danos causados (Polónia);
- j) Abster-se de conduzir (Roménia).

5.7 Duração do período da liberdade condicional

Na maioria dos países estudados, o período da liberdade condicional corresponde à parte não cumprida da pena de prisão. No entanto, alguns países estabelecem um período mínimo, que pode variar entre um ano (caso da Hungria, Holanda e Roménia) ou dois ou três anos (Polónia, neste último caso em situações de reincidência ou de crimes particularmente graves). Outros Estados-Membros estabelecem um período de prova máximo de, por exemplo de três anos, como na Finlândia, ou de cinco anos, na Polónia e em Portugal. No caso de prisão perpétua, o período da liberdade condicional pode variar entre cinco anos (Itália), dez anos (Polónia) e quinze anos (Hungria).

Na República Checa, o tribunal estabelece um período de prova que pode chegar aos três anos para as pessoas condenadas por um delito e de um a sete anos para as condenadas por um crime. Quando imposta a obrigação de permanência na habitação, a sua duração não pode ser superior a um ano, ainda que se trate de um período de liberdade condicional superior.

Nos Países Baixos, o juiz pode prorrogar o período da liberdade condicional até dois anos, a pedido do Ministério Público.

5.8 Consequências do incumprimento

A liberdade condicional pode ser revogada, devendo o agente cumprir a pena de prisão, se durante o período da liberdade condicional o agente não cumprir as medidas de vigilância, as obrigações impostas ou cometer um crime pelo qual seja condenado. Não obstante, os pressupostos da revogação são diferentes entre os vários países em estudo.

Na maioria dos países, a liberdade condicional pode ser revogada após a condenação por qualquer crime cometido durante o período da liberdade condicional. Na Croácia, o juiz revoga a liberdade condicional se o agente cometer um ou mais crimes que deem lugar a uma pena de prisão igual ou superior a 1 ano. Na Bulgária, se o agente cometer um crime doloso para o qual deve ser punido com pena de prisão, deve cumprir a parte não cumprida da pena de prisão anteriormente condenada, ao passo que, relativamente aos crimes negligentes, o tribunal pode ordenar que a pena de prisão não seja cumprida ou seja apenas cumprida parcialmente.

Na Itália e nos Países Baixos, a autoridade competente pode ordenar a execução total ou parcial da pena não cumprida, dependendo da gravidade do comportamento que levou à revogação da medida e do período cumprido de liberdade condicional.

Na Hungria e na Polónia, a revogação é obrigatória em certos casos, dependendo, nos demais, da avaliação do tribunal. No caso da Hungria, a liberdade condicional é revogada se o agente cometer um crime durante o período de liberdade pelo qual seja condenado em prisão; se for condenado a uma pena não privativa da liberdade, a decisão sobre o fim da liberdade condicional é, por sua vez, discricionária. Na Polónia, o tribunal de execução das penas é obrigado a revogar a liberdade condicional se, durante o período de prova, o agente cometer crime doloso ao qual seja aplicada prisão efetiva, se o agente tiver sido condenado por um crime violento ou outros crimes graves, ou se o agente violar gravemente a lei durante o período da liberdade condicional. Nos casos de revogação discricionária, se a violação das condições ocorrer após advertência escrita do técnico de reinserção social, a revogação é obrigatória, salvo se especiais razões o desaconselharem.

Em outros países, não se preveem casos de revogação obrigatória. Quando o libertado condicionalmente não cumpre as condições impostas ou comete novo crime, a decisão de revogação cabe à autoridade competente (Grécia, Portugal). Em Portugal, por exemplo, para decidir sobre a revogação da liberdade condicional, o juiz tem de avaliar se a violação das condições foi grosseira ou reiterada ou, no caso de prática de um crime, se tal revela que as finalidades inerentes à liberdade condicional não puderam ser alcançadas.

Além do regresso à prisão, existem outras soluções para dar resposta às situações de incumprimento. Na Estónia, se o agente não cumprir as condições impostas, o técnico dos serviços de reinserção social pode emitir uma advertência por escrito, ou pode o tribunal impor obrigações adicionais ou estender o prazo do cumprimento destas obrigações ou regras de conduta até o final do período de liberdade condicional. Em Portugal, se não estiverem reunidas as condições para a revogação, acima explicitadas, o tribunal pode: advertir o agente; exigir garantias de cumprimento das obrigações; impor novas condições ou alterar o plano de reinserção social.

No caso de revogação, o tempo passado em liberdade condicional não conta, regra geral, como tempo de prisão (em países como a

Estónia, Grécia, Hungria, Malta, Polónia e Roménia), sendo exceção o Chipre. Na Irlanda, a legislação não é clara sobre esta questão. Relativamente a Portugal, o tema é controverso, existindo doutrina que defende que o período em liberdade condicional deve ser considerado como tempo de cumprimento da pena de prisão, existindo porém jurisprudência em sentido contrário.

5.9 Outros tipos de libertação antecipada

Além da liberdade condicional, algumas legislações preveem não só outros mecanismos de libertação antecipada, como também formas de libertação antecipada específicas para pessoas em situação de vulnerabilidade (sobre estes últimos casos, ver *infra*, Parte III).

Em França é aplicado um mecanismo de liberdade condicional quando forem cumpridos dois terços da pena e o restante da mesma não excede 5 anos. Nesta modalidade, a libertação pode incluir regime de prova, regime de permanência na habitação com controlo por meios eletrónicos, regime aberto no exterior ou regime de semidetenção.

Em Itália, a *liberazione anticipata* é uma medida alternativa à prisão, que permite a dedução de 45 dias por cada período de 6 meses em que o indivíduo tenha demonstrado que participa ativamente na sua reabilitação. Para além de reduzir a duração da pena a cumprir, tal instituto pode antecipar o momento em que a liberdade condicional é concedida. Em Chipre, a pena também pode ser reduzida se o condenado mostrar bom comportamento e diligência, exceto se for condenado a prisão perpétua.

Nos Países Baixos, na fase final da execução da pena de prisão, o agente pode ser autorizado a participar num programa penitenciário, que consiste na participação em atividades fora dos muros da prisão (por exemplo, trabalho, educação e formação profissional), sob a supervisão dos serviços de reinserção social, com ou sem controlo eletrónico. Um programa penitenciário dura entre um e dois meses, dependendo da pena de prisão a ser ainda cumprida. O Ministério da Justiça pode conceder a participação a indivíduos com uma pena de prisão mínima de 6 meses a 1 ano. Se o programa for executado com sucesso, terminará no termo da pena de prisão; caso contrário, o participante deve cumprir o que falta do tempo da pena de prisão.

Parte II

PENAS E MEDIDAS NÃO PRIVATIVAS DA LIBERDADE NA PRÁTICA

1. O funcionamento das penas e medidas não privativas da liberdade na prática

Na Parte anterior, verificou-se que, nos sistemas de justiça penal dos Estados-Membros incluídos no presente estudo, estão previstas várias penas e medidas não privativas da liberdade, que visam evitar que uma pessoa condenada seja privada da sua liberdade num estabelecimento prisional, como são exemplos a multa; a suspensão da execução da pena de prisão; a prestação de trabalho a favor da comunidade; a vigilância eletrónica; regimes de prova, entre outras. No entanto, a disponibilidade de uma diversidade de alternativas à prisão não significa necessariamente que estas sejam aplicadas na prática ou que sejam eficazes. Nesta secção, será tratada a forma como as penas e medidas não privativas da liberdade são aplicadas e executadas na prática, assim como se as mesmas se mostram eficazes para alcançar as finalidades da punição e reduzir o recurso à prisão.

1.1 Dados sobre a aplicação e execução de penas e medidas não privativas da liberdade

Foram utilizados dois indicadores com a finalidade de avaliar a utilização das penas e medidas não privativas da liberdade na prática.

O primeiro indicador corresponde aos dados sobre as penas concretamente determinadas pelos tribunais que foram fornecidos nos relatórios nacionais da Bulgária, Croácia, Chipre, Finlândia, Alemanha, Hungria, Lituânia, Malta, Países Baixos, Polónia, República Checa e

Portugal (Figura 1). Os mesmos referem-se a 2019, exceto os da Polónia e de Chipre (2018) e da Alemanha (2017). Estes dados referem-se à proporção das penas determinadas pelos tribunais entre todas as condenações, exceto os dados dos Países Baixos, que também incluíam 12% de absolvições, suspensões provisórias do processo e dispensas de pena (referidos como *outros* na Figura 1) e da Finlândia, que incluíam 0,7% de situações de dispensa de pena.

O segundo indicador diz respeito aos dados sobre penas não privativas da liberdade que se encontravam sob a supervisão dos serviços de reinserção social. No entanto, o método de recolha e comunicação de dados sobre este assunto não é uniforme entre os Estados-Membros da UE. Enquanto alguns relatórios nacionais forneceram dados sobre o número de casos sob a supervisão dos serviços de reinserção social, outros forneceram dados sobre o fluxo anual ou o número de casos que tiveram início durante o ano. Por conseguinte, não foi possível comparar os dados na mesma base, sendo apenas possível fornecer uma visão geral da prática dos serviços de reinserção social. Contudo, é importante ter em consideração que estes dados se referem somente a penas que envolvem supervisão e não servem como referência quantitativa para o número total de penas a serem cumpridas. Estes dados foram fornecidos pelos relatórios nacionais da Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Roménia, Portugal e Suécia.

Ambos os indicadores presentes neste estudo foram utilizados e interpretados juntamente com outros dados relevantes sobre os sistemas prisionais e de reinserção social recolhidos, principalmente, a partir dos relatórios *SPACE I e II* do Conselho da Europa.

1.2 Prisão

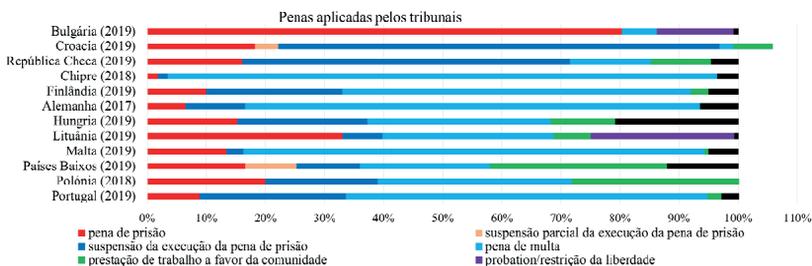
Relativamente aos países em que estava disponível informação sobre as penas aplicadas pelos tribunais, observou-se que as penas não privativas da liberdade são muito mais utilizadas do que as penas de prisão.

De acordo com os dados estatísticos de 2017-2019, as penas de prisão efetivas representaram 33% de todas as condenações impostas

pelos tribunais na Lituânia¹⁷, 20% na Polónia, 18,2% na Croácia, 16,6% nos Países Baixos, 16% na República Checa¹⁸, 15,9% na Hungria¹⁹, cerca de 13% em Malta, 10% na Finlândia, 8,8% em Portugal, 6,4% na Alemanha e apenas 1,8% em Chipre. A suspensão parcial da execução da pena, prevista nalguns sistemas jurídicos, representou 8,6% das condenações nos Países Baixos e 3,9% na Croácia.

Na Bélgica, Estónia e Roménia, a prisão efetiva também representa somente uma pequena parte das penas impostas pelos tribunais. Na Suécia, as penas de prisão representaram 35% de todas as penas e medidas sob supervisão do serviço prisional e dos serviços de reinserção social iniciadas em 2020.

FIGURA 1 - Penas aplicadas pelos tribunais dos Estados-Membros da UE



Fonte: Relatórios Nacionais dos Estados-Membros da UE, disponíveis em: www.prialteur.pt.

Nota: Para a Croácia, os dados ultrapassam os 100%, uma vez que a percentagem de penas de prisão e multas inclui as penas substituídas por prestação de trabalho a favor da comunidade. No caso da Bulgária, os dados não incluem a suspensão da execução da pena de prisão, que provavelmente está integrada nas taxas de pena de prisão. Relativamente à Polónia, a *pena de restrição de liberdade* encontra-se incluída na tabela como prestação de trabalho a favor da comunidade.

A Bulgária foi o único país com uma maior proporção de penas de prisão aplicadas pelos Tribunais, contando com 80,3% de todas as condenações em 2019. No entanto, uma vez que o Instituto Nacional de Estatística da Bulgária não publica dados sobre condenações em

¹⁷ Os dados da Lituânia referem-se a 15,6% de detenções e 17,4% de pena de prisão por tempo determinado.

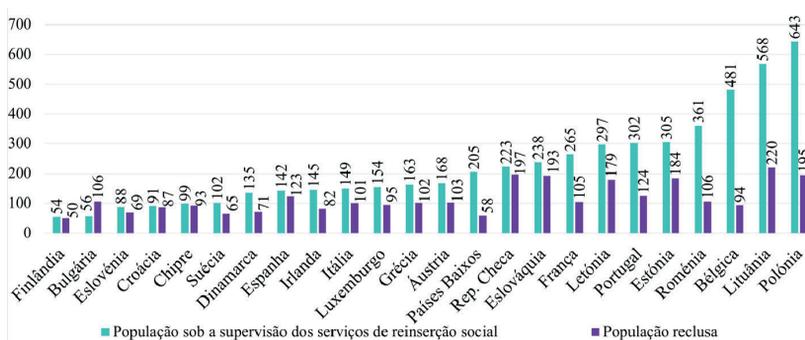
¹⁸ Os dados da República Checa para 2019 foram recolhidos de: REPÚBLICA CHECA, Ministério da Justiça, Anuário Estatístico da República Checa – 2019. Disponível em: <https://www.czso.cz/csu/czso/29-justice-crime-accidents-vhzc16qbmh>.

¹⁹ Os dados da Hungria referem-se a 12% de penas de prisão e 3,9% de confinamentos.

penas que envolvem regime de prova, é provável que uma grande parte desses 80,3% de penas de prisão corresponda a aplicação da suspensão da execução da pena, até porque 97,5% delas não ultrapassaram 3 anos, que corresponde ao prazo fixado para a aplicação da suspensão²⁰.

É igualmente perceptível uma utilização abrangente das penas não privativas da liberdade nos Estados-Membros da UE com base no facto de as taxas da população sob a supervisão dos serviços de reinserção social (por 100 000 habitantes) serem superiores às taxas da população reclusa, exceto na Bulgária.

FIGURA 2 - Taxas de população sob a supervisão dos serviços de reinserção social e de população reclusa nos Estados-Membros da UE a 31 de janeiro de 2020



Fonte: Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO; Mélanie M. TIAGO, *Probation and Prisons in Europe, 2020: Key Findings of the SPACE reports*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2021, 5.

Note: A maioria dos Estados conta o número de *peças*. No entanto, a Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo e a Eslováquia contam o número de casos sob supervisão. A Roménia utiliza *parcialmente* os indivíduos como unidade de contagem.

A Figura 2 mostra que as mais altas taxas de população sob a supervisão dos serviços de reinserção social (acima de 300) são encontradas nos mesmos países em que as taxas de população reclusa também são elevadas (acima de 200) ou relativamente elevadas (acima de 100), como por exemplo, na Lituânia (568,1 e 219,7, respetivamente) e na Polónia (643,3 e 195,3). Contrariamente, as menores taxas de população sob supervisão e de população reclusa podem ser encontradas

²⁰ BULGÁRIA, Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x_2=560.

na Finlândia (53,5 e 49,9, respetivamente), Eslovénia (87,8 e 69,1) e Croácia (90,6 e 87,1).

Consoante os autores dos relatórios *SPACE*, quando ambos os indicadores são muito elevados (o que acontece sobretudo na Lituânia e na Polónia), existe a probabilidade de que as penas e medidas não privativas da liberdade sejam utilizadas como penas complementares e não como verdadeiras alternativas à prisão. Já nos países em que ambos os indicadores são baixos (abaixo de 100), as penas privativas de liberdade e as não privativas de liberdade são utilizadas de forma mais moderada²¹.

1.3 Penas e medidas não privativas da liberdade

Os dados disponíveis mostram de forma clara que a importância das penas e medidas não privativas da liberdade, na sua aplicação prática, tem vindo a aumentar sistematicamente nos últimos anos nos Estados-Membros da UE.

A título de exemplo, na Bélgica, entre 2009 e 2015 houve um aumento de 68% no número de pessoas sob a supervisão dos serviços de reinserção social; por sua vez, o número de condenados obrigados a cumprir uma pena alternativa à prisão é três vezes maior do que o número de condenados que devem cumprir uma pena de prisão. Na Lituânia, o número de pessoas sob a supervisão dos serviços de reinserção social aumentou 74% entre 2011 e 2020 (de 18.641 para 32.441). No caso de Portugal, o número de penas e medidas não privativas da liberdade em execução aumentou 148,3% (de 13.340 para 33.128) entre 2007 e 2019 (a 31 de dezembro).

De acordo com a informação fornecida sobre a prática judicial (Figura 1), as penas não privativas da liberdade mais aplicadas são a multa e a suspensão da execução da pena de prisão, representando 94,6% de todas as condenações em Chipre, 87,1% na Alemanha, 86% em Portugal, 82 % na Finlândia, 80,9% em Malta, 77% na Croácia, 69,2% na República Checa e 51,8% na Polónia; também na Estónia a maioria das penas impostas pelos tribunais correspondem àquelas duas espécies

²¹ Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO; Mélanie M. TIAGO, *Probation and Prisons in Europe, 2020*, 8.

de penas. A Holanda e a Lituânia são as exceções, uma vez que as penas mais aplicadas pelos tribunais são a prestação de trabalho a favor da comunidade e a pena de prisão, respetivamente. Por outro lado, as taxas de aplicação de outras penas não privativas de liberdade são muito baixas, quase insignificantes, em alguns países.

1.3.1 Pena de multa

Nos Estados-Membros da UE, as penas de multa tornaram-se uma das mais importantes alternativas à pena de prisão, sendo consideradas como pena de referência ou principal em todos os países incluídos neste estudo, exceto na Hungria. Na prática dos tribunais, a pena de multa é a pena mais utilizada no Chipre (93% de todas as condenações), Malta (78%), Alemanha (76,9%), Portugal (61,2%), Finlândia (59%) e Polónia (32,8%). Em Itália, em 2012, 99% das penas aplicadas pelos julgados de paz corresponderam a uma pena de multa.

Em contrapartida, em 2019, as penas de multa foram aplicadas em menos de 10% das condenações na Croácia e na Bulgária (2,3% e 5,9%, respetivamente). De acordo com o perito croata, presume-se que as multas são raramente aplicadas devido à situação económico-financeira relativamente débil da maioria dos condenados.

Na Hungria, no ano de 2019²², a pena de multa representou 31% de todas as penas impostas pelos tribunais. Não obstante a sua ampla aplicação, em muitos casos, não pode ser efetivamente executada na prática devido à situação económico-financeira do arguido. Em várias situações, a mesma é efetivamente paga por outra pessoa e não pelo condenado, implicando um encargo financeiro para a família.

De acordo com o registo das estatísticas criminais da Alemanha, as penas de multa passaram de 22% de todas as condenações, em 1882, para 84% em 2015, sendo considerada uma alternativa bem-sucedida à pena de prisão de curta duração. Na Polónia, desde 2013, a aplicação da pena de multa tem sofrido um aumento constante, o que tem sido avaliado positivamente na doutrina, embora se tenha verificado que o valor médio da pena de multa também aumentou: entre 801 e 1.000 PLN, no período 2015-2017, para 2.001 e 5.000 PLN, em 2018.

