

**ISCTE  IUL**  
**Instituto Universitário de Lisboa**

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Administração Pública da Política Criminal: A Vigilância Eletrónica  
na Execução da Liberdade Condicional**

Maria Manuela Santos Sousa Caseiro Campos

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:  
Professor Doutor Pedro Quartim Graça, Professor Auxiliar  
Departamento de Economia Política  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:  
Professor Doutor Helge Jörgens, Professor Auxiliar Convidado  
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Setembro 2018

## **Resumo**

A Administração Pública das políticas criminais tem adquirido progressivamente no século em curso um carácter transnacional procurando o equilíbrio do binómio liberdade-segurança, um desafio incomensurável na atual sociedade desterritorializada e globalizada. Este estudo realça o papel do Estado e da governança da Administração Pública ao nível do sistema de justiça penal, no que concerne o período probatório da liberdade condicional e sua antecipação através do uso de vigilância eletrónica. Esta solução é encarada como uma intervenção favorável ao processo de reinserção social do condenado que contribui, paralelamente, para reduzir a sobrelotação prisional e aliviar o erário público, sem comprometer a segurança da sociedade e ordem social.

**Palavras-chave:** Administração Pública, Políticas Criminais, Governança,  
Vigilância Eletrónica, Liberdade Condicional

## **Abstract**

The Public Administration of criminal policies has progressively acquired a transnational character in the current century looking for the balance of the freedom-security binomial, an immeasurable challenge in the current deterritorialized and globalized society. This study highlights the role of the State and the governance of Public Administration at the level of the criminal justice system, regarding the probation period of probation and its anticipation using electronic monitoring. This solution is seen as a favorable intervention to the process of social reinsertion of the condemned, which contributes, in parallel, to reduce prison overcrowding and alleviate the public purse, without compromising the defense of society and social order.

**Keywords:** Public Administration, Criminal Policies, Governance,  
Electronic Monitoring, Probation

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 - PERCURSO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	3
1.1. Origem do Estado.....	3
1.1.1. Conceito de Estado.....	6
1.1.2. Configurações de Estado.....	7
1.1.2.1. Estado Absolutista.....	7
1.1.2.2. Estado Liberal.....	9
1.1.2.3. Estado Social de Direito ou Estado Providência.....	11
1.1.2.4. Estado Neoliberal.....	13
1.2. Origem da Administração Pública.....	16
1.2.1. Enquadramento Teórico e Conceito de Administração Pública.....	18
1.2.2. Modelo Burocrático.....	21
1.2.3. Teoria da Escolha Pública.....	23
1.2.4. Nova Gestão Pública.....	25
1.2.5. Nova Administração Pública.....	28
1.2.6. Modelo de Governança.....	31
CAPÍTULO 2 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA POLÍTICA CRIMINAL.....	35
2.1. Conceito de Governança Judicial.....	35
2.2. Evolução e Conceito de Política Criminal.....	37
2.3. Conceito de Vigilância Eletrónica.....	43
2.3.1. Implementação da Vigilância Eletrónica na Europa.....	49
2.3.2. Vigilância Eletrónica na execução da Política Criminal portuguesa.....	51
2.3.3. Vigilância Eletrónica na Adaptação à Liberdade Condicional.....	55
CAPÍTULO 3 - AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA ADAPTAÇÃO À LIBERDADE CONDICIONAL NO PROCESSO DE REINSERÇÃO SOCIAL .....	59
3.1. O Problema de Investigação / Hipóteses.....	59
3.1.1. Metodologia e Perspectiva da investigação.....	62
3.1.2. Caracterização da Amostra.....	64
3.1.3. Análise dos questionários.....	66
3.1.4. Estudo de Caso.....	71
3.2. Verificação das Hipóteses.....	73
3.3. Propostas.....	75
CONCLUSÃO.....	79

BIBLIOGRAFIA.....	81
FONTES (legislação e outros documentos).....	86
OUTRAS FONTES (Sites).....	87
ANEXOS (A, B, C, D, E, F, G, H, I).....	88

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 2.1 – Rádio frequência e monitorização telemática posicional ou geo-localização.....	49
Figura 3.1 – Formulários do questionário aplicado aos grupos experimental e de controlo...	66

## **ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro 2.1 – Comparação de dados estatísticos de países da Europa: proporção da população prisional face à população total do país e n.º penas e medidas em execução na comunidade.....	55
Quadro 3.1 – Escala de respostas do questionário.....	64
Quadro 3.2 – Caracterização dos grupos de ALC e de LC ao nível da condenação e concessão do período probatório.....	65

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 3.1 – Resultados dos itens do questionário de análise da prevenção geral.....	67
Gráfico 3.2 – Resultados dos itens do questionário de análise da prevenção especial.....	69

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ALC	Adaptação à Liberdade Condicional
AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
BM	Banco Mundial
BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEP	<i>Confederation of European Probation</i>
CEPMPL	Código Execução Penas e Medidas Privativas da Liberdade
CM/Rec	<i>Recommendations to member States</i>
CP	Código Penal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPP	Código Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGRSP	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
DCM	Deliberação do Conselho de Ministros
DL	Decreto-Lei
DSVE	Direção de Serviços de Vigilância Eletrónica
ERS	Equipa de Reinserção Social
ETS, CETS	<i>Council of Europe Treaties</i>
EVE	Equipa de Vigilância Eletrónica
FMI	Fundo Monetário Internacional
GPS	Monitorização Telemática Posicional ou Geolocalização
GC	Governo Constitucional
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
LC	Liberdade Condicional
MEPP	Modificação da Execução de Pena de Prisão
MP	Ministério Público
NPM	<i>New Public Management</i> ou Nova Gestão Pública
NPS	<i>New Public Service</i> ou Nova Administração Pública
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
OPC	Órgão de Polícia Criminal
OPHVE	Obrigação de Permanência na Habitação com Vigilância Eletrónica

PGR	Procuradoria-Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PPH	Pena de Prisão em regime de permanência na habitação
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
RCE	Recomendação do Conselho da Europa
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RF	Rádio frequência
RNR	Risco-Necessidade-Responsividade (modelo de gestão do risco)
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
TEP	Tribunal de Execução de Penas
UE	União Europeia
VD	Violência Doméstica
VE	Vigilância Eletrónica

## INTRODUÇÃO

A evolução da sociedade impulsionou o aparecimento do Estado as progressivas mudanças e adaptação aos diferentes períodos históricos. A origem e evolução da Administração Pública surge alinhada ao percurso do Estado, com as correspondentes reformas e mutações inerentes à operacionalidade do Estado de cada época.

A Administração Pública da área da justiça foi uma das pioneiras, como a das finanças, e de importância estratégica para a prossecução do Estado, como confirma Santo Agostinho, no século IV dC, quando refere que «não pode existir Estado sem justiça».

O presente trabalho de projeto evidencia a evolução do Estado em Portugal enquadrada nas configurações de Estado que se impuseram nas consecutivas épocas históricas, bem como o alinhamento das reformas e modelos que enformaram as respetivas Administrações Públicas. De acordo com o referido por Woodrow Wilson, no século XIX, a Administração Pública é o governo em ação.

Alicerçado neste enquadramento, o enfoque incide no percurso do sistema de justiça penal, desde o início do século XX, designadamente a evolução das políticas criminais e respetivo desempenho. Recordar-se que Chevalier, autor contemporâneo, considera que a análise das políticas públicas, enquanto domínio privilegiado dos estudos políticos, renovou o olhar sobre a Administração Pública.

A Administração Pública, no decurso do século XXI, num contexto globalizado e sem fronteiras, vem-se enformando no modelo de governança, utilizado pelas instituições supranacionais na transposição dos princípios da governança organizacional para a escala dos sistemas político-administrativos duma nação, grupo de nações ou mesmo da «sociedade mundial». Em Portugal verifica-se também na transposição das recomendações da UE relativas ao sistema de justiça penal e políticas criminais. No caso específico das políticas criminais e sua operacionalização, designadamente através da vigilância eletrónica, o desempenho das redes profissionais, definidas por Rhodes, têm contribuído para a disseminação e permanente inovação da utilização da vigilância eletrónica na execução de penas e medidas penais. Paralelamente, é visível a influência que as recomendações das diferentes organizações transnacionais têm tido na execução de penas e medidas na comunidade com vigilância eletrónica, nomeadamente no instituto da adaptação à liberdade condicional.

Neste contexto, o trabalho de projeto que este documento apresenta, enforma na questão de partida – “o período probatório de adaptação à liberdade condicional tem impacto no processo de reinserção do condenado” - as duas hipóteses:

1. a adaptação à liberdade condicional favorece o cumprimento dos objetivos da sentença em termos de prevenção geral, ao nível da proteção dos bens jurídicos e da defesa da sociedade;
2. a adaptação à liberdade condicional favorece a reinserção do condenado a nível sociofamiliar, o que configura a prevenção especial;

Pretende-se, desta forma, consolidar as recomendações transnacionais relativas à preferência por penas e medidas alternativas ou substitutivas da prisão, com benefícios sociais e económicos para o país, preconizando o uso do período probatório da adaptação à liberdade condicional.

Este documento é composto por três capítulos, sendo o primeiro uma resenha histórica do percurso do Estado desde a sua origem até aos dias de hoje, acrescido da evolução da Administração Pública e sucessivos modelos alinhados às diferentes configurações de Estado, particularizando Portugal e respetivo sistema judicial penal, designadamente a DGRSP. O segundo capítulo enquadra a Administração Pública das políticas criminais, priorizando o caso português e respetivas influências transnacionais, no que concerne as reformas legislativas e procedimentais. Inclui o surgimento e evolução da vigilância eletrónica em Portugal, ao nível da execução de penas e medidas na comunidade com recurso a vigilância eletrónica, nomeadamente, a liberdade condicional e sua antecipação com utilização de meios técnicos de controlo à distância. O terceiro capítulo descreve o trabalho de projeto, propriamente dito, através do qual se pretende demonstrar o impacto do período probatório da adaptação à liberdade condicional no processo de reinserção social dos condenados. A metodologia utilizada e respetivos modelos que balizaram a investigação, são aqui identificados e explicada a sua utilização, a par da caracterização da amostra utilizada e dos resultados obtidos que permitem formular propostas concretas de melhoria.



# CAPÍTULO 1 - PERCURSO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## 1.1. Origem do Estado

Os primeiros Estados constituíam uma delegação do poder social numa estrutura política capaz de assegurar ordem, segurança, lei e direitos de propriedade (Fukuyama, 2006), face a inimigos internos (delinquentes) ou externos (invasores). Segundo Kelsen<sup>1</sup>, as sociedades ditas primitivas incluem verdadeiras e próprias ordens jurídicas, por exemplo, no século XVIII aC, a lei de Tailão<sup>2</sup> tinha como princípio impedir que as pessoas fizessem justiça de forma desproporcionada, quanto a crimes e delitos, estabeleceu a regra «olho por olho, dente por dente». Mais tarde a *vendetta*<sup>3</sup>, uma forma de justiça típica da zona do mediterrâneo, garantia o direito de infligir dano igual ao recebido enquanto processo de pacificação ou compensação entre as partes, presidido por uma assembleia de homens livres, que observavam o seu correto cumprimento; uma corte de justiça sem o papel ativo de uma autoridade pública que garantisse a justiça. O autor refere que «o Direito é originariamente Direito penal» (Lucena, 1976).

Estes Estados dispunham de organizações destinadas à realização de trabalhos coletivos (construção de canais, barragens, aquedutos etc.) necessários para a comunidade e eram militarmente fortes. No século IV aC, o comandante chinês Sun Tzu<sup>4</sup>, referiu «a guerra é um assunto vital para o estado», descreveu estratégias de preparação e organização da guerra que menos prejudicassem a sua comunidade e respetivo Estado.

Destaca-se, contudo, que apenas uma pequena parte dos habitantes dos primeiros Estados podia participar no processo político ou em outra atividade que fosse além dos interesses locais, o que não promovia o sentimento de lealdade ao Estado.

No mundo ocidental a estrutura de Estado surgiu com a polis ou cidade-Estado grega na qual a lei exercia uma função educadora, tanto dos cidadãos como do Estado, conforme o modelo da «cidade-Estado ideal» do filósofo Platão, no século VI aC. Segundo este, o homem que se distancia das normas da justiça é considerado desonroso. A justiça é um direito anterior a todos os outros direitos, ela precede a política. O filósofo grego, Aristóteles distinguiu várias formas de governo e de constituição, limitando o exercício do poder por intermédio do direito e da

---

<sup>1</sup> Hans Kelsen (1881-1973), jurista e filósofo austríaco, escreveu a Teoria Pura do Direito, em 1934, definiu ciência jurídica como campo de estudo cujo objeto são as normas jurídicas positivas. Aceita a ligação entre o direito, a política, a sociologia e outros ramos das ciências sociais, mas afirma que a ciência jurídica é uma ciência autónoma.

<sup>2</sup> Rei Hamurábi da Babilónia, implementou o Código de Hamurábi, o primeiro código jurídico escrito, da história da humanidade, baseado na lei de Talião (talio do latim ou idêntico), unificou o povo e expandiu o seu domínio. Esta civilização apresentava avanços sociais, económicos, políticos e culturais invulgares para a época. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei\\_de\\_talião](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_talião).

<sup>3</sup> *Vendetta*, substantivo italiano, define a sequência de ações e contra-ações motivadas por vingança realizadas ao longo de um período de tempo por grupos que buscam justiça; existiu em sociedades pré-industriais.

<sup>4</sup> Sun Tzu, general estratega e autor do tratado militar, com o título contemporâneo “Arte da Guerra”.

justiça. Nas cidades-Estado todos os cidadãos participavam na vida política e nas atividades comunitárias, «à felicidade individual deve corresponder o bem comum e, portanto, uma cidade feliz (*polis eudaimon*)»<sup>5</sup>, sendo o sentimento de lealdade ao Estado idêntico ao do nacionalismo moderno, contudo não conseguia incorporar na sua estrutura novos territórios e populações, sendo facilmente conquistadas por impérios, como o Romano, ou permaneciam pequenas e militarmente fracas (Strayer, 1969:17).