²² Estes dados contabilizam o número total de medidas impostas pelo tribunal, incluindo penas e medidas aplicadas em cumulação com outro tipo de pena.

1.3.2 Suspensão da execução da pena de prisão

Para além da multa, a suspensão da execução da pena de prisão (também denominada “prisão condicional” ou “condenação condicional”) é a pena não privativa da liberdade mais importante. É, inclusivamente, a pena mais aplicada na Croácia (74,7%, 2019), na República Checa (55,5%, 2019) e na Roménia. Em França, entre todas as penas sob a supervisão dos serviços de reinserção social em 2020, a suspensão da execução da pena de prisão com supervisão representava quase 70% das penas aplicadas na comunidade (de um total de 175.367). Na Roménia, a suspensão sob vigilância representou 64,9% e o adiamento da execução da pena representou 29,5% do número de pessoas sob supervisão, em 2020 (de um total de 67.700).

A alta taxa de aplicação da suspensão em Itália justifica-se, de acordo com os peritos italianos, devido à tendência de “aplicação automática” baseada apenas em requisitos objetivos previstos na lei. Esta aplicação evita qualquer avaliação da personalidade do agente, ignorando assim a avaliação de um juízo de prognose favorável à possível prática de futuros crimes, que deve ser utilizada para caracterizar a aplicação da pena. Em 2012, 43% (ou 80.760 casos) de todas as penas proferidas pelos juízes foram deste tipo, o que, por sua vez, corresponde a metade de todas as penas de prisão determinadas (49,8%) e um terço das penas de multa (36%). Observou-se também que, em 98% dos casos, para além da suspensão, não existem imposições de qualquer tipo de obrigação, com exceção da proibição de prática novos crimes.

A Lituânia e Malta²³ são os únicos países onde a aplicação da suspensão correspondeu a menos de 10% das condenações (6,8% e 3%, respetivamente, em 2019). Na Suécia, a suspensão da execução da pena com regime de prova representou apenas 10,3% das penas sob supervisão dos serviços de reinserção social que tiveram início em 2020.

Na Alemanha, o alcance da suspensão da execução da pena de prisão foi ampliado consideravelmente nas décadas de 1970 e 1980. Além do mais, ao longo dos anos, os serviços de reinserção social aprenderam com sucesso a trabalhar com crimes mais graves e indivíduos

²³ Conforme o entendimento dos peritos malteses, os dados sobre suspensão da pena precisam de ser interpretados com cautela, uma vez que parte desta informação foi obtida a partir de uma pesquisa no *e-sentences online*, podendo não representar todas as penas impostas em 2019.

reincidentes, sendo que este feito foi reconhecido pelos tribunais. Deste modo, houve um aumento nas taxas de aplicação da pena de suspensão da execução da pena de prisão de 30%, em 1954, para 70% de todas as penas de prisão, em 2015. As alterações legislativas para simplificar os pressupostos legais da suspensão das penas de prisão entre um e dois anos foram um êxito. Além disso, a percentagem de suspensões aplicadas entre os condenados aumentou de 10%, em 1975, para 74%, em 2015.

A aplicação da suspensão na Hungria, Lituânia e Polónia diminuiu nos últimos anos, nomeadamente: de 22% para 15% das penas aplicadas entre 2013 e 2019, na Hungria; de 21,2% para 6,8% de todas as penas aplicadas, entre 2003 e 2020, na Lituânia; e de 51% do total de penas aplicadas, em 2015 para 19% em 2018, na Polónia. No mesmo período, a aplicação de penas de multa e penas de *probation* aumentou de 17% e 8,8%, para 28,9% e 24,3%, respetivamente, na Lituânia. Consequentemente, é provável que a dispersão de outras penas não privativas da liberdade se tenha tornado uma alternativa à suspensão da execução da pena de prisão e não à pena de prisão.

Nas jurisdições em que a pena de suspensão está prevista como pena de referência ou pena principal, ela é frequentemente aplicada pelos tribunais. Deste modo, representa 13% das condenações na Bulgária e 24,3% na Lituânia (país em que é denominada por “restrição da liberdade”). Na Bélgica, onde a suspensão da execução da pena de prisão enquanto pena alternativa e autónoma foi introduzida em 2016, a mesma representava apenas 1,7% dos indivíduos sob a supervisão dos serviços de reinserção social a 31 de janeiro de 2020²⁴. Na Suécia, a suspensão correspondeu a 23,3% de todas as penas não privativas de liberdade sob supervisão cuja aplicação teve início em 2020 (16,5% simples, 4,4% com regime de prova e 2,5% com um plano de reinserção social).

1.3.3 Prestação de trabalho a favor da comunidade

A prestação de trabalho a favor da comunidade é uma pena multifacetada comum a todos os sistemas jurídicos dos Estados-Membros

²⁴ Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Persons under the supervision of Probation Agencies*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2021, 32.

da UE. Como mencionado, a mesma pode ser prevista como pena de referência ou principal, pena de substituição, como medida a ser aplicada no âmbito de uma suspensão da execução da pena de prisão, pena acessória ou mesmo uma pena que substitui o pagamento da pena de multa, caso o condenado não cumpra com a mesma.

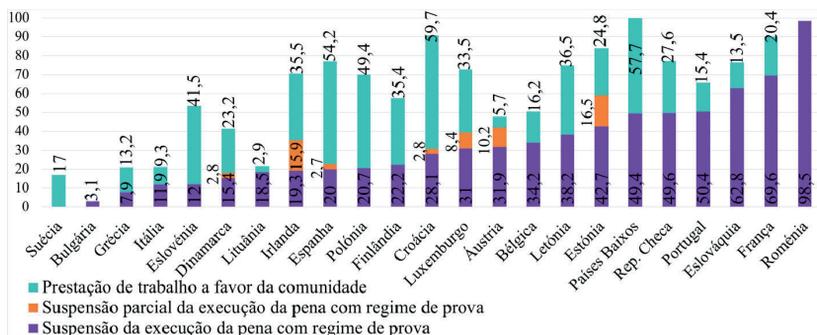
De acordo com os dados fornecidos (Figura 1), a prestação de trabalho a favor da comunidade foi a pena mais aplicada nos Países Baixos, representando 30% de todas as decisões judiciais em 2019. Por sua vez, foi a segunda pena mais comum na Polónia, uma vez que 28,3% das condenações em 2018 levaram à pena de restrição da liberdade, que pode ser imposta como prestação de trabalho a favor da comunidade ou como dedução de uma parte do salário para fins sociais. Na Bélgica, a prestação de trabalho a favor da comunidade foi a pena não privativa da liberdade mais utilizada entre 2016 e 2019, sendo aplicada a cerca de 10.000 indivíduos todos os anos. Nos três países mencionados, a prestação de trabalho a favor da comunidade está prevista como pena principal, sendo que na Lituânia está também prevista como uma pena de referência ou principal, ou seja, é uma pena que está prescrita diretamente no tipo legal de crime como consequência da prática do mesmo. Contrariamente, nos outros países, os tribunais não aplicam a prestação de trabalho a favor da comunidade com tanta frequência. A mesma representou: 11% de todas as penas impostas na Hungria²⁵, em 2019; 10,2% de todas as condenações na República Checa; 6,7% na Croácia; 6,3% na Lituânia; 3% na Finlândia; 2,3% em Portugal e cerca de 0,7% em Malta. Em Itália, no ano de 2012, os julgados de paz aplicaram o *lavoro di pubblica utilità* em apenas 0,2% dos casos. Além disso, a prestação de trabalho a favor da comunidade para toxicod dependentes foi utilizada apenas 100 vezes, em 2015, e 253 vezes entre 1 de janeiro e 15 de agosto de 2021.

De acordo com os peritos italianos, a prestação de trabalho a favor da comunidade desempenha um papel muito marginal dado que a sua aplicação se encontra sujeita ao consentimento da pessoa condenada, que pode, por sua vez, preferir a aplicação de outras penas. No entanto, a prestação de trabalho a favor da comunidade relativamente

²⁵ Estes dados representam o número total de medidas impostas pelo tribunal e não o número total de condenações, incluindo penas e medidas aplicadas cumuladas com outro tipo de pena.

a crimes rodoviários constituiu uma exceção, sendo aplicado a 13.355 indivíduos, em 2015, e a 8.241 até 15 de agosto de 2021. Existe uma elevada taxa de aplicação nos casos de crimes rodoviários, visto que a restituição do veículo confiscado se encontra dependente do bom desempenho no trabalho.

FIGURA 3 - Percentagem de suspensão da execução e de prestação de trabalho a favor da comunidade sob a supervisão dos serviços de reinserção social a 31 de janeiro de 2020



Fonte: Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 32-33.

Notes: (i) Estes dados também incluem formas de supervisão em fases anteriores ao julgamento; (ii) A unidade de contagem é a pessoa, com exceção da Dinamarca onde a unidade de contagem é o caso em si. Não obstante, as pessoas podem ser contadas em mais do que uma subcategoria, o que justifica a percentagem total superior a 100% em alguns países; (iii) Na Bélgica, a base de dados não permite a distinção entre pena total e parcialmente suspensa; (iv) Na Finlândia, 4.1% dos indivíduos sob supervisão (não mencionados no gráfico) estavam a cumprir penas ou medidas mistas que consistiam numa pena de prisão “condicional” cumulada com a prestação de trabalho a favor da comunidade; (v) Não existem dados disponíveis sobre Chipre, Alemanha, Hungria e Malta.

Em 2020, a maioria dos condenados sob a supervisão dos serviços de reinserção social encontravam-se a cumprir penas de suspensão ou prestação de trabalho a favor da comunidade, o que representava em conjunto mais de 90% das pessoas sob supervisão na Roménia, França, Países Baixos e Croácia, e mais de 40% na maioria dos outros países, exceto na Suécia, Bulgária, Grécia, Itália e Lituânia (Figura 3).

Para alguns peritos nacionais (por exemplo, da Grécia e da Hungria), a prestação de trabalho a favor da comunidade consiste na pena mais apropriada e promissora para a prevenção da reincidência e a promoção da reinserção social dos condenados, em virtude da sua contribuição para os objetivos de reabilitação, retributivos e restaurativos da

punição. Na Polónia, são realizadas mais de 60.000 horas de trabalho de limpeza, manutenção, reparação e construção anualmente, no âmbito da prestação de trabalho a favor da comunidade. Os especialistas polacos consideram que estas ações constituem um benefício para as instituições e para a própria comunidade local.

1.3.4 Vigilância eletrónica

Na maioria dos Estados-Membros da UE, a vigilância eletrónica é uma medida penal relativamente recente que pode ser aplicada como uma medida autónoma ou um instrumento de vigilância para uma outra pena ou medida não privativa da liberdade.

A sua taxa de aplicação é baixa em Portugal (correspondendo somente a 1,1% das condenações, aplicadas sob a forma de regime de permanência na habitação mediante controlo eletrónico), na Bélgica (aplicada em 41 condenações, em 2019, e 51, em 2018) e na Finlândia (no ano de 2020, foram apenas executadas 180 penas de vigilância eletrónica). Em contraste, na Dinamarca, cerca de 2.500 pessoas por ano obtêm autorização para cumprir a sua pena em regime de permanência na habitação mediante controlo eletrónico. Por sua vez, na Suécia, a execução de 1.622 penas de supervisão através de controlo eletrónico tiveram início em 2020.

Segundo os peritos finlandeses, a medida é mais aplicada nos países nórdicos, como é o caso na Dinamarca e na Suécia, na medida em que a autoridade competente para conceder a vigilância eletrónica é a própria administração prisional.

Na Bélgica, a baixa utilização do controlo eletrónico pode ser justificada devido ao custo relativamente elevado do equipamento tecnológico e à elevada necessidade de supervisão. Igualmente, em Itália, a medida alternativa de permanência na habitação sob vigilância eletrónica é utilizada num número muito limitado de casos, provavelmente devido às dificuldades administrativas no fornecimento dos instrumentos e, de um modo mais geral, às dificuldades do sistema de justiça penal italiano em adaptar-se à utilização de instrumentos tecnológicos modernos. A falta de equipamentos em Itália foi um dos principais obstáculos à aplicação mais ampla do regime especial de permanência na habitação com vigilância eletrónica introduzido em março de 2020, destinado a reduzir a população prisional durante a pandemia da COVID-19.

No entanto, apesar das baixas taxas de aplicação quando comparado com outras penas não privativas da liberdade, a vigilância eletrónica foi o que mais aumentou nos últimos anos na Bélgica e em Portugal. Entre 2016 e 2017, aumentou 7% na Bélgica, incluindo a vigilância eletrónica no contexto da liberdade condicional e como alternativa à prisão preventiva. Em Portugal, desde as alterações legislativas de 2017, o número de casos em execução a 31 de dezembro aumentou 123,5%, ou seja, de 1.088, em 2017, para 2.432, em 2020.

De acordo com o relatório *SPACE II*, a 31 de janeiro de 2020, os condenados com vigilância eletrónica representavam menos de 10% dos condenados em penas de execução na comunidade presentes em todos os Estados Membros da UE que forneceram dados²⁶.

1.3.5 Outras penas não privativas da liberdade

Para além da pena de multa, da suspensão da execução, da prestação de trabalho a favor da comunidade e da vigilância eletrónica, as outras penas não privativas da liberdade são proporcionalmente irrelevantes, representando no seu conjunto menos de 10% das condenações na maioria dos países, nomeadamente: 0,8% na Bulgária; 3% em Portugal; 4,6% na República Checa; 5% na Finlândia e em Malta e 6,5% na Alemanha. No caso de Malta, por exemplo, estes dados incluem 3,7% correspondem a ordens no âmbito da execução de penas suspensas e 1,2% a ordens de tratamento. Na República Checa, 1,5% são deportações e 0,7% são proibições de atividades. Na Alemanha, a advertência representou apenas 1% de todas as condenações em 2015.

Em Itália, a *libertà controllata*, a semidetenção (*semidetenzione*) e o regime de permanência na habitação são quase irrelevantes. Em 2015, estas duas últimas foram aplicadas 15 e 262 vezes, respetivamente, de um total de 50.209 penas e medidas não privativas da liberdade, e 3 e 268 vezes entre 1 de janeiro e 15 de agosto de 2021. A 15 de agosto de 2021, havia 1 pessoa em regime de semidetenção e 97 em *libertà controllata*, comparativamente com 8.252 condenados a prestar trabalho devido a crimes rodoviários. Em 2012, os juízes de paz aplicaram o regime de permanência na habitação em apenas 0,8% dos casos.

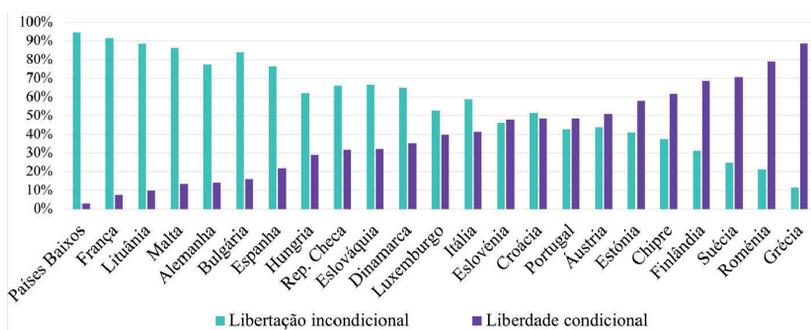
²⁶ Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 32-33.

1.3.6 Libertação antecipada

Na prática, a aplicação da liberdade condicional difere consideravelmente entre os Estados-Membros da UE.

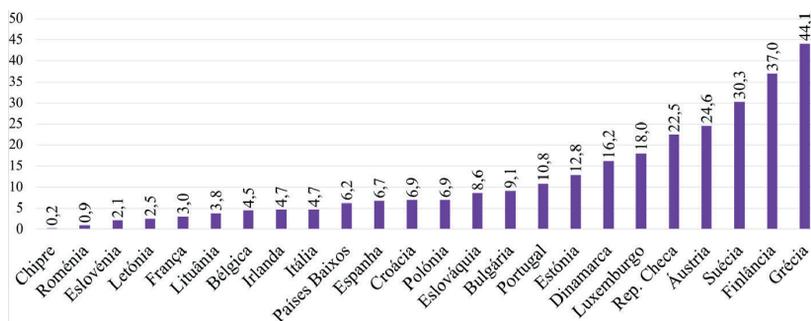
De maneira geral, conforme os relatórios *SPACE I* e *II* de 2020, pode afirmar-se que a maioria dos condenados são libertados no final da pena de prisão (Figura 4) e que, na maioria dos Estados, as pessoas em liberdade condicional representam apenas uma pequena parte das pessoas sob a supervisão dos serviços de reinserção social, nomeadamente, menos de 20%. Algumas exceções são: a Grécia, Finlândia, Suécia, Áustria e República Checa (Figura 5).

FIGURA 4 - Libertações de pessoas condenadas das prisões, em 2019



Fonte: Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *SPACE I - 2020 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2021, 105-106.*

FIGURA 5 - Percentagem de pessoas em liberdade condicional entre a população sob a supervisão dos serviços de reinserção social a 31 de janeiro de 2020



Fonte: Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020, 32-33.*

Na Grécia, onde a liberdade condicional é concedida, em regra, após cumpridos dois quintos da pena, um dos períodos mais baixos da UE, a mesma é amplamente utilizada na prática e, de acordo com o *SPACE I*, representa aproximadamente 88,5% de todas as libertações das pessoas condenadas (Figura 4). Entre os indivíduos sujeitos a várias formas de medidas penais na comunidade, incluindo medidas de coação e medidas para jovens, 44% estavam em liberdade condicional (Figura 5). Não obstante, só há supervisão por parte dos serviços de reinserção social excecionalmente. De acordo com os técnicos de reinserção social entrevistados para o relatório nacional grego, o número de pessoas em liberdade condicional que são supervisionadas variam entre zero e dois²⁷.

Na Finlândia, a liberdade condicional é altamente aplicada, representando 68,6% de todas as libertações de pessoas condenadas em 2019 (Figura 4). Devido à aplicação significativa da liberdade condicional, concedida pelos serviços de reinserção social, e à baixa aplicação de vigilância eletrónica, concedida pelos tribunais, os peritos finlandeses observaram que, na prática, a administração prisional concede mais medidas não privativas da liberdade do que os tribunais.

Até 2017, nas prisões portuguesas, a maioria dos condenados eram libertados após o cumprimento integral da pena de prisão efetiva. Em 2018, a liberdade condicional tornou-se a principal causa de libertação. Não obstante, mais de 40% das libertações ocorreram devido ao cumprimento integral da pena.

Em oposição, em alguns Estados-Membros, a liberdade condicional não é aplicada com frequência como, por exemplo, na Hungria, Lituânia, Malta, Países Baixos e Polónia. No entanto, as razões para isso diferem de país para país.