A *civitas* (cidade), organização política de Roma semelhante à grega, era o centro de um território reduzido onde os cidadãos participavam do governo. Com a expansão do império e das leis gerais promulgadas por Roma, respeitavam-se as leis específicas dos povos dominados, sendo a justiça, entendida pelo filósofo romano Cícero, como um princípio natural e com a missão de limitar o exercício do poder. O Império Romano teve uma influência significativa na formação dos Estados, a que chamava de *res publica*<sup>6</sup>, em quase toda a Europa, onde introduziu o direito e o seu estudo.

À queda de Roma, no ano de 476, seguiu-se o período a que os historiadores apelidam de «Idade das Trevas», no qual floresceu a visão de harmonia e unidade da Igreja. No século IV dC, para Santo Agostinho o «Estado é uma comunidade de homens unida pela igualdade de direitos e pela comunhão de interesses: não pode existir Estado sem justiça». O modelo da «cidade celeste» orientava a ação do Estado na direção da paz e da justiça. A difusão do cristianismo, instalou-se na Europa e teve um papel importante na constituição do Estado. “A Igreja tinha instituições duradouras, um dos atributos do Estado, e desenvolvia uma teoria de soberania papal. Os governantes aconselhavam-se com os homens da Igreja para exercer as suas funções, apoiando-se nas teorias políticas e nas técnicas administrativas da Igreja para garantir a paz e a justiça aos seus súbditos. Esta doutrina exigiu a criação de novas instituições judiciais e administrativas” (Strayer, 1969: 21).

As primeiras instituições permanentes que surgiram na Europa ocidental, no século XII, ocupavam-se de assuntos internos, como os Supremos Tribunais de Justiça e os Departamentos do Tesouro, esta prioridade correspondia aos ideais seculares dominantes da justiça e do império da lei. O Estado apoiava-se na lei e existia para a fazer cumprir, estando o soberano obrigado moralmente e, por vezes, politicamente pela lei. Realça-se que o direito europeu era penal regulando também as relações familiares, comerciais e a posse e uso da propriedade. Os Estados europeus nem sempre conseguiam atingir o seu ideal, serem Estados de direito, mas tal

---

<sup>5</sup> Cf. o filósofo Aristóteles, 335-323 aC, (Política - Livro I), Mesquita, António Pedro (2005), “Introdução Geral” - Aristóteles, Obras completas - Imprensa Nacional, Casa da Moeda.

<sup>6</sup> Refere-se ao que é público à «coisa pública».

ideal promoveu a lealdade e apoio dos seus súbditos. Por outro lado, a criação de instituições impessoais permanentes e dos respetivos arquivos escritos e de documentos oficiais, eram garantia de perdurabilidade e um «isolador» entre um administrador e as pressões pessoais, os cidadãos escudavam-se num documento escrito perante o aplicador da lei (Strayer, 1969:31).

A fragmentação da Europa e a debilidade das respetivas unidades políticas impediram uma ação continuada, ou a longo prazo, em matéria de assuntos externos, os soberanos não conseguiam organizar um exército de vários milhares de homens e mantê-lo por muitos meses. Preocupavam-se apenas com os povos vizinhos, cujos conflitos eram resolvidos com incursões armadas e represálias, em vez da via diplomática, enquanto as tréguas e paz eram estabelecidas por acordos *ad hoc*<sup>7</sup>. Na Europa desta época, sem Estados nem fronteiras não havia lugar para instituições de «negócios estrangeiros», nem necessidade de uma máquina burocrática para essas questões (Strayer, 1969:32).

No séc. XV, a China, até 1433, e a Europa, durante mais três séculos, alcançaram diferentes continentes por via marítima anunciando a era moderna de sociedades empreendedoras, estabelecendo relações internacionais e transformando as questões regionais em questões geograficamente globais, realçando a preponderância europeia nos assuntos mundiais (Kissinger, 2014).

Na Idade Média, o poder terreno era autónomo do divino, devendo ser exercido por soberano e súbditos e ser estabelecidas as condições do exercício do poder e as obrigações mútuas para alcançar o bem comum. Segundo Jacques Chevallier, nas sociedades antigas como nas sociedades feudais existia quase uma fusão do poder económico com o poder estatal (Chevallier, 2007). Os administradores das terras senhoriais foram os primeiros funcionários permanentes, centralizavam as rendas dispersas dos seus territórios, registavam-nas e disponibilizavam-nas aos seus amos, tendo sido esta a origem das instituições financeiras centrais. Também os proventos da justiça, decorrentes das multas enquanto pena aplicada à maioria dos delitos, eram parte dos rendimentos locais e integravam as atribuições dos agentes locais do governo que presidiam aos tribunais. Nesta época, os soberanos alargaram a competência dos tribunais que afirmavam a autoridade e aumentavam o poder do rei e dos grandes senhores, sendo também fonte de rendimento (Strayer, 1969:34). O julgamento de crimes graves era reservado ao tribunal do rei, permitindo ao soberano intervir em territórios onde não possuía terras nem direitos locais de justiça. Desta forma, foi-se instalando novamente a centralização do poder e o enfraquecimento do feudalismo.

---

<sup>7</sup> Expressão do latim cuja tradução literal é "para isto" ou "para esta finalidade". É geralmente empregada sobretudo em contexto jurídico, também no sentido de "para um fim específico".

Em Portugal, entre os séculos XIV e XV, o equilíbrio de forças equacionava-se entre a monarquia e os poderes locais. De acordo com Monteiro (1999:84), “os monarcas portugueses do final da Idade Média eram obrigados a respeitar uma certa geografia de poderes, deixando nas mãos dos grandes senhores das terras (ou de cidades como Lisboa ou Porto), a título de recompensa por serviços militares prestados e/ou a prestar, a posse de muitas alcaidarias-mores, cuja titularidade se transmitia no seio das mesmas famílias”.

### **1.1.1. Conceito de Estado**

Quanto à definição de Estado, Strayer (1969:11) refere ser “necessária uma certa permanência no espaço e no tempo para que uma comunidade humana se transforme num Estado. Um grupo de pessoas só pode desenvolver os modelos de organização essenciais para a construção de um Estado se viver e trabalhar em conjunto, numa dada região, ao longo de muitas gerações”. O Estado pressupõe a existência de instituições permanentes num território determinado e com um grupo coeso, com organização política. As instituições devem sobreviver às alterações de liderança e às variações do grau de cooperação entre os vários subgrupos, devendo dispor de especialização nas questões políticas para a eficiência do processo político e fortalecimento do sentimento de identidade política do grupo. Desta forma, “os súbditos aceitariam a ideia de que os interesses do Estado devem prevalecer sobre todos os outros e que a preservação do Estado é o maior dos bens sociais” (1969:15). Fukuyama e outros autores definem o Estado como «um conjunto de instituições centradas no monopólio legítimo da coerção e da violência que atua e se constitui num território geograficamente limitado, com cultura e língua próprias, dispondo de um conjunto de recursos humanos e financeiros para atingir os objetivos definidos». O Estado é um sistema que estrutura as relações entre a esfera pública e a sociedade, bem como, as relações de poder na sociedade (Fukuyama, 2006; Hall e Ikenberry, 1989; Pierson, 2011).