Na Lituânia, verifica-se uma diminuição contínua das taxas de aplicação da liberdade condicional, nomeadamente de 36,5% de todas as libertações, em 2012, para 22%, em 2019. Esta diminuição justifica-se com o facto de que os tribunais tendem a negar a concessão de liberdade condicional devido à gravidade do crime, à prevenção geral ou a considerações punitivistas. Na Polónia, foram concedidos 40,3% dos pedidos de liberdade condicional, em 2007, e apenas 26,3%, em

²⁷ Em setembro e outubro de 2021, os peritos gregos entrevistaram nove pessoas condenadas em liberdade condicional de sete circunscrições diferentes, dois grandes centros urbanos e cinco serviços regionais, para efeitos da elaboração do relatório grego

2020. Por sua vez, a quantidade de indivíduos condenados libertados condicionalmente da prisão passou de 26%, em 2014, para 16%, em 2018²⁸, relativamente a todas as libertações de pessoas condenadas.

Na Hungria, uma investigação empírica realizada em 2016 revelou que havia uma opinião dominante entre os 31 juízes entrevistados, de que os próprios tribunais começaram a aplicar regras mais rígidas com base na sua própria avaliação e a conceder liberdade condicional com menos frequência do que antes. Desde então, o quadro legislativo aplicável à liberdade condicional também se tornou significativamente mais rigoroso. Os dados do *SPACE I* mostram a diminuição da liberdade condicional de 41,5%, em 2015, para 29%, em 2019, relativamente a todas as libertações de pessoas condenadas.

De maneira oposta, 90% dos casos elegíveis para a concessão de liberdade condicional são concedidos nos Países Baixos. As taxas baixíssimas de aplicação (aproximadamente 2% de todas as libertações de indivíduos condenados) devem-se ao facto de que a liberdade condicional só é aplicável às penas de prisão efetivas superiores a um ano e 85% das pessoas reclusas cumprem penas inferiores a seis meses.

Por sua vez, em Malta, muito poucos condenados requerem a liberdade condicional, sendo que em 2019 foram apenas 79 pedidos, com algumas desistências. A maioria dos condenados tendem a preferir esperar pela libertação mediante *remissão* em vez de pedir liberdade condicional, visto que a *remissão* é aplicada após o cumprimento de dois terços da pena, na forma de indulto de um terço da pena de prisão sem qualquer supervisão ou vigilância envolvida.

1.4 Insuficiência de dados estatísticos

Em alguns Estados-Membros, considerou-se que a falta de dados sobre o sistema de justiça penal, em geral ou específico sobre penas e medidas não privativas da liberdade, constitui um obstáculo à

²⁸ Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO; Christine BURKHARDT, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2015*, Estrasburgo: Council of Europe, 2016, 101-102; Marcelo F. AEBI, et al., *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2016*, Estrasburgo: Council of Europe, 2017, 101-102; Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *SPACE I - 2019 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2021, 102-103.

avaliação do funcionamento das mesmas na prática. Na Bélgica, por exemplo, existem poucos ou nenhuns dados oficiais sobre a execução de penas não privativas da liberdade na prática. Na Bulgária, o Instituto Nacional de Estatística dispõe apenas de informações parciais sobre as penas. Na Estónia, não há dados publicados sobre o uso de penas alternativas à pena de prisão, existindo somente visões gerais da prática de condenações em relação a alguns crimes. A Alemanha carece de dados estatísticos sobre a utilização da liberdade condicional. No entanto, uma reforma da base de dados estatístico disponibilizará mais dados. Na Grécia, os peritos afirmaram que os dados estatísticos sobre as penas na comunidade não são recolhidos regular e sistematicamente, embora os serviços de reinserção social mantenham registos detalhados que contribuirão para a pesquisa.

Em Chipre, a ausência de dados estatísticos sobre o sistema de justiça criminal é considerada um obstáculo à execução efetiva de medidas e políticas para combater a criminalidade. O Plano de Ação do Ministério da Justiça do Chipre para a Prevenção e Tratamento do Crime 2019-2024 reconhece este problema, afirmando que devem ser recolhidas, processadas e utilizadas estatísticas e dados detalhados sobre o crime numa variedade de serviços públicos, de forma a criar uma estrutura holística que incorpore as estruturas existentes, fragmentadas em políticas anticrime e estratégias de direitos humanos. Consoante as recomendações das organizações internacionais, o objetivo do Ministério é recolher e registar queixas e reclamações por género, idade e outros indicadores, como, por exemplo, etnia, orientação sexual, identidade de género, deficiência, etc.

2. Supervisão da execução de penas e medidas não privativas da liberdade

Do ponto de vista histórico, as origens e antecedentes dos serviços de reinserção social (ou de “probation”) variam de país para país. Por conseguinte, os serviços de reinserção social têm uma ampla variedade de características e estruturas organizacionais. Enquanto alguns países têm uma longa tradição de reabilitação de pessoas condenadas, outros iniciaram reformas para criar entidades focadas na reinserção social apenas no século XXI.

A título de exemplo, a reintegração social de pessoas condenadas nos Países Baixos começou há quase 200 anos, com a fundação da Sociedade Holandesa para a Reforma Moral dos Prisioneiros, em 1823. Em Portugal, a entidade independente dedicada à reintegração social (antigo Instituto de Reinserção Social) foi criada em 1979. Não obstante, a Direção-Geral dos Serviços Prisionais já estava responsável pela reabilitação das pessoas privadas de liberdade em 1919 (data de criação), seguindo a orientação correcionalista adotada pela lei penitenciária de 1936.

Nos anos 50, existiam serviços de reinserção social em países como: Chipre (1952); Malta (1957) e, para jovens, Grécia (para adultos, os serviços foram introduzidos em 1991). Em alguns países, os serviços de reinserção social só foram criados recentemente, nomeadamente: Estónia em 1998; República Checa, em 2001; Roménia, entre 2001-2002; Letónia, em 2003 e Croácia, entre 2009-2010.

Dependendo do país, os serviços de reinserção social podem ser uma entidade autónoma (República Checa, Grécia, Letónia, Malta), um serviço fundido com o serviço prisional (Croácia, Estónia, Portugal, Suécia) ou subordinado a este (Lituânia), que se encontra normalmente a cargo do Ministério da Justiça (Bulgária, Letónia, Grécia, Croácia, Portugal, República Checa, Finlândia, Grécia, Lituânia). As duas exceções são Chipre (em que os Serviços de Ação Social fazem parte do Ministério do Trabalho e da Segurança Social) e Malta (em que a entidade competente nesta matéria está sob a tutela do Ministério dos Assuntos Internos e da Segurança Nacional). No caso da Grécia, desde 2019, os serviços de reinserção social estão sob a tutela do Ministério da Justiça, enquanto o serviço prisional funciona no âmbito do Ministério da Proteção dos Cidadãos, o que, na opinião dos peritos gregos, causa problemas de comunicação e coordenação que se refletem não só nas funções e no funcionamento dos serviços, como também influenciam negativamente o trabalho com pessoas submetidas a penas privativas e não privativas da liberdade.

Com uma estrutura peculiar, os serviços de reinserção social holandeses abrangem três organizações privadas: Serviços de Reinserção Social Holandeses, Exército de Salvação e Cuidados de Dependência, financiados em quase 100% pelo Ministério da Justiça e Segurança e, numa pequena parte, por doações privadas. Embora sejam organizações privadas, os serviços de reinserção social fazem parte do sistema

de justiça criminal e cooperam intensivamente com a polícia, o Ministério Público, o Sistema Prisional, o Conselho de Proteção e Cuidados da Criança, o Apoio à Vítima e a Psiquiatria Forense.

É muito difícil designar uma única definição para as tarefas, atividades e estruturas organizacionais dos sistemas de serviços de reinserção social na União Europeia, devido à grande diversidade de características dos mesmos. Contudo, a crescente troca de ideias e boas práticas entre os Estados europeus e os esforços do Conselho da Europa para harmonizar as leis em matéria de penas e medidas de execução na comunidade (através, por exemplo, da Recomendação CM/Rec(2010)1), tornaram os sistemas de reinserção social mais uniformes entre si, permitindo-nos definir os serviços de reinserção social como: qualquer organismo designado por lei para implementar as atividades e intervenções relacionadas com penas e medidas criminais, que envolvam supervisão, orientação e assistência, com vista à reinserção social de um condenado, bem como contribuir para a segurança comunitária²⁹. Como é mencionado nas *Regras Europeias sobre Probation*, o trabalho dos serviços de reinserção social também poderá incluir: a prestação de informações e de aconselhamento às autoridades judiciais e outras autoridades, com vista a ajudá-las a tomar decisões informadas e justas; a prestação de orientação e apoio aos condenados durante o cumprimento da pena, de modo a preparar a sua libertação e reinserção social; o controlo e assistência aos condenados sujeitos a liberdade condicional; intervenções de justiça restaurativa (por exemplo, na República Checa e na Letónia); e assistência às vítimas de crime, como acontece na Bélgica e na República Checa.

As penas que não estão sujeitas à supervisão podem não se encontrar sob a competência dos serviços de reinserção social, como por exemplo, no caso da suspensão da execução da pena de prisão simples, na Alemanha, e da execução de penas de multa, na Alemanha, Polónia e Portugal.

Os serviços de reinserção social podem ter um maior ou menor grau de discricionariedade e autonomia de decisão, relativamente ao desempenho das suas funções. Na maioria dos países da UE, o tribunal é a única autoridade competente para conceder, revogar ou alterar as condições de penas e medidas não privativas da liberdade.

²⁹ Anexo I da Recomendação CM/Rec do Conselho da Europa (2010)1.

Não obstante, existem países em que os serviços de reinserção social têm maior autonomia para decidir sobre essas mesmas questões. A título de exemplo, os serviços prisionais e de reinserção social da Suécia podem alterar ou revogar uma prestação de trabalho a favor da comunidade, se houver motivos para o fazer; decidir que a supervisão decretada pelo tribunal deve cessar mais cedo, desde que o período de supervisão não seja inferior a um ano; e decidir sobre as condições da liberdade condicional e se a vigilância eletrónica deve ser aplicada. Os serviços de reinserção social dinamarqueses decidem sobre a concessão e as condições do regime de permanência na habitação mediante vigilância eletrónica e, normalmente, da liberdade condicional. Na Letónia, os serviços de reinserção social têm uma ampla margem de discricionariedade no que respeita à execução de penas na comunidade, tanto em relação ao conteúdo da pena como às obrigações impostas (por exemplo, obrigação de permanecer na habitação em determinadas horas do dia).

2.1 Carga de trabalho

A carga de trabalho de um funcionário de reinserção social varia muito de país para país e dentro de regiões do mesmo país. Entre os países que forneceram dados, verificou-se que a Bulgária apresenta a carga de trabalho mais baixa, com uma média de 15 pessoas condenadas por cada funcionário de reinserção social, embora em algumas unidades a carga de trabalho possa atingir 70 pessoas condenadas por técnico. Em Portugal, há uma proporção de cerca de 70 casos por técnico. No entanto, em algumas situações, há técnicos responsáveis por 140 casos. Em França e na Polónia, os técnicos de reinserção social trabalham com uma média de 120 casos. Por fim, na Roménia, são delegados 185 casos por funcionário.

Nos Países Baixos, um técnico a tempo inteiro que não tenha outras tarefas além da elaboração de relatórios deve elaborar dez relatórios por mês. Por sua vez, um técnico a tempo inteiro, sem outras tarefas designadas além da supervisão, tem 15-20 indivíduos sob a sua supervisão. Por fim, um funcionário a tempo inteiro sem outras tarefas além da supervisão das penas de prestação de trabalho a favor da comunidade, tem 100-110 indivíduos sob a sua supervisão.

Na Grécia, as diferenças regionais são marcantes. Enquanto alguns técnicos de reinserção social não têm pessoas condenadas para supervisionar ou estão a lidar com um número administrável de casos, variando entre 20 e 50, outros têm cargas de trabalho que se aproximam ou ultrapassam os 100 casos.

2.2 Relatórios para determinação da sanção

Os relatórios sociais para determinação da sanção (“pré-sentenciais”), realizados com o intuito de fornecer informações aos tribunais, são elaborados pelos serviços de reinserção social nos 27 Estados-Membros da UE³⁰. Pelo menos na teoria, os mesmos desempenham um papel importante no apoio ao juiz e, por vezes, ao Ministério Público, uma vez que ajudam a ponderar a pena adequada ao caso concreto e a decidir até que ponto seria apropriado determinar uma pena não privativa da liberdade e que tipo de condição ou supervisão seria mais eficaz.

Em certos países, por exemplo na República Checa e na Hungria, os técnicos de reinserção social podem sugerir as penas e medidas mais apropriadas a serem aplicadas pelo tribunal. Por outro lado, noutros países, como é o caso da Polónia, o relatório não recomenda qualquer tipo de pena a ser aplicada, deixando tal à discricionariedade do tribunal.

Para preparar um relatório social para determinação da sanção, os técnicos de reinserção social têm em consideração os aspetos relevantes do caso e do agente, tais como: a avaliação do risco e das necessidades (República Checa); a personalidade e a situação de vida do arguido (Bélgica, Estónia, Polónia); a utilização de substâncias tóxicas; a necessidade de supervisão e apoio para conduzir a sua vida sem praticar crimes (Finlândia); o histórico criminal, social e familiar (Malta); e a possível vulnerabilidade do indivíduo e/ou das vítimas (Malta, Países Baixos).

No caso de alguns Estados-Membros, por exemplo da Roménia e da Bélgica, demonstra-se que estes relatórios são eficazes na promoção

³⁰ Enquanto complemento aos relatórios nacionais, ver Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 125-126.

de penas não privativas da liberdade. Na Finlândia, 58% dos relatórios emitidos em 2020 eram a favor da aplicação da vigilância eletrónica. Normalmente, o tribunal segue o conselho sobre a escolha da pena que está presente no relatório, embora não esteja vinculado a fazê-lo. Nos Países Baixos, o relatório é um elemento comum e central. Além disso, assume-se que o número de pessoas reclusas no país é baixo devido ao elevado número de relatórios sociais para determinação da sanção e ao uso frequente de penas e medidas não privativas da liberdade. Na Letónia, o relatório social é útil igualmente na fase de execução da pena, para os próprios serviços de reinserção social. O pedido de relatórios sociais por parte do tribunal não é obrigatório, exceto em casos como: menores (Estónia, Letónia, Portugal), crimes sexuais (Letónia) ou para a determinação de prestação de trabalho a favor da comunidade (Malta). Na Dinamarca, Finlândia e Países Baixos, os relatórios sociais são solicitados, principalmente, quando um suspeito é acusado de um crime que é suscetível de resultar na aplicação de penas de execução na comunidade. De outro modo, na Bélgica, Bulgária, Grécia e Hungria, o relatório não é utilizado como forma de promoção de penas alternativas e, na prática, é raramente solicitado pelos juízes ou pelo Ministério Público. Na Grécia, por exemplo, uma investigação realizada entre os anos 2009-2013 concluiu que só foram registados cinco casos de relatórios pré-sentenciais entre 11 serviços de reinserção social que operam no país, sendo que existem 14 no total. Em 2021, alguns dos técnicos de reinserção social gregos entrevistados para esta investigação mencionaram que nunca foram designados para elaborar um relatório deste tipo.

Relativamente à Hungria, de acordo com a opinião de alguns técnicos de reinserção social, devido à falta de pedidos de assessoria técnica dos serviços de reinserção social, as penas que impõem prestação de trabalho a favor da comunidade e penas de multa muitas vezes não são adequadas às circunstâncias e à situação pessoal do condenado, o que contribui para o número significativo de incumprimento das mesmas.

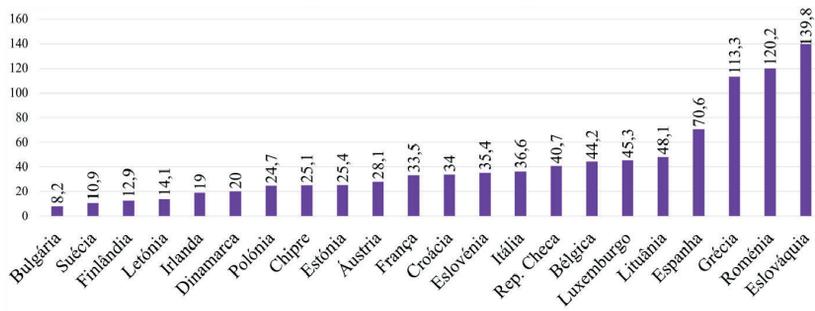
Conforme a opinião de alguns técnicos de reinserção social portugueses entrevistados, seria preferível que os relatórios sociais para determinação da sanção fossem solicitados após a decisão sobre a culpa do arguido. No entanto, isto implicaria um sistema de *césure*, ou seja, a audiência de julgamento teria de ser interrompida e depois reaberta para a prolação da sentença. Este sistema é possível em jurisdições

como Malta e Portugal, em que o tribunal pode suspender os processos para requerer aos serviços de reinserção social que preparem um relatório social ou informação, com vista à determinação da sanção, depois de o arguido ser considerado culpado.

2.3 Recursos

Segundo o relatório *SPACE II*, a 31 de janeiro de 2020, a proporção de condenados a uma pena não privativa da liberdade por técnico, na UE, variava de 8,2 na Bulgária a 139,8 na Eslováquia. Contudo, estes dados não se referem à carga de trabalho dos técnicos, dado que consideram o número total de funcionários e não apenas os que trabalham em contacto direto com as pessoas condenadas. Na Grécia e em Itália, por exemplo, 47,4% e 61,9% dos técnicos, respetivamente, estava em contacto direto com as pessoas sob supervisão³¹.

FIGURA 6 - Proporção de pessoas sob a supervisão dos serviços de reinserção social por técnico, a 31 de janeiro de 2020



Fonte: Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 116-117.

Na maioria dos países, não estão disponíveis dados desagregados sobre os técnicos de reinserção social relativamente ao género, etnia, nacionalidade ou representação de grupos vulneráveis ou minoritários. Na Bélgica, Grécia, Malta e Portugal, a maioria dos técnicos de reinserção social são mulheres. Em Malta, não existem funcionários de reinserção social estrangeiros uma vez que a fluência na língua maltesa é um pré-requisito para ser admitido no serviço. Na Dinamarca, Grécia e Itália, os técnicos são principalmente assistentes sociais.

³¹ Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 116-117.

Na Bélgica, há muito pouca diversidade entre os técnicos, sendo que a maioria deles foram descritos como “mulheres brancas”. Por um lado, a maioria dos técnicos entrevistados pelos peritos belgas consideraram que seria desejável uma maior diversidade, não porque influenciaria a avaliação individual dos casos, mas porque poderia aumentar a legitimidade da justiça e promover a integração de grupos vulneráveis. Contudo, a maioria dos inquiridos indicou também que receber formação adequada é mais importante do que a etnia, nacionalidade, género ou outras características pessoais.

2.4 Abordagem

Em todos os países incluídos neste estudo, as pessoas sob a supervisão dos serviços de reinserção social beneficiam de uma abordagem individualizada, com atividades destinadas às suas necessidades, às causas do crime e a promover a sua reintegração social. No entanto, a mesma pode ser alcançada em maior ou menor escala. A título de exemplo, no relatório holandês, as funções foram designadas como “altamente individualizadas”, assim como na República Checa, Estónia, Portugal e Suécia, os serviços de reinserção social foram descritos como claramente orientados para fins de reinserção social. Por sua vez, na Lituânia, os serviços foram descritos como mais orientados para a monitorização e controlo do que para fins de reabilitação. Quanto à Polónia, a natureza das atividades dos técnicos de reinserção social foi descrita como tipicamente de controlo.