Maquiavel<sup>8</sup> defendeu um Estado secular forte, com a sua própria razão como guia, a razão de Estado, independente da religião e da moral. O Estado renascentista existia como um poder independente, um Estado separado da sociedade com um exército uma fazenda e uma burocracia a seu serviço. Na mesma época, Jean Bodin<sup>9</sup> incorporou a noção de soberania à ideia de independência do poder político. O Estado é soberano, com autoridade suprema ou poder absoluto sobre o seu território, com estrutura própria e politicamente organizado, designando o conjunto das instituições que controlam e administram uma nação (Pierson, 2011:12).

---

<sup>8</sup> Maquiavel, na sua obra “O Príncipe”, publicada em 1513, aconselha os governantes como governar e manter o poder absoluto, mesmo que tenha que usar a força militar e fazer inimigos.

<sup>9</sup> O conceito de soberania foi teorizado por Bodin no primeiro livro de sua obra “Os seis livros da República”, publicada em 1576.

Para Thomas Hobbes<sup>10</sup> o homem no seu estado natural é egoísta, egocêntrico e inseguro desconhecedor dos conceitos de lei ou justiça, seguindo os ditames das suas paixões e desejos. Hobbes alega que onde não existe governo ou lei, os homens caem em discórdia e na guerra, pelo que defende o governo de um soberano absoluto com capacidade de, através das leis, regular os comportamentos da sociedade, entende que só a superveniência de uma relativa centralização (um aparelho de Estado) garantirá uma paz consistente (Lucena, 1976:944).

### **1.1.2. Configurações de Estado**

A paz de Vestefália<sup>11</sup> foi o início de um sistema de Estados independentes que encontraram o equilíbrio geral de poder, através da integração consensual das noções e princípios de soberania estatal e de Estado-nação. Cada um reconheceria como realidades as estruturas internas e as vocações religiosas dos Estados seus pares. Assim, a “Europa assumiu uma configuração muito próxima do mundo contemporâneo: uma multiplicidade de unidades políticas, nenhuma suficientemente poderosa para derrotar todas as outras, muitas delas perfilhando filosofias e práticas internas contraditórias e todas buscando regras neutras capazes de regular as condutas e mitigar o conflito” (Kissinger, 2014:13). Quanto à atual União Europeia, Covas menciona “uma ordem pós-vestefaliana, confiante no regresso das nações e dos indivíduos, assente na extensão da democracia através da sociedade civil, a sociedade em rede cosmopolita movida pelos princípios da ética democrática e do auto-governo.” (2007:18)

O Estado conheceu diferentes configurações: Estado Absolutista, Estado Liberal, Estado Social de Direito ou Estado Providência e Estado Neoliberal. O suporte teórico e ideológico dos conceitos de Estado foi influenciado por filósofos, economistas, políticos e sociólogos contemporâneos de cada configuração de Estado. Segundo a fundamentação filosófica jusnaturalista Ehrhardt Soares (citado por Novais, 2006:42), na tentativa de construir uma teoria racional do Estado, salienta as diferentes modalidades políticas de concretização do modelo, inspiradas em Hobbes – governo monárquico –, em Espinoza e Rousseau – governo democrático – ou em Locke e Kant – governo representativo constitucional.

#### **1.1.2.1. Estado Absolutista**

No processo de secularização e racionalização do poder, o absolutismo promoveu a desvinculação do Estado face aos poderes do império do papado e aos poderes da nobreza. A

---

<sup>10</sup> Thomas Hobbes escreveu o livro “Leviatã”, publicado em 1651, considerado um dos exemplos mais antigos e mais influentes da teoria do contrato social.

<sup>11</sup> Ou paz de Westfália (também conhecida pelos Tratados de Münster e Osnabruque) inclui vários tratados que encerraram a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) na Europa Central - conflitos sectários e convulsões políticas, comerciais, territoriais e religiosas.

soberania, como capacidade de criar o direito e de impor a obediência às leis, concentrou-se no Estado, identificado com o monarca absoluto. Luís XIV da França foi o expoente máximo do absolutismo monárquico. Esta forma de Estado, incluiu duas fases, a patrimonial e a de polícia, “a vontade arbitrária<sup>12</sup> do monarca impõe-se à medida do gradual desaparecimento das possibilidades de defesa judicial dos particulares quanto às ofensas ao Poder, não obstante a crescente importância que a regra de direito assume no Estado de Polícia no domínio da disciplina jurídica das relações entre os indivíduos.” (Novais, 2006:36).

Os Estados absolutistas caracterizavam-se pela concentração institucional do poder, do território e do domínio financeiro, onde a esfera política, a administrativa e a de justiça eram coincidentes. A sua estrutura era centralizada, na soberania pessoal, sendo uma entidade distante da sociedade com poder absoluto a nível militar, da justiça e cobrança de impostos – Fisco<sup>13</sup>. O monarca, enquanto «primeiro servidor» do Estado, tinha o dever de providenciar o bem-estar geral pessoalmente ou através dos funcionários do Estado, intervindo sem limites desde que o entenda necessário para a prossecução do bem público (Novais, 2006:37-38).

Em Portugal, como refere Monteiro (1999:85-86), os monarcas esforçavam-se para manterem algum poder sobre as alcaidarias-mores do reino, designadamente as dos grandes centros urbanos e dos pontos fronteiriços mais importantes. Quanto ao policiamento das povoações e manutenção da ordem, realça-se que as prisões situavam-se no interior dos castelos ou das fortalezas, “reconhecendo-se aos alcaides o direito de recolher os lucros do encarceramento” (1999:86”). Os concelhos disputavam aos alcaides dos castelos o controlo das cadeias mas, tradicionalmente, as cidades dificultavam a cedência de espaços municipais para encarceramentos, registando-se queixas dos procuradores concelhios relativamente à forma como os alcaides controlavam as prisões, “onde os homens permanecem por largo tempo, em péssimas condições e sendo maltratados (...)” (Maria Helena da Cruz Coelho citada por Monteiro, 1999:87). Os monarcas precisavam da colaboração das populações na manutenção da ordem pública, concedendo autorizações de porte de armas, cuja natureza e adequada utilização caberia aos alcaides controlar, estando “o poder central longe de poder reclamar, genuinamente, para si o monopólio do exercício da violência”(1999:92). Os principais

---

<sup>12</sup> Age segundo a sua própria vontade, sem regras pré-estabelecidas.

<sup>13</sup> Segundo Freitas do Amaral (citado por Estorninho, 1996:23), as principais características políticas do Estado Absoluto são: centralização completa do poder real; a vontade do Rei como lei suprema - *l'État c'est moi*; culto da razão de Estado; incerteza do direito e extensão máxima do poder discricionário - Estado Polícia; o Estado como reformador da sociedade e distribuidor das luzes – o “despotismo esclarecido”. A Teoria do Fisco (Fritz Fleiner) assenta no facto do Estado ter poder soberano mas não ter património e o Fisco apenas ter património mas não ser dotado de poder político.

problemas desta forma de Estado eram os conflitos entre o mercado e os impostos, as exigências políticas de participação no poder e a acumulação de riqueza sem investimento cumulativo.