A supervisão das penas não privativas da liberdade implica controlo e vigilância, assim como apoio pessoal. Deste modo, o objetivo dos serviços de reinserção social é alcançar o equilíbrio entre o apoio pessoal e o controlo. Nos Países Baixos, a intensidade e a duração da supervisão dependem do risco de reincidência. A diminuição do risco de reincidência durante a supervisão pode resultar na diminuição do foco na supervisão e no controlo. Não obstante, a orientação e a assistência continuam. Os técnicos de reinserção social entrevistados pelos peritos gregos afirmaram que a proporção do apoio e do controlo depende de vários fatores, incluindo as circunstâncias pessoais e sociais do agente, antecedentes criminais, reincidência, etc.

Em Portugal, na Roménia e na Suécia, por exemplo, os serviços de reinserção social seguem o princípio do risco, da necessidade e da

responsividade, ou seja, o modelo RNR. Segundo o mesmo, o nível de tratamento prestado deve ser proporcional ao nível de risco e às necessidades criminógenas da pessoa. Para indivíduos de alto risco provavelmente são necessárias intervenções intensivas de forma a induzir mudanças (dimensão do risco). As intervenções também devem visar as necessidades individuais de cada pessoa para obter os melhores resultados (dimensão da necessidade). Por fim, as intervenções comportamentais e cognitivo-comportamentais são utilizadas no tratamento das pessoas condenadas (dimensão da responsividade), visto que essas intervenções são consideradas as mais eficazes na redução da reincidência.

Em muitos países, os serviços de reinserção social elaboram um plano individual de execução da pena desde o início da execução da mesma, com a colaboração da pessoa condenada. Com base no risco, nas necessidades criminógenas da pessoa, nas circunstâncias do crime e, por vezes, nos interesses da vítima, o plano individual estabelece as intervenções dos serviços de reinserção social; as ações que a pessoa deve realizar para atender às suas necessidades (por exemplo, a participação em programas de tratamento); os aspetos que deve trabalhar para reduzir o risco de reincidência e as atividades de apoio e controlo dos serviços de reinserção social (Bulgária, República Checa, Lituânia, Malta, Portugal e Suécia).

Em países como a Bulgária, Estónia, Portugal e Suécia, pode ser determinado na decisão judicial ou no plano de reinserção social individual que a pessoa fique sujeita ao exercício de algumas atividades ou à participação em programas de reabilitação, especialmente concebidos para atender às suas necessidades específicas, podendo os mesmos ser realizados em grupo ou individualmente. Na Letónia, por exemplo, existem programas de tratamento comportamental, que analisam as causas e consequências da conduta de forma a reduzir os fatores de risco; programas de reabilitação social, que visam reduzir o risco de exclusão social e reincidência; e outros, como programas para condenados que praticaram crimes sexuais. Atualmente, em Portugal, existem programas para crimes rodoviários e crimes de violência doméstica para pessoas que estejam a cumprir uma pena não privativa da liberdade. Além disso, estão a ser desenvolvidos dois programas-piloto, um para crimes de incêndio e outro para crimes sexuais contra crianças. Na Suécia, habitualmente, as pessoas de alto risco beneficiam de programas

baseados na Terapia Comportamental Cognitiva (programa CBT) e atividades que promovem a reintegração na sociedade.

Para além dos vários programas desenvolvidos para lidar com as causas específicas que conduzem à criminalidade e para promover a reintegração, a Bélgica dispõe de casas de transição, destinadas a preparar as pessoas condenadas para a sua reintegração na sociedade.

Os serviços de reinserção social de alguns países realizam uma avaliação especializada de forma a identificar as necessidades individuais de intervenção, através instrumentos específicos e ferramentas de avaliação de risco. Nos Países Baixos, a maioria das pessoas que entram em contato com os serviços de reinserção social passam por uma “análise RISC”, com o intuito de identificar os seus riscos e necessidades, assim como o que deve ser feito para reduzir o risco de reincidência e promover a sua reintegração social. Em Portugal, os procedimentos de avaliação, planeamento e execução assentam em orientações internas baseadas no modelo RNR, que assegura a fundamentação e uniformização das intervenções técnicas. Na Roménia, os serviços de reinserção social não dispunham de uma ferramenta de avaliação de risco. Em 2014, foi estabelecida uma parceria de 8 anos com o Serviço Correccional do Canadá com vista a desenvolver uma ferramenta de avaliação de risco semelhante à aplicada no Canadá, denominada por *SERN - Scale for the Evaluation of Risk Needs*, mas adaptada para a população romena³².

2.5 Participação da comunidade

Com a finalidade de cumprir a sua missão, os serviços de reinserção social podem cooperar com outras instituições públicas ou privadas, ONG e diversas entidades que contribuam para o processo de integração social e prevenção da criminalidade. Na maioria dos Estados-Membros da UE, o papel desempenhado pela comunidade na aplicação de penas não privativas da liberdade é considerado muito

³² Para mais informações sobre o desenvolvimento e entrega de uma Escala de Avaliação de Riscos (EAR) nos serviços de reinserção social romenos, ver: LARRY MOTIUK, *Research report: The development and delivery of a scale for the evaluation of risk-needs (SERN) in Romanian Probation Services*, Canada: Correctional Service of Canada, 2017. Disponível em: <http://probatiune.just.ro/wp-content/uploads/2021/09/The-Development-and-Delivery-of-a-Scale-for-the-Evaluation-of-Risk-Needs-SERN-in-Romania.pdf>.

relevante. De maneira oposta, na Lituânia, as ONG e os voluntários não estão envolvidos na aplicação de penas não privativas da liberdade, exceto em casos muito raros.

Na Estónia, na Itália e em Portugal, os serviços de reinserção social estabelecem um contrato, protocolo ou acordo com as autoridades públicas, instituições e outras pessoas jurídicas cujas atividades estejam relacionadas com os atribuições dos serviços de reinserção social. Noutros países, a ligação com a comunidade depende da iniciativa de cada técnico de reinserção social, não existindo uma estratégia centralmente planeada e orientada. Na Grécia, os técnicos de reinserção social consideram que esta falta de estratégia é um obstáculo ao seu trabalho.

Tal cooperação com a sociedade civil pode ser criada para o fornecimento de postos de trabalho para a prestação de trabalho a favor da comunidade (ex.: Croácia, Finlândia, Itália, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Roménia, Suécia); realizar programas especializados (por exemplo, para drogas e tratamento alcoólico, na República Checa, Grécia, Malta e Portugal, e apoio psicológico, na Roménia); formação e qualificação (Bulgária); a capacitação dos profissionais do sistema prisional e dos técnicos de reinserção social (Croácia); oferecer apoio às vítimas (República Checa); preparar as pessoas para a vida a liberdade (Países Baixos), etc.

Em alguns países, os técnicos de reinserção social trabalham com a colaboração de voluntários (Estónia). Os serviços de reinserção social português integram a parceria europeia do Projeto “CoPPer - Cooperation to Promote volunteer participation and community awareness in the rehabilitation of offenders under the supervision of the probation service”, que visa potenciar a participação de voluntários na execução de penas e medidas alternativas não privativas da liberdade (que já está muito desenvolvida no sistema prisional português). Nos Países Baixos, existe uma ambição de criar uma rede de voluntários nos serviços de reinserção social de cada região do país até 2023, para aconselhamento e apoio.

2.6 Tecnologia

Na maioria dos Estados-Membros da UE, a vigilância eletrónica é o principal e, por vezes, o único dispositivo tecnológico utilizado na

execução e supervisão de penas e medidas não privativa da liberdade. Malta é o único país em que os serviços de reinserção social não utilizam nenhuma ferramenta tecnológica, para além do telefone e do computador.

Normalmente, são os serviços de reinserção social que ficam responsáveis pela supervisão dos indivíduos controlados eletronicamente. Não obstante, a Grécia constitui uma exceção, dado que a aplicação da vigilância eletrónica se encontra numa fase piloto, estando limitada a áreas específicas do país, e a supervisão é efetuada por uma empresa de segurança privada.

Em 2016, os serviços de reinserção social da Croácia dirigiram um projeto-piloto em cooperação com a Espanha e a *German Foundation for International Legal Cooperation (IRZ)*, com o objetivo de introduzir a vigilância eletrónica, entre outros. Esse projeto-piloto foi considerado um sucesso, sendo que a aplicação da vigilância eletrónica ficou definida para começar em 2022, com vista a alcançar três grupos-alvo: pessoas em prisão preventiva, condenadas a penas de prisão de até um ano, e em liberdade condicional.

Para além do uso limitado de dispositivos tecnológicos, em alguns países, os serviços de reinserção social também experienciam a falta de equipamento apropriado. Na Grécia, por exemplo, alguns técnicos de reinserção social mencionaram que o equipamento eletrónico disponível é insuficiente e obsoleto, acrescentando ainda que nem sequer lhes são dados telemóveis. Consequentemente, por vezes, têm de utilizar os seus dispositivos para desempenhar as suas funções, pagando eles próprios o custo. Durante a primeira vaga da pandemia da COVID-19, os técnicos em França tiveram de utilizar os seus próprios dispositivos para trabalhar, uma vez que não havia computadores e equipamento suficientes.

Os Países Baixos são o único país incluído neste estudo que reportou o desenvolvimento de instrumentos tecnológicos para a aplicação de penas e medidas não privativas da liberdade, para além da vigilância eletrónica. Os serviços de reinserção social holandeses visam organizar o seu trabalho de forma mais inteligente e permitir que as pessoas sob supervisão consultem informações, tais como as horas prestadas de trabalho comunitário e relatórios de aconselhamento, de forma rápida e fácil por meios digitais. Para esse efeito, já estão em uso quatro aplicações, nomeadamente: *My Life*, *My Risks*, *My Contacts* e *Step by*

Step. Existe, ainda, um portal através do qual cada pessoa tem acesso ao seu ficheiro. A identidade do condenado pode ser verificada em cada escritório dos serviços de reinserção social, através de dispositivos de digitalização de dedos. No futuro, os desenvolvimentos devem dirigir-se à realidade virtual e à inteligência artificial.

O uso de tecnologia por parte dos serviços de reinserção social tem potencial para desempenhar um papel importante na aplicação de penas e medidas não privativas da liberdade. Esta utilização será, certamente, mais comum após a pandemia da COVID-19. Os resultados positivos da utilização diária de ferramentas online durante a pandemia abriram possibilidades de considerar a sua aplicação no desenvolvimento de novos projetos, atividades, e programas de reabilitação social (ver Parte IV).

3. Eficácia das penas não privativas da liberdade na prossecução das finalidades da pena e na redução do recurso à pena de prisão

As penas não privativas da liberdade desenvolveram-se amplamente nos últimos anos, especialmente para reduzir o recurso à pena de prisão e alcançar as finalidades das penas, tais como, a reinserção social do agente e a prevenção da reincidência. Em geral, os peritos nacionais e os profissionais da justiça questionados no âmbito desta investigação demonstraram confiança e otimismo na possibilidade de as penas não privativas da liberdade serem alternativas adequadas à prisão para cumprir as finalidades da pena. Além disso, na maioria dos países, a oferta disponível de penas não privativas da liberdade parece ser suficientemente ampla para permitir, em maior ou menor grau, uma abordagem individualizada adequada à reintegração social do condenado.

No entanto, a investigação e os dados disponíveis nos Estados-Membros da UE não são suficientemente claros quanto à eficácia das penas não privativas da liberdade para atingir esses objetivos na prática. Na maioria dos países, os dados estatísticos disponíveis sobre a reincidência são muito limitados ou inexistentes, tanto para penas de prisão, como para penas não privativas da liberdade. Ademais, existem muitas dificuldades em avaliar e medir o impacto das penas não privativas da liberdade na inclusão social efetiva dos indivíduos. Esta dificuldade

advém da falta de indicadores definidos para esta análise, falta de recursos para a tarefa e falta de investigação empírica sobre o assunto.

Considerando estas observações e a escassez de informação sobre este tema, a eficácia das penas não privativas da liberdade será avaliada consoante as taxas de reincidência, as taxas de revogação e o impacto no uso da pena de prisão. Contudo, a presente investigação não ignora que a eficácia das penas deve ser avaliada para além da redução da reincidência e tendo em consideração outros indicadores de reabilitação social e pessoal.

3.1 Taxas de reincidência

Entre os nove países que forneceram informações sobre as taxas de reincidência, oito indicaram que estas eram mais baixas entre os indivíduos que cumpriram penas não privativas da liberdade comparativamente com os indivíduos que estiveram na prisão (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda e Polónia). Pelo contrário, na República Checa, as taxas de reincidência após o cumprimento da pena de prisão eram ligeiramente mais baixas. Não obstante, os dados fornecidos não são suficientes para tirar conclusões claras, uma vez que alguns deles não especificam as taxas de reincidência, as datas de referência, o período de análise ou o número de casos analisados.

Na Bélgica, a investigação mostrou que a taxa de reincidência após a libertação da prisão era de 70,1% e que os indivíduos submetidos à vigilância eletrónica tinham menos probabilidades de reincidência até 5 anos após a medida do que os indivíduos que cumpriram uma pena de prisão. Na Dinamarca, os dados de 2016 revelaram que a taxa de reincidência entre as pessoas reclusas era de 30%, enquanto a taxa entre indivíduos em suspensão da execução da pena de prisão era inferior a 20%.

Outros países também relataram sobre as taxas de reincidência, embora não tenham fornecido dados precisos. Na Finlândia, as análises estatísticas de 2019 mostraram que as taxas de reincidência relativamente a condenados em penas não privativas da liberdade eram mais baixas, em comparação com os que foram condenados a uma pena de prisão. Em França, verificou-se que as taxas de reincidência após a prestação de trabalho a favor da comunidade foram mais baixas do que

após uma curta estadia na prisão. Na Alemanha, o relatório nacional observou que a substituição da pena de prisão de curta duração pela pena de multa resultou numa ligeira diminuição das taxas de reincidência.

Em Itália, um inquérito realizado em 2012 mostrou que os indivíduos que tinham passado um período mais longo na prisão em regime aberto apresentavam taxas de reincidência mais baixas do que aqueles que tinham passado um período mais longo na prisão, com uma diferença de 9%. De acordo com um estudo realizado em 2018, das 3.100 pessoas que foram condenadas em penas e medidas alternativas na região de *Emilia-Romagna*, a taxa de reincidência foi de 4,25%, enquanto entre aqueles que cumpriram a sua pena na prisão, a taxa de reincidência atingiu 70%.

Nos Países Baixos, um estudo comparado entre os condenados em prestação de trabalho a favor da comunidade e os condenados a penas de prisão de curta duração (menos de nove meses), demonstrou que a prestação de trabalho levou a uma redução da reincidência de 46,8% (medida ao longo de cinco anos), em comparação com as taxas de reincidência após a prisão de curta duração³³. Além disso, o *Recidivism Monitor*, um relatório do Centro de Investigação e Documentação do Ministério da Justiça e Segurança, concluiu que a taxa de reincidência dos indivíduos condenados que foram colocados sob a supervisão dos serviços de reinserção social é mais baixa do que a dos indivíduos que foram colocados na prisão³⁴.

Na Polónia, diferentes estudos mostraram que as taxas de reincidência foram inferiores após a execução das penas de multa (28%, no período de cinco anos após a execução da pena - dados de 2008), restrição da liberdade (25,15%, durante o período de 5 anos após a execução - dados de 2010) e suspensão da execução da pena de prisão (entre 22% e 33% - dados de 2008) do que após a pena de prisão (58,2%, no período de 3 anos após a libertação da prisão - dados de 2004, complementados em 2008).

³³ Hilde T. WERMINK, et al., «Comparing the effects of community service and short-term imprisonment on recidivism: a matched samples approach», *Journal of Experimental Criminology*, 6/3, 325-349.

³⁴ *Recidivism among offenders in the Netherlands: Report on the period 2006-2018*. Disponível em: https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/228/Cahier_2019-10_Volledige_tekst_tcm28-396007.pdf?sequence=2&isAllowed

Na República Checa, a investigação conduzida pelo Instituto de Criminologia e Prevenção Social sobre a reincidência concluiu que a maior percentagem de pessoas com uma nova inscrição no registo criminal estava entre as condenadas em suspensão da execução da pena de prisão com supervisão (49,4%) e as condenadas a prestação de trabalho a favor da comunidade (48,8%), com os valores mais baixos entre as pessoas condenadas à pena de prisão (45%) e ao regime de permanência na habitação (46%). Contudo, segundo os serviços de reinserção social checos, estas diferenças não eram estatisticamente significativas e o tipo de pena aplicada não tem um impacto significativo na reincidência.

Uma comparação entre as taxas de reincidência em caso de pena prisão e no caso de penas não privativas da liberdade, ou mesmo entre diferentes tipos de penas não privativas de liberdade, é muito desafiante e deve ser sempre lida e interpretada com grande cautela. Os diferentes parâmetros de medida, definições de reincidência, amostras de investigação e períodos de acompanhamento, entre outras questões, tornam muito difícil uma comparação fiável entre penas de prisão e penas alternativas não privativas da liberdade. Não obstante, como foi mencionado por vários peritos, os indivíduos que beneficiam de penas não privativas da liberdade são mais suscetíveis de terem cometido crimes menos graves do que os que se encontram na prisão, além de terem um perfil social e criminal diferente (por exemplo, normalmente não são reincidentes), o que significa que o risco de reincidência já é menor desde o início, independentemente de uma suposta eficácia da pena aplicada.

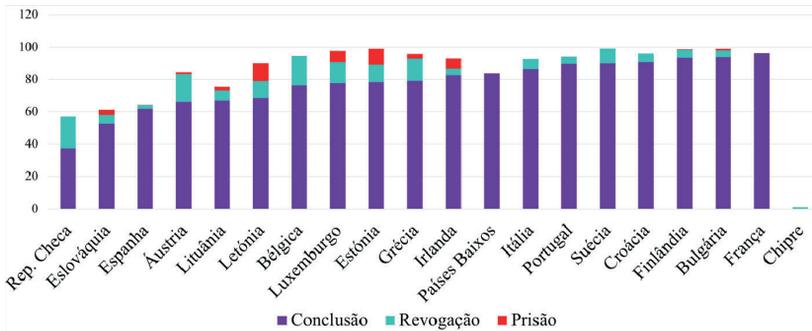
3.2 Taxas de revogação

As estatísticas do *SPACE II* sobre o fluxo de pessoas que deixaram de estar sob a supervisão dos serviços de reinserção social durante o ano de 2019 mostram que, na maioria dos casos, as penas não privativas da liberdade são cumpridas com sucesso.

Na Figura 7, “revogação” refere-se às penas ou medidas que são revogadas devido a uma violação das condições impostas. Por sua vez, “prisão” refere-se ao número de pessoas sob a supervisão dos serviços de reinserção social que são presas após a prática de um novo crime.

Quando a pena de prisão é consequência da revogação da pena ou medida pela qual a pessoa está em liberdade, é contada como “revogação”. As baixas taxas de revogação que se opõem às elevadas taxas de conclusão do cumprimento da pena na maioria dos países são, normalmente, interpretadas como um resultado positivo das penas não privativas da liberdade.

FIGURA 7 - Fluxo de pessoas que deixaram de estar a cumprir penas de execução na comunidade durante o ano 2019 (conclusão, revogação e prisão, em percentagem)



Fonte: Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II* - 2020, 71.

3.3 O impacto na utilização da pena de prisão

Como supramencionado, as penas e medidas não privativas da liberdade tornaram-se cada vez mais comuns em relação às penas privativas da liberdade. Na generalidade, assume-se que a aplicação das penas e medidas não privativas da liberdade resulta em uma diminuição do recurso à pena prisão, ou, pelo menos, impede o crescimento da população prisional. Por exemplo, a experiência alemã demonstra que as penas de multa e de suspensão da execução da pena contribuíram para uma prática de penas moderadas, tendo sido imposto apenas um pequeno número de penas de prisão efetivas.

Nos Países Baixos, nota-se que o número de pessoas na prisão é baixo devido ao uso frequente de penas e medidas não privativas da liberdade supervisionadas pelos serviços de reinserção social. Em 2008, o governo holandês iniciou um programa para “otimizar a utilização de condenações condicionais”, através da melhoria da comunicação entre

as entidades competentes e alinhando os seus processos de trabalho; melhoria de qualidade dos relatórios sociais para determinação da sanção; início imediato da execução, uma vez aplicada a pena; e o fornecimento imediato ao Ministério Público de informações sobre violações das medidas, por parte de serviços de reinserção social. Em parte, como consequência deste programa, foram aplicadas mais penas de prestação de trabalho a favor da comunidade e de “condenações condicionais”, reduzindo o número de penas de prisão.

Contudo, mesmo quando o uso de penas não privativas da liberdade tem um impacto efetivo na utilização da pena de prisão, o fenómeno do alargamento do sistema punitivo não é totalmente excluído. Além do mais, em alguns países, como por exemplo, Bélgica, Itália e Portugal, as estatísticas mostram que o aumento do número de condenados em penas não privativas da liberdade não é acompanhado por uma diminuição da população prisional. Em primeiro lugar, deve ser observado que as penas e medidas não privativas da liberdade nem sempre substituem, na prática, uma pena prisão, mas outras penas não privativas de liberdade e, em muitos casos, são aplicadas a indivíduos que não acabariam na prisão de qualquer forma (por exemplo, a suspensão da execução da pena de prisão na Grécia; a vigilância eletrónica na Bélgica, que é utilizada principalmente para pessoas de baixo risco; ou a restrição da liberdade na Lituânia, que é aplicada principalmente como alternativa à suspensão da execução da pena de prisão). Em segundo lugar, o aumento do uso de penas não privativas da liberdade pode estar relacionado com uma extensão do controlo social formal e não com a substituição da prisão. Na Lituânia, por exemplo, a Lei de 2011 sobre a proteção contra a violência doméstica e a criminalização da condução sob a influência do álcool teve um impacto importante no aumento da população sob a supervisão dos serviços de reinserção social. Finalmente, alguns peritos mencionaram um efeito secundário negativo do alargamento das penas alternativas, nomeadamente o risco dos juízes aplicarem penas mais severas considerando o facto de ser mais provável que se venha a conceder liberdade condicional (França) ou aumentarem a duração das penas de prisão, de forma a assegurar que os agentes de alguns crimes não possam beneficiar de suspensão da execução da pena de prisão ou outra pena alternativa (Grécia).

Pode mencionar-se a experiência italiana entre 2010 e 2015 como oposição à tendência de expansão do sistema punitivo, quando foram

adotadas algumas medidas destinadas à libertação de indivíduos da prisão após a declaração do estado de emergência nacional devido à sobrelotação das prisões por parte do Governo em 2010 e a prolação do acórdão-piloto *Torreggiani* do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em 2013. Nesse período, o aumento do número de penas alternativas não privativas da liberdade foi, efetivamente, seguido por uma diminuição do número de pessoas na prisão. No entanto, a partir de 2015, a tendência de expansão do sistema punitivo (*net-widening*) começou a reafirmar-se e, segundo os peritos italianos, o período entre 2010 e 2015 representou apenas um parêntesis dentro de um processo geral de expansionismo penal.

Na Finlândia, como uma tentativa de prevenir o fenómeno de *net-widening*, a legislação consagrou que a prestação de trabalho a favor da comunidade e a vigilância eletrónica só podem ser consideradas depois de o tribunal decidir aplicar uma pena de prisão efetiva.

3.4 Barreiras à utilização mais ampla de penas alternativas à prisão

Cada país enfrenta problemas e obstáculos específicos na aplicação e execução de penas alternativas à prisão.

Por exemplo, na Alemanha, o número crescente do incumprimento de penas de multa tornou-se num enorme desafio para o sistema de justiça criminal. Na Grécia, devido à insuficiente orientação e formação da magistratura em matéria de penas, a determinação das penas varia muito de uma zona para outra. O resultado é que alguns técnicos de reinserção social não têm penas de execução na comunidade para supervisionar, enquanto outros têm uma carga de trabalho excessiva, ultrapassando uma centena de casos por técnico. Em Malta, o facto de a lei não permitir a substituição de uma pena de multa por uma outra pena foi mencionado como o principal obstáculo a uma utilização mais alargada de sanções não privativas de liberdade. Na Suécia, de acordo com o serviço prisional e de reinserção social, o aumento do limite máximo atual de 6 meses de prisão como requisito de elegibilidade para a aplicação de vigilância eletrónica permitiria que mais pessoas cumprissem a sua pena fora da prisão.

Além disso, foram identificadas algumas barreiras comuns entre os Estados-Membros da UE. De acordo com muitos peritos, a falta de sensibilização da população em geral, dos juízes, procuradores e

políticos é um obstáculo à aplicação mais ampla de alternativas à prisão. As penas não privativas da liberdade são frequentemente vistas como penas “leves” (Malta) e existe uma certa perceção de impunidade quando as mesmas são aplicadas (Bélgica). Nos países em que as penas não privativas da liberdade não têm uma longa tradição no sistema de justiça penal (como por exemplo, Grécia, Lituânia e Polónia) foram os que sentiram maior necessidade de sensibilização quanto às vantagens das penas não privativas da liberdade e desvantagens das penas de prisão. Além disso, a ausência de investigação e de dados sobre as taxas de reincidência e eficácia das penas não privativas da liberdade também contribuíram para a falta de apoio da comunidade e de reconhecimento da importância das alternativas à prisão.

Como consequência da insuficiência de recursos e pessoal, a capacidade limitada de supervisão por parte dos serviços de reinserção social também foi mencionada como um obstáculo à utilização das penas não privativas da liberdade. A proporção entre os técnicos de reinserção social e as pessoas sob a sua supervisão que atinge, por exemplo, 185 medidas/penas por técnico na Roménia, não é adequada para um apoio individualizado e não permite que os serviços de reinserção social acompanhem mais pessoas. Além disso, as longas listas de espera para o cumprimento de penas não privativas da liberdade podem impedir que os juízes as apliquem (Bélgica).

A cooperação entre os serviços de reinserção social e os diferentes setores da sociedade poderia ser melhorada de muitas formas diferentes, tendo em vista a promoção de penas não privativas da liberdade. A falta de locais de trabalho disponíveis para a prestação de trabalho a favor da comunidade poderia ser superada se se envolvesse mais organizações no oferecimento de postos de trabalho às pessoas que cumprem este tipo de pena (Bélgica, Polónia). A cooperação entre os serviços prisionais e os serviços de reinserção social poderia conduzir a uma reintegração social das pessoas reclusas mais bem-sucedida (Suécia). O reforço da articulação com organizações da sociedade civil e diferentes setores dos serviços públicos contribuiria para responder às diferentes necessidades das pessoas, tais como habitação ou emprego, que estão fora do âmbito de atribuições dos serviços de reinserção social (Portugal, Suécia).

Do ponto de vista dos peritos húngaros, a aplicação da prestação de trabalho a favor da comunidade é dificultada devido ao facto

de existirem apenas um pequeno leque de organizações a oferecer este tipo de trabalho, sendo que os municípios que cooperam não dispõem dos recursos necessários para prestar apoio individualizado às pessoas. Além disso, mencionam como outra dificuldade o baixo número de pedidos dos tribunais para pareceres, relatórios ou avaliações de risco dos serviços de reinserção social, o que pode resultar em medidas ineficazes, como por exemplo, determinar a pena de prestação de trabalho a favor da comunidade a indivíduos inaptos para o trabalho em causa.

Considerando também as estatísticas nacionais, é evidente que cada país precisa de abordar diferentes barreiras para promover a utilização de penas não privativas da liberdade de forma a reduzir o recurso à pena de prisão. A título de exemplo, na Lituânia, em Portugal e nos Países Baixos, os dados disponíveis demonstram situações notavelmente diferentes, exigindo soluções diferentes. Na Lituânia, o aumento de 176,3% das taxas de população a cumprir penas não privativas da liberdade, passando, nomeadamente, de 205,6, em 2009³⁵ para 568,1, em 2020, não foi seguido de uma diminuição relevante das taxas de população prisional, que apenas reduziu 11,3%, de 247,6, em 2009³⁶ para 219,7, em 2020. Isto justifica-se, provavelmente, pelo fato de que o aumento na aplicação de penas não privativas da liberdade foi causado pela expansão do sistema punitivo e não pela substituição da pena de prisão por pena alternativa. Considerando que, em 2019, a duração média da pena de prisão na Lituânia (9,2) era inferior à média europeia (11,0) e muito próxima da mediana europeia (8,5)³⁷, o principal obstáculo à superação da elevada taxa de população prisional não era a duração das penas de prisão, mas sim a elevada proporção de penas de prisão efetivas aplicadas pelos tribunais - que corresponderam a 33% de todas as condenações em 2019 - e/ou as baixas taxas de concessão de liberdade condicional (em 2019, aproximadamente 88% das pessoas

³⁵ Marcelo F. AEBI; Natalia DELGRANDE; Yann MARGUET, *SPACE II - Council of Europe Annual Penal Statistics - Non-Custodial Sanctions and Measures Served in 2009*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2011, 13.

³⁶ Marcelo F. AEBI; Natalia DELGRANDE, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics - 2009 Survey on Prison Populations*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2011, 26.

³⁷ Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *Prisons and Prisoners in Europe 2020: Key Findings of the SPACE I report*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2021, 13.

condenadas à pena de prisão foram libertadas após o termo da pena, como se observa na Figura 4).

Contrariamente, em Portugal, a pena de prisão efetiva foi imposta em apenas 8,8% das condenações em 2019, o que pode explicar parcialmente a razão pela qual a taxa mais baixa de admissões na UE se encontra nesse país (49,4)³⁸. Contudo, a taxa de população prisional é relativamente elevada (124,3), tal como a densidade prisional (98,9), em comparação com outros Estados-Membros da UE, o que pode ser explicado pela elevada duração média da pena de prisão (30,2), a mais elevada da UE e a segunda mais elevada da Europa³⁹. Como tal, em Portugal, o principal obstáculo não é a falta de aplicação de penas não privativas da liberdade pelos tribunais, mas sim a duração das penas de prisão aplicadas e as menores taxas de concessão de liberdade condicional (Figura 4).

Nos Países Baixos, a elevada taxa de população a cumprir penas não privativas da liberdade (204,9), combinada com a segunda taxa de população prisional mais baixa da UE (58,5), mostra que as penas não privativas da liberdade são efetivamente utilizadas como alternativas à pena de prisão, tendo em consideração que as taxas de prisão diminuíram de cerca de 98,8 em 2009⁴⁰ para 58,5 em 2020. Além disso, a baixa duração média das penas de prisão (3,9 em 2019)⁴¹ também explica porque é que a taxa de população prisional é muito baixa, embora as penas de prisão efetiva e parcialmente suspensas tenham representado 25,2% de todas as penas em 2019 - quase três vezes mais elevada do que a taxa portuguesa - e a concessão de liberdade condicional seja raramente aplicada.

Relativamente ao vasto leque de penas e medidas não privativas da liberdade disponíveis nos sistemas de justiça penal dos Estados-Membros da UE, é possível afirmar que as penas de referência ou penas principais são, normalmente, mais utilizadas do que outras. Por exemplo, as penas de multa, na maioria dos países incluídos neste estudo; a prestação de trabalho a favor da comunidade, na Bélgica, Países Baixos e Lituânia; a suspensão da execução da pena de prisão, na

³⁸ Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *Prisons and Prisoners in Europe 2020*, 12.

³⁹ Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *Prisons and Prisoners in Europe 2020*, 2-13.

⁴⁰ Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *SPACE I - 2019*, 40.

⁴¹ Marcelo F. AEBI; Mélanie M. TIAGO, *Prisons and Prisoners in Europe 2020*, 13.

Bulgária; e restrição da liberdade, na Lituânia. No entanto, a previsão de penas não privativas da liberdade como penas de referência ou penas principais não indica necessariamente que as mesmas serão aplicadas de forma a reduzir a prisão, como o caso da Lituânia parece demonstrar.

Parte III

APLICAÇÃO DE PENAS E MEDIDAS NÃO PRIVATIVAS DA LIBERDADE A PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE OU PERTENCENTES A GRUPOS MINORITÁRIOS

1. Penas e medidas não privativas da liberdade aplicáveis a pessoas em situação de vulnerabilidade ou pertencentes a grupos minoritários

Esta secção debruça-se sobre a disponibilidade de penas não privativas da liberdade, ou de adaptações a estas penas, especificamente concebidas para pessoas em situação de particular vulnerabilidade ou pertencentes a grupos específicos ou minoritários (tais como jovens adultos, pessoas idosas, mulheres, cidadãos estrangeiros, pessoas com deficiência, incluindo ao nível da saúde mental, minorias étnicas, pessoas de etnia cigana ou pessoas LGBTIQ+), ou ainda a previsão de pressupostos diferenciados para a aplicação de penas não privativas da liberdade a estas categorias, ou a preferência por penas não privativas de liberdade quando se trate de grupos vulneráveis e/ou minorias. Procura também identificar eventuais barreiras legais à aplicação de penas não privativas da liberdade a estas categorias ou grupos.

Os princípios da igualdade e da não discriminação consagrados nos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelecem que todas as pessoas são iguais perante a lei, sendo proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo; raça; cor; origem étnica ou social; características genéticas; língua; religião

ou convicções; opinião política ou outras; pertença a uma minoria nacional; riqueza; nascimento; deficiência; idade ou orientação sexual. Deste modo, existe a obrigação, em todos os Estados Membros da UE, de que a lei seja aplicada de forma igual e equitativa para todos.

Em termos gerais, a legislação penal e processual penal dos países da UE não discrimina as pessoas com base em atributos ou características individuais, não existindo obstáculos legais à aplicação de medidas e penas alternativas para pessoas em situações vulneráveis ou pertencentes a grupos minoritários.

Não obstante, na prática, os dados disponíveis relativos a grupos específicos são muito limitados, o que torna difícil verificar se as penas e medidas não privativas da liberdade são aplicadas de forma igual e justa a todas as pessoas, independentemente da sua condição. Por um lado, em certos países, como em Portugal e na Hungria, não é permitida a recolha de dados relacionados com raça ou etnia. Por outro lado, alguns serviços de reinserção social adotam a posição de que devem orientar-se para a consideração das necessidades e circunstâncias individuais, com relação ao crime cometido, do que para categorias de vulnerabilidades especiais. Por essa razão, os dados relativos a grupos vulneráveis e/ou minorias nem sempre são considerados importantes ou úteis. Além disso, na maioria dos países da UE, não existem penas não privativas da liberdade especiais, programas específicos como parte de uma pena não privativa da liberdade ou adaptações das penas existentes concebidas para pessoas de grupos minoritários específicos.

De modo geral, apesar da escassez de dados, é possível afirmar que a maioria dos sistemas jurídicos dos países da UE tem em conta algumas situações de vulnerabilidade, em particular relativamente a jovens adultos, pessoas idosas, mulheres grávidas, progenitores ou cuidadores de crianças e pessoas com problemas de saúde. Tendo em conta o facto de que estes indivíduos podem sofrer, de forma agravada, os efeitos negativos da prisão e também considerando a dificuldade de oferecer os cuidados necessários no contexto prisional, muitas legislações preveem adaptações especiais na aplicação e execução das penas, com vista a: evitar a prisão; atenuar a pena; encurtar o tempo de prisão ou adaptar a execução de penas e medidas não privativas da liberdade.

1.1 Jovens adultos

Para além do tratamento especial previsto para crianças e jovens⁴², a situação particular dos jovens adultos é também reconhecida pelo sistema de justiça penal. Deste modo, existem normas específicas e penas adaptadas às suas necessidades. Contudo, a idade prevista para uma pessoa ser considerada um jovem adulto difere de país para país – por exemplo, entre os 18-20 anos na Alemanha, 16-21 em Portugal e 17-18 na Polónia.

Assim, o princípio de *ultima ratio* segundo o qual não deve ser aplicada uma pena privativa da liberdade a menos que nenhuma outra pena seja suficiente para alcançar as finalidades da punição é particularmente aplicável no caso dos jovens adultos.

Além disso, em alguns ordenamentos, a idade pode ser considerada circunstância atenuante na determinação da pena.

Em Portugal, encontra-se consagrado na lei que a execução de uma pena de prisão no caso dos jovens (16-21 anos) deve promover a reintegração social e fomentar o sentido de responsabilidade através do desenvolvimento de atividades e programas específicos nas áreas da educação, orientação e formação profissional, aquisição de competências pessoais e sociais e prevenção e tratamento de comportamentos aditivos.

Em alguns ordenamentos, como por exemplo Alemanha, Hungria, Polónia, Portugal e Suécia, a lei prevê a possibilidade de aplicar aos jovens adultos as medidas direcionadas a menores. A título de exemplo, na Alemanha, os jovens adultos entre 18 e 20 anos podem – e são frequentemente – sancionados de acordo com a respetiva lei tutelar educativa, se o crime praticado for uma infração tipicamente juvenil ou se o desenvolvimento do agente se equipara ao de um menor de 18 anos. Na Polónia, em que se atinge a maioridade para efeitos de aplicação do direito penal aos 17 anos, o tribunal pode impor medidas educativas, terapêuticas ou corretivas previstas para jovens em vez de uma pena, se uma pessoa for condenada por um crime cometido após os 17 anos, mas antes dos 18 anos, se as circunstâncias do caso e do

⁴² Considerando que este estudo comparado se centra nas penas e medidas não privativas da liberdade previstas para adultos, não foi incluída informação sobre crianças e jovens. No entanto, podem ser encontradas algumas informações sobre justiça juvenil nos países estudados, nomeadamente nos relatórios nacionais da Croácia, Chile, Estónia, Hungria, Polónia, República Checa e Suécia.

agente o aconselharem. Na Suécia, um agente com menos de 21 anos de idade pode ser condenado a medidas próprias para jovens.