### 1.1.2.2. Estado Liberal

A ascensão económica da burguesia criou, na segunda metade do século XVIII, a necessidade de encontrar fórmulas políticas que abrangessem as propostas burguesas no contexto da sociedade e do Estado aos níveis da participação, igualdade jurídica, liberdades individuais e direito de propriedade.

Para John Locke<sup>14</sup> a origem do Estado não é natural mas voluntária, convencional, resultante de um contrato ou acordo de vontades. Afirmou o carácter natural do direito à vida, à liberdade e à propriedade e defendeu uma divisão de poderes voltada para combater a centralização absolutista (Pierson, 2011:12). A separação de poderes foi retomada por Montesquieu<sup>15</sup> e inspirou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada em 1789, a partir da conceção da *rule of law* fundado pela Constituição inglesa. “Montesquieu fixa, de algum modo, a linguagem definitiva do liberalismo, ao colocar como questão política central a oposição entre o poder e a liberdade: «é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder.»” (Gomes, 2013: 19). Por sua vez, Jean-Jacques Rousseau<sup>16</sup>, defende que a soberania do poder deve estar nas mãos do povo, através de um corpo político dos cidadãos (Pierson, 2011:12). Nesta senda, de acordo com o pensamento de Kant<sup>17</sup>, na distinção entre agir por dever e agir conforme o dever, está a distinção entre lei moral e lei jurídica. A lei moral para ser cumprida não exige sanção ou coação, apenas boa vontade, a lei jurídica para ser cumprida exige sempre ou quase sempre a coação. Daí a exigência da criação do Estado, como garantia permanente do seu cumprimento. (Pierson, 2011:15).

O Estado de direito começou a ser pensado e implementado na Europa e depois nos Estados Unidos, entre os séculos XVII e XIX. Em Inglaterra o imperativo do direito, «*rule of law*», determinou a obrigatoriedade de um «processo justo» quando se julgava e punia os cidadãos, privando-os da liberdade e/ou da propriedade, impondo-se a prevalência das leis do país - *Common law*<sup>18</sup> - perante a discricionariedade do poder real. Sujeitava todos os atos do poder executivo à soberania dos representantes do povo – parlamento – e foi determinada igualdade

---

<sup>14</sup> John Locke (1632-1704), filósofo inglês, considerado o "pai do liberalismo".

<sup>15</sup> Montesquieu (1689-1755), filósofo francês iluminista e autor do livro “*l'esprit des lois*”, publicado em 1748, desenvolveu conceitos sobre formas de governo e exercícios da autoridade política, separação de poderes, que se tornaram pontos doutrinários básicos da ciência política (Patrick Overeem,2012).

<sup>16</sup> Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), filósofo suíço do iluminismo e precursor do romantismo.

<sup>17</sup> Immanuel Kant (1724-1804), filósofo alemão, autor do livro “Crítica da Razão Prática”, editado em 1788, distingue lei moral de lei jurídica.

<sup>18</sup> *Common law* – conjunto de leis não escritas que se baseiam no costume.

de acesso aos tribunais por qualquer indivíduo, sendo os seus direitos defendidos pelos princípios do direito comum e perante qualquer entidade (pública ou privada) (Canotilho, 1999:24-25).

Os Estados Unidos acrescentaram o «poder constituinte do povo», o direito de fazer uma «lei superior» – Constituição -, desta forma o poder também necessitava de «justificação» e de legitimação; quanto aos tribunais, exerciam a «justiça em nome do povo». A França introduziu a ideia de constituição feita pelos representantes da nação que contém uma «declaração de direitos» e a organização do poder político segundo o «princípio da separação de poderes<sup>19</sup>» - *État legal*. No entanto, é a Alemanha que introduz a expressão Estado de direito – *Rechtsstaat*, um Estado juridicamente vinculado em nome da «autonomia individual» ou autodeterminação da pessoa (Canotilho, 1999: 24-27). “Na Europa continental, o Estado de direito faz emergir com clareza a distinção entre uma esfera privada e uma esfera pública, submetidas cada uma delas a sistemas de valores e dispositivos normativos diferentes” (Gomes, 2013:20).

Verifica-se que no Estado polícia ou Estado absoluto, o administrado era considerado súbdito e a AP «fisco», enquanto entidade de direito privado e sem soberania, no Estado liberal de direito não se registaram alterações em relação ao «fisco», na medida em que a AP continuava sujeita ao direito privado, o Estado passou a não intervencionista e o administrado passou a cidadão (Estorninho, 1996: 23-46). A estrutura do Estado caracterizava-se pela representatividade do poder, primazia da lei, desenvolvimento do mercado e da ideia de individualidade, regulação pelo assistencialismo e vigilância. A AP, era um corpo administrativo profissional com estatutos, numa administração burocrática/legal, exercendo funções de âmbito social, de integração nacional – língua e cultura – e de infraestruturas. “O liberalismo económico atinge, por esta altura e com o seu expoente máximo – Adam Smith<sup>20</sup> – um papel relevante no conjunto das doutrinas económicas” (Ferraz, 2008:15).

Em Portugal, a revolução liberal ocorreu em 1820, assistindo-se ao aumento da complexidade da governação e à criação de novos Ministérios: do Reino, da Guerra, da Marinha, dos Negócios Estrangeiros e do Ultramar. Fez-se a divisão do território português em distritos e concelhos, surgiu a figura do governador civil nos distritos e do Administrador no concelho, promovendo

---

<sup>19</sup> Originou o atual princípio da separação de poderes no Estado: Poder Legislativo da Assembleia da República (Parlamento) e do Governo; Poder Jurisdicional dos Tribunais e Poder Executivo da Administração Pública.

<sup>20</sup> Adam Smith (1723-1790), economista britânico, impulsionador da economia moderna é considerado o mais importante teórico do liberalismo económico. Autor de "Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações", referiu "Assim, o mercador ou comerciante, movido apenas pelo seu próprio interesse (*self-interest*), é levado por uma «mão invisível» a promover algo que nunca fez parte do interesse dele: o bem-estar da sociedade." Como resultado da atuação dessa «mão invisível», o preço das mercadorias deverão descer e os salários deverão subir.



assim a centralização, como disse Alexandre Herculano, em 1858, «obtido o poder, a centralização é o grande meio de o conservar». Na vigência do Estado Liberal assistiu-se em vários países da Europa, entre eles Portugal, a influência do modelo napoleónico e da reforma legal que influenciou a legislação desses países. Era um Estado unitário com um poder político-administrativo centralizado, com prevalência da legalidade face à gestão e um modelo tripartido do Estado – legislativo, executivo e judicial (Ferraz, 2008).