Em outros países, como acontece na Bulgária e em Portugal, podem ser oferecidos programas de reabilitação específicos como parte da execução de penas e medidas não privativas da liberdade. Em Portugal, os serviços de reinserção social desenvolveram uma resposta de reinserção social para jovens adultos, denominada “ser. pro”, que visa promover uma mudança de atitudes e crenças associadas a crimes específicos, como furto, injúria, resistência e coação sobre funcionários e desobediência, promovendo a capacidade de resolução de problemas. Este programa é aplicado a indivíduos com idades compreendidas entre os 16 e os 25 anos, no âmbito de um mecanismo de diversão (suspensão provisória do processo). No entanto, existe a possibilidade do estender à fase de execução das penas. Na Irlanda, os serviços de reinserção social têm um grupo de trabalho que adota uma abordagem holística perante os jovens que se encontram sob supervisão ou vigilância durante a execução da suspensão da execução da pena de prisão.

A supervisão de jovens adultos condenados, por parte dos serviços de reinserção social, é particularmente valorizada. A supervisão no âmbito da execução é, por vezes, obrigatória para os jovens adultos, nomeadamente no caso da suspensão da execução da pena de prisão, como em Portugal e na Polónia, ou de outras penas e medidas não privativas da liberdade (como, por exemplo, a liberdade condicional, na Hungria). Na Polónia, o período de prova para jovens adultos durante a suspensão da execução da pena de prisão é de dois a cinco anos, um período mais longo que o geral, que corresponde a um a três anos.

1.2 Pessoas idosas

Alguns países preveem medidas alternativas e formas especiais de libertação antecipada para as pessoas idosas, considerando a sua situação vulnerável, de forma evitar a sua ida para prisão ou reduzir o seu tempo de privação da liberdade.

Em Portugal, o Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade estabelece que a aplicação de penas de prisão deve respeitar as necessidades específicas das pessoas com 65 ou mais anos, assim como o seu estado de saúde e autonomia, garantindo a assistência

necessária nas atividades da vida quotidiana e assegurando alojamento, segurança, atividades e programas especialmente adequados.

A execução da pena de prisão aplicada a indivíduos com mais de 70 anos pode ser modificada com vista a ser cumprida na habitação ou numa instituição de saúde ou social, com ou sem vigilância eletrónica, independentemente da duração da pena a cumprir (Chipre, Grécia, Itália e Portugal). Esta medida pode ser aplicada para o tempo remanescente da pena de prisão, ou seja, antecipando a libertação do condenado, ou no momento da determinação da pena, com o intuito de evitar a prisão.

Em certos casos, existem requisitos adicionais para a concessão do regime de permanência na habitação, para além da idade avançada. Em Chipre, a mesma não é aplicável no caso de crimes sexuais ou tráfico de droga. Em Itália, não pode ser aplicada se a pessoa tiver sido condenada como reincidente ou como delinquente por tendência. Em Portugal, requer-se que o estado de saúde física ou mental ou grau de autonomia do agente seja incompatível com a vida numa prisão ou afete a sua capacidade de compreender o significado da pena.

Na Grécia, o regime de permanência na habitação é combinado com a supervisão dos serviços de reinserção social e/ou programas terapêuticos. Na Dinamarca e em Portugal, os reclusos de idade avançada podem ser colocados em estabelecimentos de saúde ou de assistência social.

Em França, a liberdade condicional pode ser concedida a reclusos com idades superiores a 70 anos, independentemente do tempo da pena cumprida na prisão, desde que a pessoa esteja reintegrada, em particular se beneficiar de cuidados ou alojamento adequados fora da prisão, exceto no caso de se verificar risco sério de reincidência ou se a libertação for suscetível de causar uma perturbação grave da ordem pública. Na Roménia, a liberdade condicional pode ser concedida a reclusos com 60 anos ou mais, após cumprida metade, em vez de dois terços, da pena, no caso de penas até 10 anos, ou após dois terços, em vez de três quartos, no caso de pena de prisão superior a dez anos.

1.3 Pais ou mulheres grávidas

Existem algumas medidas especiais que preveem um tratamento mais favorável para os pais ou cuidadores de crianças e mulheres

grávidas, com o objetivo de proteger o interesse da criança e a saúde das grávidas.

Em Chipre, as mães não estão sujeitas a pena de prisão ou a detenção, exceto em circunstâncias especiais, se o crime for cometido com violência e a pessoa representar um perigo imediato e contínuo para a sociedade. Este benefício vale somente para mães, não para pais ou cuidadores em geral.

Em França, não é exigido um regime de prova quando os pais de uma criança com menos de 10 anos de idade são libertados condicionalmente. No entanto, aplicam-se outros requisitos: a pena aplicada ou a restante a ser cumprida deve ser de até 4 anos e a pessoa condenada não deve ser considerada perigosa para crianças. Deste modo, a liberdade condicional é excluída no caso de pessoas condenadas por crimes contra menores. Requer-se ainda que a pessoa condenada exerça as responsabilidades parentais sobre a criança, sendo também exigida a coabitação com a criança antes da prisão.

Em outros países, a execução de uma pena privativa da liberdade imposta a mulheres grávidas (Grécia) ou a mães com filhos menores de 10 anos (Itália) pode ser modificada para ser cumprida mediante o regime de permanência na habitação, com ou sem controlo eletrónico. Na Grécia, esta medida pode ser aplicada independentemente do período restante da pena a cumprir. De outro modo, em Itália, a mesma só pode ser concedida após um terço da pena ter sido cumprida, ou quinze anos no caso de uma pena de prisão perpétua, se não houver perigo real de serem cometidos mais crimes e for possível restabelecer a coabitação com os menores.

Na Irlanda, os serviços de reinserção social têm um grupo de trabalho que dá uma resposta holística às mulheres condenadas. Na Estónia, pode ser decidido o diferimento da execução da pena para mulheres grávidas e mães de crianças com menos de três anos. Em Itália, pode ser aplicado o adiamento da execução da pena às mães de crianças com menos de três anos, sendo aquele obrigatório para mulheres grávidas e mulheres com crianças com menos de um ano de idade.

1.4 Pessoas com problemas de saúde

Considerando que a prisão pode agravar o estado de saúde das pessoas presas e que as instalações prisionais não fornecem, normalmente,

os cuidados de saúde mais adequados, a maioria dos países europeus concebe disposições especiais para a aplicação e execução de penas aplicadas a pessoas com condicionamentos de saúde, físicos ou mentais, ou a toxicodependentes. Estas disposições pretendem assegurar os cuidados e tratamento adequados ou evitar a prisão desses indivíduos.

A Itália é o único ordenamento do estudo que prevê especificamente uma pena não privativa da liberdade para pessoas em situação de vulnerabilidade. Trata-se da prestação de trabalho a favor da comunidade para toxicodependentes que foram condenados pela posse e distribuição de pequenas quantidades de droga. Além disso, existe não só uma grande variedade de medidas alternativas, como também adaptações à execução de penas destinadas a pessoas com condicionamentos de saúde.

Várias jurisdições preveem a possibilidade de suspensão ou diferimento da execução das penas privativas da liberdade, nomeadamente: na Estónia, se o condenado sofrer de uma doença grave, sendo impossível prestar tratamento médico na prisão; em França, a condenados com uma patologia potencialmente fatal, para as pessoas cujo estado de saúde seja permanentemente incompatível com a prisão contínua e para as pessoas com perturbações psiquiátricas, excluindo as sujeitas a cuidados psiquiátricos obrigatórios, independentemente da natureza da pena ou da duração da pena restante a ser cumprida; na Itália, seguida da aplicação do regime de permanência na habitação, a pessoas que sofrem de SIDA ou de uma doença particularmente grave em resultado da qual o seu estado de saúde é incompatível com a prisão; e em Portugal, se um condenado for diagnosticado com uma doença de saúde mental após a prática do crime e se o estado mental não o tornar criminalmente perigoso. Em Portugal, a pessoa permanece sob a supervisão dos serviços de reinserção social e a suspensão inclui a imposição de injunções necessárias para evitar o perigo de cometer novos crimes, assim como o dever de se submeter a um tratamento ambulatorio adequado.

A Itália prevê uma medida alternativa em regime de prova (*affidamento in prova al servizio sociale*) para pessoas que sofrem de SIDA ou imunodeficiência grave, para toxicodependentes e para alcoólicos.

Por sua vez, o regime de permanência na habitação pode ser concedido, nomeadamente, para substituir a execução da pena de prisão no caso de pessoas doentes ou com deficiência, na Grécia; pessoas com

SIDA ou imunodeficiência grave, desde que estejam, ou pretendam entrar num programa de tratamento e cuidados em unidades adequadas, na Itália; e pessoas acamadas ou gravemente doentes, em Chipre. Na Grécia são aplicáveis condições especiais, como a supervisão dos serviços de reinserção social, a vigilância eletrónica ou programas terapêuticos. Em Portugal, os reclusos com doença grave e irreversível ou com deficiência grave e permanente podem solicitar ao juiz o cumprimento do resto da pena na sua habitação ou num estabelecimento de saúde ou social, com ou sem controlo eletrónico.

Os serviços de reinserção social aplicam programas específicos desenvolvidos para pessoas com deficiência, com problemas de saúde mental (Bulgária) e toxicodependência (Grécia), como parte da execução de penas não privativas de liberdade.

Os serviços de reinserção social portugueses apontaram o grupo de pessoas com problemas de saúde mental como particularmente vulnerável e como um dos grupos que colocam mais desafios à execução de penas e medidas na comunidade. Consequentemente, foi concebido um projeto-piloto, no âmbito do projeto “PRI Alt Eur”, com vista a promover o acesso efetivo aos serviços locais de saúde mental para os condenados em penas não privativas da liberdade que necessitam de cuidados de saúde mental, através de uma intervenção articulada entre os serviços de reinserção social e os serviços de saúde mental. Este projeto-piloto será executado de abril a novembro de 2022⁴³.

Na Holanda, as pessoas com deficiência intelectual ligeira, que cumprem penas não privativas da liberdade, recebem uma atenção especial por parte dos serviços de reinserção social e de todo o sistema de justiça criminal. Esta categoria compreende pessoas que têm um QI entre 50 e 85, um comportamento social adaptativo limitado em diferentes áreas da vida e cuja deficiência surgiu antes dos 18 anos de idade. Foram desenvolvidas diretrizes sobre a melhor forma de adaptar os instrumentos e competências existentes às especificidades deste grupo.

Por fim, estão previstas formas especiais de libertação antecipada para situações de doença ou cuidados familiares (na Dinamarca) e para pessoas toxicodependentes (em Chipre). Em Chipre, uma pessoa que se encontre a cumprir pena de prisão em regime aberto e inscrita num

⁴³ Para mais informações sobre o projeto-piloto: <https://prialtEUR.pt/index.php/atividade/projeto-piloto>.

programa de reabilitação de toxicodependentes pode ser libertada, sob as condições determinadas por uma comissão da avaliação e tratamento, ficando sob vigilância eletrónica durante o período necessário para completar o programa de reabilitação.

2. Funcionamento das penas e medidas não privativas da liberdade na prática para pessoas em situação de vulnerabilidade ou pertencentes a grupos minoritários

Esta secção reúne dados estatísticos sobre a utilização de penas não privativas da liberdade, ou respetivas adaptações, a grupos vulneráveis e/ou minoritários. Além disso, pretende identificar discriminações, potenciais ou reais, na aplicação de penas não privativas da liberdade a pessoas vulneráveis ou grupos minoritários.

2.1 Dados sobre a aplicação de penas e medidas não privativas da liberdade

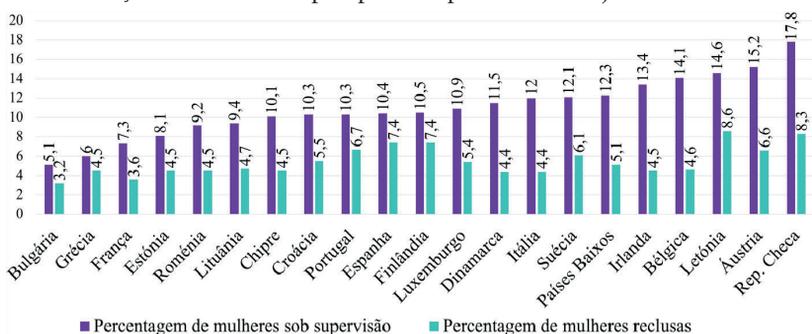
Relativamente a indivíduos em situações de vulnerabilidade, os relatórios do Conselho da Europa *SPACE I* e *II* fornecem dados sobre menores/adultos, mulheres/homens e estrangeiros/nacionais. A 31 de janeiro de 2020, o número de menores entre os condenados sob a supervisão dos serviços de reinserção social representava menos de 6% na maioria dos países da UE que forneceram dados, exceto em Chipre (15,1%), Países Baixos (17,3%) e Áustria (17,4%)⁴⁴.

Também de acordo com os relatórios *SPACE*, a 31 de janeiro de 2020, o número de mulheres entre as pessoas em cumprimento de penas na comunidade era proporcionalmente mais elevado do que o de mulheres na prisão (Figura 8). Por sua vez, o número de cidadãos estrangeiros era proporcionalmente mais elevado entre os reclusos do que entre os condenados penas na comunidade (Figura 9), padrão que também se observava nos anos anteriores. O relatório *SPACE II* sugeriu que esta discrepância poderia ser explicada pelo facto de as penas não privativas da liberdade serem aplicadas para crimes menos graves e

⁴⁴ Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 103-104.

as mulheres estarem, em geral, sub-representadas entre os condenados por crimes mais graves (nomeadamente crimes violentos) ou pelo facto das mulheres continuarem a ser as principais cuidadoras das crianças, recebendo, conseqüentemente, um tratamento especial⁴⁵. Por outro lado, tal como descrito, os cidadãos estrangeiros podem enfrentar obstáculos acrescidos para conseguirem beneficiar de penas não privativas da liberdade.

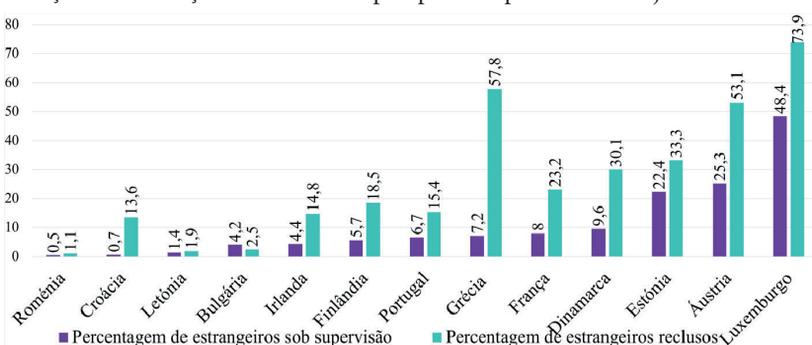
FIGURA 8 - Percentagem de mulheres sob a supervisão dos serviços de reinserção social e a cumprir pena de prisão a 31 de janeiro de 2020



Fonte: Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 103-104.

Nota: Os serviços de reinserção social na Roménia, Luxemburgo, Dinamarca e Bélgica não utilizam a pessoa como unidade de conta.

FIGURA 9 - Percentagem de condenados estrangeiros sob a supervisão dos serviços de reinserção social e a cumprir pena de prisão a 31 de janeiro de 2020



Fonte: Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO, *SPACE II - 2020*, 103-104.

⁴⁵ Marcelo F. AEBI; Yuji Z. HASHIMOTO; Mélanie M. TIAGO, *Probation and Prisons in Europe, 2020*, 10.

Relativamente às questões de género, os técnicos de reinserção social na Irlanda recebem formação sobre práticas adequadas ao género e existe um reconhecimento dos desafios específicos enfrentados pelas mulheres na execução das penas. Para esse fim, os serviços de reinserção social utilizam uma resposta holística/coordenada e multi-agência” para apoiar as mulheres acompanhadas pelos serviços.

No que respeita a condenados em outras situações de especial vulnerabilidade como, por exemplo, pessoas com deficiência, minorias étnicas, pessoas em situação de sem-abrigo ou LGBTIQ+, a maioria dos países relatou que não estão disponíveis dados desagregados sobre a aplicação de penas e medidas não privativas da liberdade para grupos específicos vulneráveis ou minoritários (Bélgica, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Estónia, Polónia, Suécia, Holanda, França, Grécia, Malta, Portugal, República Checa e Roménia). A ausência de dados sobre indivíduos vulneráveis pode justificar-se pelo facto de que alguns serviços de reinserção social – como, por exemplo, em Portugal e na Bélgica –, defenderem que aquelas categorias não desempenham ou não devem desempenhar um papel na concessão de penas e medidas alternativas, devido aos princípios da não discriminação e da igualdade. A abordagem dos serviços de reinserção social está mais orientada para uma consideração das *necessidades individuais* de cada condenado do que para categorias de vulnerabilidades.

A Irlanda foi o único país cujo relatório forneceu dados relacionados com a etnia. Assim, o grupo maioritário de origem irlandesa compreendia 66,9% dos indivíduos acompanhados pelos serviços de reinserção social, seguido pela comunidade cigana (11,3%) e aqueles de outra origem branca (6,7%). Para 12,7% dos supervisionados não estão disponíveis dados sobre a etnia. Além disso, na ausência de dados publicados sobre etnia, por parte dos serviços prisionais irlandeses, é difícil determinar se certos grupos étnicos minoritários são mais ou menos suscetíveis de ver aplicadas penas privativas ou não privativa da liberdade.

Na Grécia, os técnicos de reinserção social entrevistados afirmaram que os indivíduos sob supervisão são frequentemente pessoas de etnia cigana ou indivíduos com problemas de toxicodependência, que necessitam de intervenções individualizadas, tendo em conta as suas particularidades culturais e as necessidades de reabilitação. Na Finlândia, foi

reportado que menos de metade dos condenados a cumprir penas não privativas da liberdade estão empregados.

Os dados disponíveis relativos às medidas alternativas destinadas às categorias vulneráveis em Itália, nomeadamente toxicodependentes e alcoólicos, pais de crianças e pessoas que sofrem de patologias graves, mostram que os índices de aplicação do *affidamento in prova al servizio sociale* reservados a esses indivíduos são inferiores a um quarto do total das aplicações de todas as formas desta medida.

2.2 Barreiras ao acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade ou pertencentes a grupos minoritários a penas e medidas não privativas da liberdade

A nível legislativo, os sistemas jurídicos dos Estados-Membros da UE não apresentam obstáculos legais à aplicação de penas e medidas alternativas para grupos vulneráveis ou minoritários. Na prática judicial, não é possível concluir sobre uma possível ou real discriminação ou enviesamento por parte das autoridades judiciais na escolha da pena em casos de pessoas vulneráveis ou grupos minoritários, uma vez que existe uma escassez de dados sobre as penas não privativas da liberdade aplicadas aos mesmos. Por sua vez, a maioria dos relatórios nacionais não forneceram informações sobre esta questão, considerando que existem muito pouca ou nenhuma discussão sobre esta matéria (por exemplo, Grécia, Malta, Países Baixos, Polónia e Roménia).