No decurso do Estado Liberal surgiu a primeira lei orgânica, em 1936<sup>21</sup>, da organização dos serviços prisionais portugueses, cuja estrutura alicerça a organização atual. Esta lei menciona, no ponto 1 da parte I, que se impõe como necessidade urgente “uma organização que defina claramente os fins a atingir, que formule princípios seguros de orientação e trace um plano de realizações em que a diversidade de estabelecimentos e de serviços se adapte à variedade dos delinquentes. Sem essa definição, sem êsse programa, todo o esforço será fragmentário, um pouco ou muito mesmo ao acaso e talvez contraditório, difícil a execução dos processos de luta contra o crime, quási inútil o desembolso de elevadas importâncias, continuando afinal adiada a resolução de um problema instante, resolução que constitue um imperioso dever do Estado, qual é o da defesa da paz pública, sempre necessária ao labor produtivo” (DL n.º 26:643 de 28 de maio de 1936:581). É realçado o dever do Estado assegurar a defesa da paz pública por forma a favorecer a situação económica do país, nada mencionando quanto à segurança ou bem-estar da população.

O liberalismo económico defende o fim da intervenção do Estado na produção e na distribuição da riqueza, o fim das medidas protecionistas e dos monopólios e defende a livre concorrência do mercado. Referindo-se à capacidade dos Estados para planear, executar políticas e fazer cumprir leis de forma transparente ou com capacidade institucional, Fukuyama faz a distinção entre o âmbito das atividades do Estado, ou seja as diferentes funções e objetivos assumidos pelos governos e a força do poder do Estado, enquanto força ou capacidade. “Estas duas dimensões, permitem diferenciados graus de estadismo em vários países, que vai desde o necessário e importante ao desejável e facultativo” (Fukuyama, 2006:20).

### **1.1.2.3. Estado Social de Direito ou Estado Providência**

No pós-guerra, em meados do século XX, surgiu uma vaga de nacionalizações<sup>22</sup> em Inglaterra

---

<sup>21</sup> Decreto-Lei n.º 26:643 de 28 de maio de 1936, define a organização prisional.

<sup>22</sup> Estas iniciativas de nacionalização em França e Inglaterra foram possíveis com o apoio do Plano Marshall, 1947, conhecido oficialmente como Programa de Recuperação Europeia, criado pelos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa nos anos seguintes à II GM. A iniciativa recebeu o nome do Secretário do Estado dos Estados Unidos, George Marshall.

e França e novos domínios de intervenção económica de um Estado «omnipresente» a quem passa a exigir-se intervenção segundo uma organização político-económica, oposta às conceções liberais. A doutrina da Escola Keynesiana<sup>23</sup>, fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controlo da economia, com objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego, alicerça o Estado Social de Direito, com uma Administração Pública prestadora e o administrado utente (Estorninho, 1996: 25-36).

A análise retrospectiva evidencia a mudança de uma perspetiva assistencialista para uma configuração de Estado mais intervencionista, no final do século XIX. Aquando da 1ª Guerra Mundial surgiu um ciclo de expansão do intervencionismo económico, o Estado fiscalizava e controlava assumindo em grande escala a produção de bens económicos e a prestação de serviços técnicos, culturais e sociais. A crise económica de 1929, converteu novamente o intervencionismo do Estado em «dirigismo», situação agravada com a 2ª Guerra Mundial com a falta de mão-de-obra e a ausência de bens essenciais e demais constrangimentos da «economia de guerra» (Estorninho, 1996:23).

As reformas no sul da Europa diferem entre os diferentes países. Ainda assim, a Grécia, Itália, Portugal e Espanha partilham a mesma tradição do Estado Napoleónico francês, ainda que atualmente as suas formas de Estado, administração e reforma sejam muito diferentes. Espanha e Itália contemporâneas possuem um Estado regionalmente descentralizado. A descentralização regional é menos significativa em Portugal e na Grécia. Quanto ao *Rechtsstaat* legalista só foi restaurado, após a Segunda Guerra Mundial, em Itália e depois de 1974-75 na Grécia, Portugal e Espanha (Kickert, 2011).

O Estado Social de Direito Democrático surgiu em Portugal aquando da revolução de 25 de abril de 1974, instituído pela Constituição de 1976, após mais de quatro décadas de ditadura no período do «Estado Novo» consignado na Constituição de 1933. A teorização centrou-se em duas ideias base: o Estado limitado pelo direito e o poder político estatal legitimado pelo povo. “É o direito interno do Estado, o poder democrático é o poder do povo que reside no território do Estado ou está sujeito á soberania do Estado” (Canotilho, 1999:32).

O Estado Novo, entre as décadas de 30 e 70 do séc. XX, implementou uma política de construção, de obras públicas de edifícios públicos (hospitais, tribunais, universidades, escolas, etc.) e de infraestruturas públicas (pontes, estradas, etc.), com uma intervenção social restrita

---

<sup>23</sup> Estado Providência é um conceito de governo, no qual o Estado desempenha um papel fundamental na proteção e promoção do bem-estar económico e social dos seus cidadãos. Baseia-se nos princípios da igualdade de oportunidades, na distribuição equitativa da riqueza, e na responsabilidade pública. Esta teoria teve origem na depressão económica dos EUA, nos anos 30 do século XX e consolidou-se após a II GM, tendo sido desenvolvida por John Maynard e Keynes (1946-1983). [https://pt.wikipedia.org/wiki/Escola\\_keynesiana](https://pt.wikipedia.org/wiki/Escola_keynesiana).

que não abrangia toda a população. O Estado regulava e fiscalizava as instituições, corporativas e sem fins lucrativos, que se dedicavam à ação social e previdência social (Araújo, 2005). No que concerne os serviços prisionais, a primeira lei orgânica do Instituto de Reinserção Social realça que “Ultrapassada a fase histórica em que o cumprimento de uma pena era entendido como o pagamento de uma dívida ao Estado, só em 1956 é consagrada, pelo legislador, a ideia de uma assistência prisional e pós-prisional com feição predominantemente pública, embora se tenha processado através dos tempos uma evolução no sentido de um certo acompanhamento da situação dos reclusos e dos ex-reclusos por associações privadas que, a partir de determinado momento, passaram a ver a sua actividade consagrada legalmente”(DL n.º319/82, 11 agosto:2360). Segundo Araújo (2005), com a consolidação do Estado Social Democrático, o Estado assumiu funções que, até então, eram desenvolvidas por estruturas não-governamentais e alargou-as a toda a população, implementando novas políticas sociais.

No século XX a discussão política sobre a dimensão e importância adequadas do Estado foi uma constante. A ordem mundial liberal impunha-se no início do século, sem impostos sobre os rendimentos ou programas de combate à pobreza. Após as I e II GM o «Estado liberal minimalista» deu lugar a um «Estado centralizador e ativo» que, por ser mais intervencionista, aumentou progressivamente os gastos consumindo, nos anos 1980, na maioria dos países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos, quase 50% do PIB. Refere Fukuyama, que o acentuado crescimento do Estado, as ineficiências e consequências imprevistas que produziram o Estado Providência favoreceram a ação vigorosa do «thatcherismo» e do «reaganismo» que impuseram reduções à intervenção do Estado, na década entre 1980 e 1990, verificando-se uma nova ascensão das ideias liberais, em grande parte dos países da OCDE. As instituições financeiras internacionais (IFIs), por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) promoveram medidas destinadas a reduzir o grau de intervenção estatal nos assuntos económicos a que apelidaram «consenso de Washington» e «neoliberalismo». No entanto, os economistas dinamizadores da reforma liberalizadora da economia tinham presente que os “Estados precisavam ser reduzidos em certas áreas e simultaneamente fortalecidos noutras” (Fukuyama, 2006: 17-19). De facto a ausência de uma estrutura institucional adequada piorou as condições de alguns países.

#### **1.1.2.4. Estado Neoliberal**

As instituições americanas foram concebidas de forma a limitarem o poder do Estado, como um governo constitucional com proteções claras aos direitos individuais, a separação de poderes, sendo os mercados muito menos regulados que na Europa, por exemplo (Fukuyama,

2006). Fukuyama acrescenta que o Estado americano é forte ao nível do uso da coação e violência para fazer cumprir, desde regras de trânsito até para evitar violações fundamentais dos direitos dos cidadãos<sup>24</sup>. A influência do modo de governação praticado nos EUA e a filosofia de administração subjacente explicam a revalorização, nas sociedades europeias, da Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Esta estratégia de modernização pretende uma maior liberdade de gestão, visando uma articulação especial entre o público e o privado procurando uma melhoria da economia, da eficiência e da eficácia, isto é da qualidade da execução dos serviços e tarefas, "fazer mais por menos" como relatou Gore (Peters, 2003).

Nos Estados da América do Norte e da Europa Ocidente, bem como em outros países, a provisão de bem-estar tem diminuído nas últimas décadas e levou à privatização e terceirização de vários serviços públicos. Destas transformações decorrentes do governo social liberal, tem emergido uma mudança das responsabilidades sociais e das responsabilidades privadas, que reflete um estilo de pensamento governamental neoliberal onde a responsabilidade social é privatizada, onde utentes e cidadãos são vistos como «*stakeholders*, parceiros, consumidores ou clientes». O *benchmarking*<sup>25</sup> passou a ser usado nos serviços públicos, cuja atividade era comparada com a das empresas, acreditando-se poderem operar de forma mais comercial e avaliando-se a eficácia de políticas e programas governamentais nacional e internacionalmente. Proclama-se um novo tipo de cidadania responsável, que consiste na assunção de responsabilidades sociais por agências privadas, organizações internacionais e organizações não-governamentais, numa cultura de *ethos*<sup>26</sup> responsável. Verificam-se numerosos esforços para produzir responsáveis atores experientes, grupos, cidadãos e comunidades para resolver «problemas»<sup>27</sup> relacionados com o bem-estar social, governo social, justiça, saúde, educação, pobreza e velhice (Ilan, 2009).

Segundo Salis Gomes, o objecto de estudo de Foucault<sup>(27)</sup> são as técnicas e táticas de

---

<sup>24</sup> «*Bill of Rights*» ou Carta de Direitos, documento composto pelas dez primeiras emendas à Constituição dos EUA, aprovada em 1791, para proteger os direitos dos indivíduos das intromissões do governo federal.

<sup>25</sup> *Benchmarking* é um processo através do qual se observa, aprende e melhora a procura de melhores práticas podendo ser aplicado a qualquer área de atividade organizacional preconizando um desenvolvimento estratégico.

<sup>26</sup> *Ethos*, segundo Aristóteles, na retórica é a componente moral de um argumento, sendo as restantes componentes, o *logos*, o uso da razão e do raciocínio e, *pathos*, que seria o uso da emoção. O *ethos* é o conjunto de traços e modos de comportamento que conformam o carácter ou a identidade de uma coletividade. Originou a palavra ética. Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ethos>; 02.02.2018.

<sup>27</sup> Segundo Foucault, “para que algo seja governado ou imaginado como governável, precisa ser transformado num problema” (Ilan, 2009). Paul-Michel Foucault (1926-1984), filósofo francês, no seu livro “*Discipline and punish: The birth of the prison*”, publicado em 1977, refere que “disciplina não pode identificar-se nem com uma instituição nem com um aparelho; é um tipo de poder, uma modalidade para o seu exercício que inclui um conjunto de instrumentos, técnicas, procedimentos, níveis de aplicação, objetivos; é uma ‘física’ ou uma ‘anatomia’ de poder.

dominação, assumindo como principal tarefa a «desconstrução das estruturas de poder»<sup>28</sup> que “considera essencial analisar para lá do campo limitado da soberania jurídica e das instituições estaduais. Foucault conclui no sentido do carácter obsoleto assumido pelo discurso ideológico focado no Estado” (Gomes, 2013:24).

A força do Estado tem sido uma preocupação constante da economia do desenvolvimento, sob a forma da «governança», da «capacidade do Estado» ou da «qualidade institucional». No presente século muitos economistas concluíram que algumas das variáveis importantes para o desenvolvimento estão relacionadas com as instituições e a política. A democracia, federalismo, descentralização, participação, capital social, cultura, género, etnicidade e conflito étnico são conceitos adicionados às variáveis que afetam o desenvolvimento (Fukuyama, 2006: 34-35). A evolução da sociedade tem-se processado a três níveis, da economia da política e da cultura, verificando-se que o Estado, embora ainda não decadente, está sob ameaça e em declínio. Para Gomes, “os equívocos de governar em governança «geram a impressão difusa e tenaz de mal-estar que paradoxalmente acompanhou o aparecimento de uma sociedade civil mais ativa, melhor informada e com maior intervenção na vida da cidade» ” (Rosanvallon, 2008 citado por Gomes, 2013:22)”.

Waters (2002: 155-156), valoriza a ação dos modernos Estados-nação na provisão equitativa do bem-estar social, sendo esta ação realizada no âmbito do conjunto de direitos de cidadania que protegem o cidadão do «saque dos exploradores da economia». O cidadão-trabalhador comum vai participando nas decisões que controlam a sua vida, elegendo os representantes para os governos nacionais. Neste sentido, Friedman<sup>29</sup> assumiu no milénio em curso existirem novas prioridades, quando referiu que “sabemos agora que a primazia do Estado de direito é provavelmente mais importante do que a privatização” (Fukuyama, 2006:32). “A tese de que o capitalismo sobreviveu como forma dominante de organização económica, graças à democracia e não apesar dela, parece, intuitivamente, muito mais convincente” (Fitoussi, 2005:47).

Em Portugal o Estado Neoliberal começa a implementar-se na década de oitenta do século XX na sequência do processo de adesão de Portugal à CEE, concretizada em 1986. Neste enquadramento político e sócio-económico do país, nasceu a reinserção social no sistema de justiça penal português, concetualmente relacionada com a reintegração de delinquentes na comunidade e organizacionalmente criada pela primeira Lei orgânica<sup>30</sup>, em 1982. Nos termos

---

<sup>28</sup> Prisões, hospitais psiquiátricos, etc.

<sup>29</sup> Milton Friedman (1912-2006), «pai» do neoliberalismo, publicou nos Estados Unidos, em 1962, a sua obra mais conhecida “Capitalismo e Liberdade”.