Contudo, mesmo quando não existem barreiras legais, algumas condições ou requisitos legais podem dificultar a possibilidade de aplicação de penas e medidas não privativas da liberdade para certos indivíduos, em situações específicas. Exemplificando, em alguns países (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Portugal, República Checa) uma das condições para a concessão do regime de permanência na habitação com vigilância eletrónica é ter um local de residência permanente, condição nem sempre facilmente cumprida no caso de certos grupos vulneráveis, tais como pessoas em situação de sem-abrigo ou de desemprego, pessoas de etnia cigana ou cidadãos estrangeiros. Investigação na Bélgica indica que é menos provável a aplicação de penas ou medidas com vigilância eletrónica a pessoas de etnia cigana, dado que os juízes assumem que estas não cumprirão as condições impostas.

Para pessoas portadoras de deficiência física ou pessoas idosas, existem obstáculos à determinação da prestação de trabalho a favor da comunidade, visto que pode haver dificuldades no desempenho dos postos de trabalho disponíveis.

O relatório português sugere que poderão existir barreiras ao acesso de cidadãos estrangeiros a penas e medidas não privativas da liberdade, nomeadamente a falta de documentos válidos, estatuto de imigração irregular, dificuldade em obter informações relevantes para o relatório social, etc. Na Bélgica, notou-se que as penas não privativas da liberdade existentes são limitadamente adaptadas às pessoas que não falem uma das línguas nacionais. Em relação a Malta, suscitaram-se preocupações sobre a possibilidade de os cidadãos estrangeiros não residentes não poderem beneficiar de penas não privativas da liberdade, sendo mais frequentemente condenados em penas de prisão ou em penas alternativas que não requerem supervisão, como a pena de multa.

Na Suécia, os dados disponíveis indiciam que as pessoas que não falam sueco são condenadas à pena de prisão com mais frequência comparativamente aos que dominam a língua. Acresce que os programas de tratamento utilizados na prisão e na comunidade são conduzidos em sueco e, por vezes, em inglês, pelo que os agentes que não falam estas línguas são dificilmente abrangidos por estes programas de prevenção da reincidência.

Os técnicos de reinserção social gregos entrevistados para esta investigação relataram que algumas pessoas em situações vulneráveis são ainda mais marginalizadas no sistema de justiça criminal e que as autoridades de justiça criminal hesitam em determinar a prestação de trabalho a favor da comunidade a cidadãos estrangeiros, devido à presumida dificuldade em localizá-los ou em comunicar com eles. Os mesmos mencionaram também práticas discriminatórias relativamente a indivíduos de etnia cigana por parte das entidades que oferecem o trabalho a ser prestado ou, em outros casos, dificuldades em fazer corresponder as atividades da prestação de trabalho a favor da comunidade aos interesses e particularidades culturais dos mesmos. Além disso, os técnicos afirmaram que as pessoas com problemas de saúde e os idosos não recebem penas ou medidas adequadas (sendo, por exemplo, determinada pena de prestação de trabalho a favor da comunidade em vez de uma outra alternativa, como o regime de permanência na habitação). Segundo os peritos gregos, o problema não é que alguns

condenados sejam excluídos da aplicação de penas e medidas não privativas da liberdade, mas sim que as que existem e são impostas a estes nem sempre são as mais adequadas e os tribunais não individualizam as opções disponíveis em função das necessidades dos indivíduos.

Parte IV

O IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA APLICAÇÃO E EXECUÇÃO DE PENAS E MEDIDAS NÃO PRIVATIVAS DA LIBERDADE

O conteúdo da Parte IV foi objeto de um relatório autónomo, *The impact of the COVID-19 pandemic on non-custodial sanctions and measures*, elaborado pela equipa de investigação da UC no âmbito do projeto complementar *Addressing gaps in the implementation and management of alternatives to imprisonment and post-release support during the COVID-19 global pandemic*, que se concentrou nos impactos da pandemia de COVID-19 na aplicação e execução de penas não privativas da liberdade. O projeto foi financiado pela Fundação Penal e Penitenciária Internacional (FIPP) e levado a cabo entre março e dezembro de 2021.

A investigação pretendeu identificar problemas e dificuldades comuns enfrentados no contexto da pandemia COVID-19 e das penas e medidas não privativas da liberdade, comparar as medidas tomadas para lidar com os mesmos e destacar exemplos de boas práticas. O relatório retira conclusões das experiências dos vários Estados-Membros estudados, antecipa as lições aprendidas com base nas medidas e políticas adotadas durante a pandemia e identifica recomendações para, a partir daquelas, tornar os sistemas penais mais resistentes a crises futuras.

Entre as principais conclusões do estudo, destacam-se as seguintes:

- No que toca ao trabalho dos serviços de reinserção social, os peritos dos Estados-Membros da UE que participaram no estudo transmitiram que a intervenção presencial se afigura vital para as atividades de ressocialização, pelo que o contacto pessoal não pode ser totalmente substituído. Contudo, pode ser

benéfico complementá-lo com meios de comunicação digitais, desde que os mesmos não eliminem ou substituam o contacto humano e respeitem os regulamentos de proteção de dados pessoais. A título de exemplo, a comunicação virtual pode ser utilizada quando o condenado está doente ou no estrangeiro, para aumentar o contacto destes com o mundo exterior e para aumentar as oportunidades de ensino à distância para aqueles que vivem em locais em que os cursos ou programas específicos não estão disponíveis;

- Por sua vez, a experiência do trabalho à distância revelou que algumas tarefas podem ser, por vezes, executadas de forma mais eficiente a partir de casa. Atualmente, alguns países estão a esforçar-se para manter o trabalho remoto, sob a forma de um regime misto;
- O potencial das novas tecnologias no desempenho de um papel importante no sistema de justiça penal impõe a necessidade urgente de equipamento e formação adequada dos técnicos de reinserção social. A investigação revelou que existe uma falta de equipamento adequado em alguns Estados. Além disso, é preciso que os técnicos de reinserção social melhorem os seus conhecimentos e adquiram competências para trabalhar com os condenados por via remota;
- A pandemia ilustrou problemas subjacentes e deficiências dos sistemas prisionais e de reinserção social, tais como: a sobrelotação; a falta de preparação dos condenados para a liberdade; a insuficiência de técnicos de reinserção social e de recursos; as listas de espera para a execução de penas não privativas da liberdade; as vulnerabilidades socioeconómicas por parte da maioria das pessoas em contacto com o sistema de justiça criminal e a falta de respostas para as apoiar;
- Entre as penas não privativas da liberdade, a prestação de trabalho a favor da comunidade foi a pena mais afetada pela pandemia, devido à impossibilidade de continuar o trabalho, por variadas razões. Foram adotadas diversas soluções, como por exemplo: a interrupção da execução da pena; a modificação do local de trabalho ou a adaptação das tarefas originais; a redução das horas a serem cumpridas ou a substituição do trabalho por outras obrigações;

- No que diz respeito às pessoas em situações de especial vulnerabilidade, a investigação concluiu que as pessoas com problemas de saúde e em situação de vulnerabilidade socioeconómica, especialmente os desempregados ou em situação de sem-abrigo, sofreram de forma mais acentuada os impactos negativos da pandemia nos serviços de reinserção social;
- Quanto à população prisional, a maioria dos Estados-Membros adotou medidas para evitar o contacto físico com o mundo exterior, suspendendo visitas, transferências, licenças, trabalho e outras atividades. Por outro lado, alguns Estados-Membros decidiram também reduzir a população prisional, suspendendo a execução de penas de prisão ou libertando indivíduos através de alternativas não privativas da liberdade, liberdade condicional ou o perdão;
- Uma das principais lições da pandemia foi que, em muitos países, as leis de emergência permitiram uma redução significativa das populações prisionais sem causar um surto de delinquência. A libertação de indivíduos da prisão teve impactos positivos e mostrou que muitas pessoas podiam estar a cumprir a sua pena em liberdade em vez de numa prisão;
- Algumas boas práticas adotadas durante a pandemia, que foram destacadas e que devem perdurar, são: a possibilidade de cumprir penas de prisão fora dos muros da prisão em regime de permanência na habitação mediante controlo eletrónico; as medidas destinadas a evitar penas de prisão de curta duração; e o desenvolvimento de penas não privativas da liberdade;
- Uma recolha de dados mais detalhada por parte dos serviços prisionais e de reinserção social seria fundamental para potenciar o conhecimento e para medir o impacto das mudanças na lei e na prática das sanções criminais.

O relatório completo encontra-se disponível em inglês e francês, em: <http://www.prialteur.pt/index.php/home/impact-covid19>.

Parte V

CONCLUSÕES E PERSPETIVAS PARA O FUTURO

Este panorama da aplicação e execução das penas e medidas não privativas da liberdade em 22 Estados-Membros da UE demonstrou que as alternativas à pena de prisão tiveram um grande desenvolvimento nos últimos anos, estando previstas, dependendo do ordenamento jurídico em causa, como penas principais, penas de substituição, penas acessórias ou parte de um regime de prova, tendo-se tornado mais utilizadas na prática que a prisão.

Em suma, pode concluir-se que todos os sistemas sancionatórios penais dos Estados-Membros estudados preveem uma variedade razoável de alternativas à prisão. A pena de multa e a suspensão da execução da pena de prisão são as alternativas mais aplicadas pelos tribunais, enquanto a suspensão a prestação de trabalho a favor da comunidade são as mais comuns entre os casos que se encontram sob a supervisão dos serviços de reinserção social.

Não obstante cada sistema enfrentar barreiras específicas na aplicação e execução de penas e medidas não privativas da liberdade, como foi descrito no decurso do estudo, é possível identificar problemas comuns no contexto da UE, tais como: o fenómeno de *net-widening*; o insuficiente conhecimento sobre as penas não privativas da liberdade, não só entre a população em geral, mas também entre juízes, procuradores e políticos; as longas listas de espera para cumprir uma pena não privativa da liberdade; a limitada capacidade de vigilância e apoio dos serviços de reinserção social devido à insuficiência de recursos e de pessoal; e a escassez de locais de trabalho disponíveis para a prestação de trabalho a favor da comunidade.

Além disso, a complexidade de muitos sistemas jurídicos de determinação da pena pode acrescentar dificuldades à sua aplicação e tornar menos eficaz a aplicação destas alternativas.

A falta de dados sobre os problemas específicos com que os condenados em situações de particular vulnerabilidade ou pertencentes a minorias se deparam quando cumprem estas penas é um problema partilhado por todos os países incluídos neste estudo. No entanto, foi possível verificar que, mesmo não existindo barreiras legais à aplicação de penas ou medidas alternativas para pessoas específicas, existem algumas condições legais, requisitos ou questões práticas que podem dificultar a possibilidade da sua aplicação a indivíduos nestas situações, especificamente: pessoas em situação de sem-abrigo ou de desemprego, pessoas de etnia cigana ou cidadãos estrangeiros. Também a aplicação de penas não privativas da liberdade a pessoas que necessitam de cuidados de saúde mental enfrenta obstáculos específicos. A maioria dos países da UE não apresenta penas especiais, programas específicos que integrem as penas não privativas de liberdade, ou adaptações a estas penas, concebidos especificamente para pessoas pertencentes a grupos minoritários.

A pandemia deu ênfase aos problemas subjacentes e às deficiências dos sistemas prisionais e de reinserção social, tais como: falta de uma preparação suficiente dos condenados para a vida em liberdade; pessoal e recursos insuficientes para a supervisão dos regimes de prova; listas de espera para a execução de penas não privativas da liberdade; vulnerabilidades socioeconómicas das pessoas em contacto com o sistema de justiça penal; e falta de respostas para apoiar as mesmas. Uma das principais lições da pandemia foi que, em muitos países, as leis de emergência permitiram uma redução significativa das populações prisionais sem causar um surto de delinquência. Por conseguinte, foi possível compreender que muitas pessoas podiam estar a cumprir a sua pena em liberdade em vez de numa prisão.

Esta secção foca-se no futuro e apresenta exemplos de iniciativas inovadoras, projetos-piloto ou reformas jurídicas em desenvolvimento nos Estados-Membros da União Europeia. Conclui com alguns contributos para o desenvolvimento futuro de alternativas não discriminatórias à pena de prisão, que sejam capazes de promover uma redução efetiva do recurso à mesma.

1. Exemplos de iniciativas inovadoras em matéria de alternativas à privação de liberdade

Existem diversos exemplos de projetos-piloto inovadores a decorrer, ou recentemente desenvolvidos, referentes a alternativas à pena de prisão nos Estados-Membros da UE, que visam quer alargar as possibilidades de cumprimento de penas na comunidade, seja através da criação de novas alternativas à prisão ou do alargamento das possibilidades de aplicação das penas já existentes, quer melhorar a execução de penas e medidas não privativas da liberdade, quer desenvolver as práticas de justiça restaurativa.

Atualmente, a vigilância eletrónica de condenados libertados condicionalmente (Grécia) ou de condenados autorizados a sair da prisão através de uma licença de saída (Malta), são consideradas medidas inovadoras, nos respetivos países, que se encontram a serem introduzidas em projetos-piloto relacionados com o alargamento de alternativas à prisão. Na Croácia, a aplicação do controlo eletrónico direcionado para a prisão preventiva, penas de prisão de curta duração até 1 ano e liberdade condicional está prevista para 2022, devido aos resultados positivos de um projeto-piloto de controlo eletrónico implementado em 2017.

Na Alemanha, foram levados a cabo projetos-piloto com o intuito de avaliar a proposta de utilização da prestação de trabalho a favor da comunidade como sanção subsidiária em caso de incumprimento da pena de multa (é exemplo o projeto *Ausweg*, desenvolvido em *Mecklenburg-Pomerânia Ocidental*). Os resultados revelaram que poderia ser evitada uma quantidade considerável de prisão subsidiária, através da otimização da estrutura organizacional, tornando as instalações de trabalho adequadas para a pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, e que a prestação de trabalho a favor da comunidade pode ser concluída com sucesso se os locais de trabalho forem cuidadosamente selecionados de acordo com a capacidade dos condenados e se for feito um acompanhamento intensivo. Nesse sentido, um estudo holandês recente, realizado a pedido do Governo, recomendou a aplicação da prestação de trabalho a favor da comunidade em vez da pena de prisão no caso de não pagamento da pena de multa. Em 2019 e 2020 foram cumpridos cerca de 47.154 dias de prisão por incumprimento de penas de multa nos Países Baixos. Em Chipre, o

Plano Nacional para a Prevenção e Combate ao Crime 2019-2024 inclui medidas como a expansão e melhoria dos programas de prestação de trabalho a favor da comunidade, a descriminalização de certas condutas e a melhora das estatísticas no âmbito da justiça penal.

No que concerne à melhoria da execução de penas e medidas não privativas da liberdade, existem projetos inovadores em alguns países centrados no desenvolvimento da cooperação entre os serviços de reinserção social e a sociedade civil.

Na Croácia, está a ser planeada a introdução de reuniões periódicas entre os técnicos de reinserção social e os dos serviços prisionais a nível nacional, bem como formação conjunta e a execução de um projeto-piloto de intercâmbio entre os mesmos, visando desenvolver a cooperação entre os dois serviços, especialmente em relação à preparação para a liberdade condicional e ao acompanhamento de indivíduos em liberdade condicional. Na Irlanda, os serviços de reinserção social irlandeses desenvolveram, em cooperação com a polícia e os serviços prisionais, uma abordagem multi-agência, *Joint Agency Response to Crime (JARC)*, direcionada para a intervenção junto dos condenados para reduzir a criminalidade. A avaliação da *JARC* é positiva em termos da redução da reincidência e da gravidade dos novos crimes praticados, tendo sido recomendada a sua expansão. Em 2008, uma experiência realizada na Holanda para melhorar a comunicação entre os parceiros e de alinhar os seus processos de trabalho foi considerada um sucesso, tendo conduzido a uma maior aplicação de penas de prestação de trabalho a favor da comunidade e de penas “condicionais”.

Em Portugal, os serviços prisionais e os serviços de reinserção social participam num projeto europeu que visa reforçar a participação de voluntários na execução de penas e medidas alternativas (*CoPPer - Cooperation to Promote volunteer participation and community awareness in the rehabilitation of offenders under the supervision of the probation service*), que aguarda avaliação.

Por outro lado, uma grande variedade de programas está a ser desenvolvida para melhorar as respostas dos serviços de reinserção a grupos específicos, nomeadamente a jovens (Malta), mulheres (Malta), pessoas com necessidades de cuidados de saúde mental (Irlanda, Países Baixos, Portugal); pessoas com toxicod dependência (Grécia) ou pessoas que cumprem penas ou medidas não privativas da liberdade por crimes de incêndio e por crimes sexuais (Portugal).

Os serviços de reinserção social da Irlanda e de Portugal identificaram um número significativo de condenados com necessidades de cuidados de saúde mental e a necessidade de uma abordagem entre vários serviços e multidisciplinar durante a execução de penas não privativas da liberdade para estas pessoas. Na Irlanda, está a ser criado um grupo de trabalho interdepartamental direcionado para a saúde mental, que deverá publicar um plano de ação de alto nível. No caso de Portugal, está a ser desenvolvido um projeto-piloto para lidar com condenados com necessidade de cuidados de saúde mental que devam cumprir penas e medidas não privativas da liberdade, que visa promover o acesso efetivo dos condenados aos serviços locais de saúde mental e assegurar uma intervenção articulada entre os serviços de reinserção social e os serviços de saúde. O projeto-piloto está a ser desenvolvido no âmbito do projeto *PRI Alt Eur* e decorre entre abril e novembro de 2022.

Em 2020, os serviços de reinserção social e de mediação da República Checa iniciaram um projeto *Back to Life*, com a intenção de desenvolver e aumentar a acessibilidade de programas estruturados, através do lançamento e do funcionamento de Centros de Programas de Casas de Probation. A criação de quatro Centros permitirá o acesso a um conjunto de programas de reabilitação a condenados que cumpram penas alternativas à prisão ou estejam em liberdade condicional. As Casas de Probation vão proporcionar um programa residencial de ressocialização para pessoas em liberdade condicional, permitindo um trabalho intensivo com esses condenados através de técnicos especializados, incluindo a garantia do cumprimento das obrigações e restrições impostas pelo tribunal. A primeira Casa deverá começar a funcionar em 2022.

Alguns países estão a introduzir abordagens de justiça restaurativa. A Bulgária iniciou um projeto intitulado *Promoting the development of restorative justice practices in criminal proceedings*, ao abrigo do Programa Operacional Europeu “Good Governance”, em maio de 2021. Nos últimos anos, foram introduzidas algumas práticas restaurativas para casos de violência doméstica na Grécia. O Ministério da Justiça dos Países Baixos encontra-se a avaliar os projetos-piloto existentes sobre justiça restaurativa/mediação em todas as fases do processo penal. Na República Checa, os serviços de reinserção social e de mediação trabalham com agentes e vítimas, com uma abordagem restaurativa, destinada a reparar as relações afetadas pelo crime.