<sup>30</sup> Decreto-Lei 319/82, de 11 de agosto, criou o Instituto de Reinserção Social.

do n.º 1 do art.º 201.º da CRP, o Governo decretou a criação do Instituto de Reinserção Social na dependência direta do Ministério da Justiça, com estrutura de instituto público personalizado, dotado de autonomia administrativa e financeira (DL n.º 319/82, artigo 1.º). Posteriormente, em pleno Estado Neoliberal, com a revisão do Código do Processo Penal<sup>31</sup> (CPP), de 1998, a Vigilância Eletrónica, surgiu em Portugal como uma forma de cumprimento de medidas e penas alternativa à prisão, integrada na estrutura orgânica do Instituto de Reinserção Social. A implementação da Vigilância Eletrónica em Portugal, decorreu entre 2002 e 2005, enquadrada no sistema penal português<sup>32</sup>.

## 1.2. Origem da Administração Pública

Os primeiros serviços públicos remontam à antiga China. Creel refere que, no séc. II a.C., a China evidenciava um rigor quase matemático, para descrever a forma como o governante pode manter a sua posição e fazer prosperar o seu Estado por meio da técnica administrativa e da psicologia aplicada (Lynn, 2007). No entanto, o berço da Administração Pública (AP) contemporânea tem origem europeia e remonta à fase da construção dos Estados-nação, caracterizada pelo reforço do poder estatal e pela formação de uma administração moderna.

O Estado burocrático moderno é uma invenção social da Europa Ocidental, instituído com Luis XIV, na França, com o *intendant* (administrador que respondia ao rei e seus ministros) essencialmente ligado a questões financeiras. Entre os séculos XVII e XVIII, esboça-se em França a ciência administrativa, sob o nome de «ciência de polícia», nos países de língua alemã, surge uma corrente de pesquisas idênticas designadas *Polizeiwissenschaft* ou *Kameralien* (ciências camarais – câmara), com uma sucessão de reformas que romperam a tradição medieval, instituindo a Administração Pública (AP) via servidores públicos treinados e competentes, que agiam em prol do “interesse público” ao invés do exclusivo interesse da dinastia, através de regras que beneficiavam a economia, defendendo a meritocracia, enquanto disciplina (Chevallier, 2007).

A passagem do absolutismo monárquico ao Estado liberal e de direito, gera na Europa uma inversão de prioridades, com as controvérsias constitucionais a ocultar os problemas administrativos. Desenvolve-se o direito administrativo, concentrando-se os teóricos nos aspetos jurídicos e contenciosos do funcionamento da administração. Apenas com a passagem do Estado liberal para o Estado intervencionista, na segunda metade do século XX, se toma consciência das insuficiências do direito para melhorar as estruturas e os métodos de ação da

---

<sup>31</sup> Lei n.º 59/98, de 25 de agosto - CPP.

<sup>32</sup> Lei n.º 122/99, de 20 de agosto, regula a vigilância electrónica para fiscalização do cumprimento da obrigação de permanência na habitação.

administração. Nos EUA o estudo da AP, enquanto ciência mantinha-se embrionário, a mutação acelerada das transformações económicas e sociais realçam problemas concretos, relegando as questões da administração que se desenvolve apenas com a passagem do «Estado agrícola e rural» para o «Estado urbano e industrial». A seguir à Guerra Civil Americana<sup>33</sup> a reflexão sobre os problemas de AP começa a surgir e prossegue até à I GM, avançando na época do *New Deal*<sup>34</sup> (Chevallier, 2007).

No séc. XIX, marcado pela soberania popular, a ideia dominante das instituições da AP era a separação de poderes e a gestão burocrática. As razões das diferenças entre as nações relacionava-se com as Constituições e políticas das Nações. Em Inglaterra vigorava a democracia parlamentar com separação de poderes e nos EUA, a administração e gestão pública, a prática e responsabilidade concetual, refletiam as tensões constitucionais entre sistemas executivo, legislativo e judicial. A América privilegiava métodos de estudo de administração com ênfase em teorias de análise quantitativa que o legalismo europeu considerava irrelevante (Lynn, 2007). Woodrow Wilson<sup>35</sup> referiu que «a administração pública é o governo em ação» (Wilson, 1887), o seu modelo reflete os valores de gestão científica da sua era, aceitando o legítimo domínio dos atores políticos em relação à política pública, enfatizou a superioridade da administração como ciência, sendo a «política meramente arte» (Peters, 2009:9). Realça a necessidade de elaborar uma ciência da administração suportada mais na experiência do que em doutrinas *a priori*, inspirando-se em métodos eficazes do setor privado. Na época de Roosevelt, a extensão das atividades governamentais e a reorganização administrativa promoveram a reflexão sobre os problemas de administração (Chevallier, 2007).

Não obstante, seja indispensável uma definição de Estado para a compreensão da AP europeia, não existe um único tipo de Estado europeu que defina uniformemente as suas ciências administrativas. Na Suécia o Estado é o "lar do povo". Nos antigos países europeus do leste, quando controlados pelos soviéticos, os Estados eram predatórios que agiam como "lobos" para com os cidadãos. Na Holanda o corporativismo e o consenso-democracia definiam o Estado. Wolfgang Seibel refere que "o que caracteriza a AP alemã desde o século XVIII é a

---

<sup>33</sup> Guerra Civil dos Estados Unidos ou Guerra de Secessão, travada entre 1861 e 1865, foi uma guerra civil nos Estados Unidos, depois de vários Estados esclavagistas do sul declararem sua secessão e formarem os Estados Confederados da América, conhecidos como "Confederação" ou "Sul". Os Estados que não se rebelaram ficaram conhecidos como "União" ou simplesmente "Norte". O conflito teve origem na controversa questão da escravidão, especialmente nos territórios ocidentais.

<sup>34</sup> O *New Deal* ou novo acordo, foi o nome dado aos programas implementados nos Estados Unidos, entre 1933 e 1937, no governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, após a «Grande Depressão».

<sup>35</sup> Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), político e académico americano, foi o 28º Presidente dos Estados Unidos, de 1913 a 1921.

sua modernização antecipada em relação ao regime político", descreve o sistema administrativo alemão como desenvolvido antes da constituição democrática, o que permitiu que a Alemanha funcionasse mesmo quando o regime político caía em colapso, como em 1918 e 1945, após as duas grandes guerras mundiais (Seibel 1996; citado por Stillman 1997).

### **1.2.1. Enquadramento Teórico e Conceito de Administração Pública**

A Administração Pública americana difere da ciência administrativa europeia tradicional: pela crença nas virtudes da experiência em detrimento das doutrinas, pela fraca dimensão jurídica decorrente da ausência de um direito administrativo e pelo paralelismo constante entre a administração estatal e administração de empresas, entre a ciência da Administração Pública e a ciência da gestão de empresas (Chevallier, 2007).

A ciência administrativa, é um composto heterogêneo de sucessivos contributos, com duas principais perspectivas, a jurisdicizada proveniente da Europa e a integrativa oriunda dos EUA. Na Europa o domínio da investigação é delimitado, enquanto que nos EUA é multiforme, contém a administração estatal e gestão dos negócios públicos e privados (