No que diz respeito às reformas legislativas relacionadas com as alternativas à prisão, o sistema de justiça penal italiano irá sofrer alterações significativas na sequência da “reforma Cartabia”, aprovada pelo Parlamento italiano em setembro de 2021. Entre as muitas inovações, a reforma inclui uma delegação ao Governo, que deve ser exercida no prazo de um ano, para redesenhar o sistema de penas não privativas da liberdade. Os objetivos dessa ação passam por: transformar, efetivamente, as penas de prisão em último recurso; reforçar os mecanismos que substituem as penas de prisão na fase de julgamento e alargar o âmbito das penas alternativas às penas de prisão que não excedam os 4 anos. A tipologia de penas alternativas também sofreu alterações, nomeadamente, a semidetenção e a *libertà controllata*, que tinham constantemente taxas de aplicação muito baixas, foram abolidas. Por sua vez, a *detenzione domiciliare* (regime de permanência na habitação), *semilibertà* (possibilidade de passar o dia fora da prisão para trabalhar ou estudar), *lavoro di pubblica utilità* (prestação de trabalho a favor da comunidade) e penas de conteúdo económico-financeiro foram introduzidos com diferentes critérios de aplicação. Ou seja: as quatro penas alternativas podem ser aplicadas a penas até 1 ano; no caso de penas de 1 a 3 anos, podem ser aplicadas todas, exceto a pena de multa; e para penas de 3 a 4 anos, só podem ser aplicadas as *detenzione domiciliare* e *semilibertà*. Contrariamente ao quadro atual, foi excluída a possibilidade de aplicar suspensão a penas não privativas da liberdade, uma vez que tal foi avaliado como tendo contribuído para a ineficácia das penas alternativas à prisão.

2. O caminho a seguir – Perspetivas de desenvolvimento de penas e medidas que promovam uma redução efetiva do recurso à pena de prisão

A punição dos crimes é um assunto particularmente suscetível de populismo e de exigências de punição mais severa e de mais prisão.

Em certos Estados-Membros europeus, como é o caso da Polónia, os políticos tendem a adotar uma abordagem *tough-on-crime* para ganhar popularidade. Uma reforma do Código Penal grego de 2019, destinada a introduzir um sistema de penas consistente, coerente e proporcional foi, segundo os especialistas gregos que participaram no

estudo, imediatamente desacreditada, num contexto de reivindicações políticas e dos meios de comunicação social para um aumento punição. A reforma incluía: a abolição de crimes obsoletos; a descriminalização de certas infrações, para serem tratadas através de sanções administrativas; a introdução da prestação de trabalho a favor da comunidade como pena principal; o alargamento das penas pecuniárias com base no sistema dos dias-de-multa; a abolição das regras da reincidência devido aos seus resultados desproporcionais; e a moderação das sanções penais, visando restabelecer o equilíbrio entre a sua severidade e a gravidade do crime. Consequentemente, alguns meses após a sua entrada em vigor, foi alterada a fim de reforçar o seu potencial supostamente dissuasor da prática de crimes, aumentando o tempo a cumprir efetivamente em algumas penas de prisão, restringindo o uso de penas não privativas da liberdade, introduzindo a pena de prisão perpétua obrigatória para alguns crimes e criando mais requisitos formais para a concessão da liberdade condicional.

Apenas se poderá responder a estas conceções utilizando penas não privativas de liberdade que provem ser eficazes e disseminando informação fiável sobre a sua eficácia, de forma a ganhar a confiança da opinião pública.

A combinação dos dados resultantes do estudo comparado com as opiniões fornecidas pelos peritos que contribuíram com os relatórios nacionais oferece contributos valiosos para uma perspetiva sobre o caminho a seguir, com vista a melhorar as alternativas à privação de liberdade.

2.1 O enquadramento jurídico dos sistemas de penas

O caráter de *ultima ratio* da prisão deveria ser reforçado nos países em que as penas de prisão de curta duração ainda têm um peso muito relevante, através do reforço das alternativas à pena de prisão de curta duração. Isto pode ser conseguido através, nomeadamente, da descriminalização de condutas de menor gravidade; de mecanismos de diversão no processo penal; da previsão de penas não privativas da liberdade como penas principais para crimes menos graves; da preferência pelo cumprimento da pena de prisão através do regime de permanência na habitação, sempre que as suas condições sejam satisfeitas; e de

consequências para o incumprimento das penas diferentes da sua conversão em prisão ou do cumprimento da pena de prisão fixada na sentença.

No caso dos sistemas com uma predominância de penas de prisão de média duração ou que apresentem uma duração média da privação de liberdade elevada, as seguintes possibilidades devem ser consideradas: promover a utilização de penas não privativas da liberdade para fenómenos criminais que dão predominantemente origem a essas condenações e tomar medidas que, por um lado, assegurem que as penas proferidas pelos tribunais sejam mais curtas e, por outro lado, garantam um período de tempo mais curto de efetiva privação de liberdade. As possíveis medidas a tomar poderiam passar por: rever os limites mínimos e máximos das molduras penais para certos crimes; reforçar a eficácia do tratamento prisional, para que os tribunais e a comunidade possam confiar que as finalidades das penas podem ser suficientemente acauteladas num período mais curto de privação de liberdade; fomentar o recurso à liberdade condicional; considerar a possibilidade de combinar as várias formas de punição, embora seja necessária cautela para evitar um fenómeno de *net-widening* – não deve conduzir à aplicação da pena de prisão quando de outra forma esta não seria aplicada; a determinação de uma pena única conjunta para o concurso de crimes; e mecanismos para assegurar que o cumprimento sucessivo de várias penas de prisão não tenham uma duração total desproporcional e desnecessária.

É ainda de ter em conta que, em muitos ordenamentos, à medida que os sistemas penais evoluem de forma a alargar gradualmente o conjunto de alternativas à prisão, através da criação de novos tipos de penas ou do alargamento do âmbito de aplicação das penas existentes, os sistemas sancionatórios vão-se tornando mais complexos. A complexidade dos sistemas jurídico-penais pode constituir obstáculo à utilização de penas alternativas e torná-las menos eficazes. Exemplos dessa complexidade notam-se uma vez que: as penas não privativas de liberdade podem ser prescritas como penas de referência ou principais, penas de substituição ou penas acessórias; algumas são penas de substituição e outras são formas de execução da pena de prisão; algumas podem ser aplicadas pelo tribunal de julgamento e outras são aplicadas pelo tribunal de execução das penas; a diversidade de requisitos que condicionam a aplicação de cada espécie de pena. Assim, uma vez

adquirida uma amplitude suficiente de penas, é recomendado que haja uma tentativa de sistematização e simplificação das mesmas.

Descriminalização e mecanismos de diversão

- Deve ser considerada a descriminalização de crimes de menor gravidade e o reforço dos mecanismos de diversão, incluindo mecanismos de justiça restaurativa, com o envolvimento de organizações da sociedade civil e entidades de resolução alternativas de conflitos.

Previsão legal das penas não privativas da liberdade

A prevalência da prisão como pena de referência ou principal e a forma como as penas não privativas da liberdade são previstas na lei devem ser reconsideradas. Algumas possibilidades a considerar seriam:

- A previsão de penas não privativas da liberdade como penas principais;
- A previsão de penas não privativas da liberdade como penas de referência para crimes menos graves;
- Simplificação dos requisitos legais para a utilização de penas não privativas da liberdade, por exemplo, através de uma disposição genérica sobre a aplicabilidade de penas não privativas da liberdade a condutas puníveis ou punidas com uma determinada duração da pena de prisão, ou desde que sejam satisfeitos certos requisitos;
- Um modelo de determinação e de execução da pena de multa que assegure a capacidade efetiva dos condenados de a cumprir, evitando o incumprimento (e conseqüente ineficácia prática desta pena e falta de confiança na sua capacidade de cumprir as finalidades das penas) e a conversão em prisão;
- Reforçar a utilização de penas acessórias (principalmente penas privativas de alguns direitos ou atividades) e a apreensão dos proveitos com crime, como forma de reduzir a necessidade de pena de prisão;
- A previsão de alternativas à prisão para os crimes mais graves continua a ser um enorme desafio. A maioria dos países não prevê alternativas à prisão no caso de crimes graves. As únicas jurisdições que permitem a substituição de penas de prisão superiores a 5 anos são: a Lituânia, em que o limite máximo para

que possa haver substituição é de 6 anos; os Países Baixos, em que a pena de prisão superior a 6 anos não pode ser substituída por prestação de trabalho a favor da comunidade, se o crime resultar em danos graves à integridade física da vítima; Malta, em que o limite é de 7 anos; e a Bélgica, em que, na teoria, as penas de prisão até 20 anos são substituíveis. Algumas jurisdições não especificam um limite, como é o caso do Chipre, Dinamarca e Suécia. Nos Países Baixos, embora a prestação de trabalho a favor da comunidade não seja permitida para crimes mais graves, os tribunais impõem, na prática, penas não privativas da liberdade para esses crimes, dependendo das circunstâncias do caso, através de uma combinação destas penas com dias de prisão ou com a aplicação de uma pena de multa em vez da prestação de trabalho a favor da comunidade. Esta é uma questão merecedora de discussão académica e político-criminal. O confisco ou perda de bens pode ser considerado para crimes económico-financeiros e outros crimes com fins lucrativos. A combinação de vários tipos de penas para um crime pode também ser uma solução a ser explorada.

Liberdade condicional

- A liberdade condicional, como forma de transição para a vida em liberdade com vigilância e apoio, deve estar sempre disponível no caso de penas de prisão de média e longa duração;
- A concessão da liberdade condicional não deve ser considerada como uma medida excecional, isto é, deve ser concedida uma vez cumpridos os requisitos legais;
- A previsibilidade do momento da concessão da liberdade condicional, através de um planeamento adequado da execução da pena de prisão e de uma boa relação de trabalho entre os serviços prisionais, de reinserção social e dos tribunais, seria uma contribuição para uma melhor preparação para a libertação dos condenados.

Consequências da violação de condições

- O incumprimento das condições de uma pena não privativa da liberdade ou da liberdade condicional não deve conduzir automaticamente à prisão. Deverão estar disponíveis e ser decididas

caso a caso outras opções, através de uma avaliação do incumprimento e percebendo de que modo se poderá alcançar as finalidades da punição.

2.2 Medidas práticas e organizacionais

Formação

As seguintes medidas seriam benéficas:

- Promoção da especialização de todos os profissionais envolvidos na execução das penas, através de formação, partilha de conhecimentos e oportunidades de reunir diferentes profissionais - juízes, procuradores, advogados, técnicos de reinserção social, académicos, profissionais de saúde, etc. - de forma a harmonizar conceitos e procedimentos e a compreender melhor os papéis e necessidades recíprocos;
- Um diálogo próximo entre os tribunais e os serviços de reinserção social permitirá, nomeadamente, uma maior eficácia no pedido e na preparação dos relatórios para a determinação da sanção (assegurando que estes são feitos na fase processual mais apropriada e que reúnem as informações ajustadas às necessidades do caso), uma melhor escolha do tipo de pena e uma melhor adaptação dos programas de reabilitação às necessidades individuais dos condenados.

Recursos humanos

- Manter um rácio adequado entre os técnicos de reinserção social e os condenados sob a sua supervisão poderá assegurar um apoio individualizado com vista à adequada reabilitação do condenado.

Disponibilidade dos programas

- Devem estar disponíveis programas estruturados destinados às necessidades específicas daqueles que cumprem penas e medidas alternativas à prisão, em particular, suspensão da execução da pena de prisão e regime de permanência na habitação. Os programas devem ser adequados à diversidade de fatores criminógenos e aos vários fenómenos criminais;

- O desenvolvimento de programas estruturados para indivíduos que cumpram pena em regime de permanência na habitação, em lugar da mera imposição da obrigação de permanecer na habitação com controlo eletrónico, contribuiria para a eficácia da pena e para a sua maior aplicação no futuro.

Envolvimento das organizações da sociedade civil

- Deve ser reforçado o trabalho cooperativo entre os serviços de reinserção social e as organizações da sociedade civil para prestar apoio às pessoas que cumprem penas não privativas da liberdade e para assegurar postos de trabalho para prestação de trabalho a favor da comunidade.

Recolha de dados e investigação

- A investigação empírica sobre a eficácia e o funcionamento prático das penas não privativas da liberdade constituirá um instrumento importante para a sua melhoria e para aumentar o conhecimento e a confiança da comunidade e dos tribunais na sua capacidade de alcançar as finalidades da punição;
- A investigação poderia incluir inquéritos às pessoas que cumpriram penas não privativas da liberdade, de forma a avaliar se o apoio prestado e se os programas e atividades oferecidos durante a execução da pena foram adequados às suas necessidades, bem como quais as principais dificuldades experienciadas e os efeitos da pena nas suas vidas;
- A recolha e análise de dados sobre a punição de pessoas pertencentes a minorias ou em situações de vulnerabilidade permitiriam identificar obstáculos à utilização de penas e medidas alternativas à prisão que causem uma aplicação desproporcionada da pena de prisão a essas categorias.

Relatórios para determinação da sanção

- É importante sensibilizar os juízes, procuradores e técnicos de reinserção social para a importância dos relatórios sociais para determinação da sanção, com vista a aplicar penas adequadas às necessidades e circunstâncias pessoais dos condenados, evitando, assim, o incumprimento das mesmas.

Sentencing guidelines

Uma vez que os Estados-Membros abrangidos no estudo não adotam *sentencing guidelines*, além dos critérios legais estabelecidos no Código Penal, não é possível retirar conclusões sobre as suas vantagens ou exemplos de boas práticas.

2.3 Pessoas em situação de especial vulnerabilidade ou pertencentes a minorias

- O estudo encontrou dados empíricos limitados relativamente a pessoas pertencentes a minorias ou grupos desfavorecidos no cumprimento de penas não privativas da liberdade. No entanto, os peritos nacionais que contribuíram para o estudo estão de acordo em que pessoas em situação de sem-abrigo ou de desemprego ou estrangeiras podem, na prática, encontrar mais barreiras à opção por uma pena não privativa da liberdade. Um maior conhecimento, através da recolha e tratamento de dados empíricos, contribuiria para combater a possível discriminação;
- Não parece verificar-se consenso quanto à conceção de medidas específicas para certos grupos, dado que muitos serviços de reinserção social estão relutantes em aceitar este ponto de vista. Esta relutância prende-se com razões de igualdade de tratamento e de individualização da intervenção, em que se deve considerar as necessidades específicas de cada indivíduo independentemente da “categoria” a que pertença. Qualquer que seja a perspetiva adotada, a intervenção deve ser ajustada às necessidades e características de cada indivíduo. Por conseguinte, devem existir instrumentos para lidar com dificuldades específicas, tais como barreiras culturais e linguísticas, e recursos para trabalhar com categorias com necessidades especiais como, por exemplo, pessoas com necessidades de cuidados de saúde mental. A colaboração com outras entidades, desde serviços públicos a organizações da sociedade civil, com experiência ou especialização no tratamento de certos grupos sociais, afigura-se útil para assegurar as respostas necessárias. A formação e as iniciativas de sensibilização dos profissionais da justiça penal seriam, igualmente, importantes.

2.4 O papel da tecnologia

- A tecnologia tem potencial para desempenhar um papel importante no futuro das penas alternativas à pena de prisão. Pode aumentar as oportunidades de reinserção social, tais como o ensino à distância quando os cursos não estão disponíveis localmente, ou a participação em programas e atividades que não estão disponíveis na área ou, por qualquer razão, o condenado não os pode assistir presencialmente. Além disso, as tecnologias de comunicação poderiam ser utilizadas para proporcionar um apoio mais próximo e mais regular por parte dos técnicos de reinserção social. Poderiam também contribuir para modernizar a forma como o sistema de justiça penal comunica com os condenados;
- A execução das penas fiscalizadas através de controlo eletrónico, como é o caso do regime de permanência na habitação, não devem cingir-se ao mero controlo, antes deve ser orientada para a reinserção social do condenado, através de apoio efetivo e de programas adequados. O seu regime deve obedecer aos princípios e regras estabelecidos na Recomendação (2014)⁴ do Comité de Ministros aos Estados Membros sobre a vigilância eletrónica;
- Deve ser considerada a possibilidade de prolongar para 2 anos a opção de cumprir pena de prisão em regime de permanência na habitação, mediante controlo eletrónico. Atualmente, a sua duração máxima varia entre 6 meses e 2 anos nos Estados-Membros estudados;
- A tecnologia deve ser utilizada como uma forma de complementar e não de reduzir ou substituir o apoio humano, uma vez que o mesmo é uma dimensão fundamental do processo de reintegração social;
- Seria útil investigar a eficácia de programas estruturados executados remotamente ou em regime híbrido, de forma a assegurar a utilização adequada de novas tecnologias na melhoria da execução de penas não privativas da liberdade;
- A utilização da comunicação eletrónica (por exemplo, correio eletrónico e chamadas em conferência) por parte dos serviços de reinserção social deve ser desenvolvida, uma vez que a mesma se mostrou de grande utilidade útil em vários países durante a

pandemia, quer entre os técnicos de reinserção social e os condenados quer entre os serviços de reinserção social e os tribunais. Permite poupar tempo, reduzir a burocracia e aumentar a partilha de conhecimentos entre colegas. É importante assegurar que os técnicos recebem a formação adequada para o trabalho remoto com os condenados, assegurando ao mesmo tempo o respeito pela sua privacidade.

Referências

- AEBI, Marcelo F.; DELGRANDE, Natalia, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics - 2009 Survey on Prison Populations*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2011.
- DELGRANDE, Natalia; MARGUET, Yann, *SPACE II - Council of Europe Annual Penal Statistics - Non-Custodial Sanctions and Measures Served in 2009*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2011.
- HASHIMOTO, Yuji Z, *SPACE II - 2020 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Persons under the supervision of Probation Agencies*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2021.
- HASHIMOTO, Yuji Z.; TIAGO, Mélanie M., *Probation and Prisons in Europe, 2020: Key Findings of the SPACE reports*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2021.
- TIAGO, Mélanie M., *SPACE I - 2020 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2021.
- TIAGO, Mélanie M., *Prisons and Prisoners in Europe 2020: Key Findings of the SPACE I report*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2021.
- TIAGO Mélanie M., *SPACE I - 2019 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2020.
- TIAGO, Mélanie M.; BURKHARDT, Christine, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2015*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2016.
- et al., *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2016*, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2017.
- BULGÁRIA, Instituto Nacional de Estatística. https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x_2=560.
- REPÚBLICA CHECA, Ministério da Justiça, Estatísticas Anuais - 2019. <https://www.czso.cz/csu/czso/29-justice-crime-accidents-vhzcl6qbmh>.

MOTIUK, Larry, *Research report: The development and delivery of a scale for the evaluation of risk-needs (SERN) in Romanian Probation Services*, Canada: Correctional Service of Canada, 2017. <http://probatii-ue.just.ro/wp-content/uploads/2021/09/The-Development-and-Delivery-of-a-Scale-for-the-Evaluation-of-Risk-Needs-SERN-in-Romania.pdf>.

Recidivism among offenders in the Netherlands: Report on the period 2006-2018. https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/228/Cahier_2019-10_Volledige_tekst_tcm28-396007.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

WERMINK, Hilde T., et al., «Comparing the effects of community service and short-term imprisonment on recidivism: a matched samples approach», *Journal of Experimental Criminology*, 6/3, 325-349.

ISBN: 978-989-9075-51-1



FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR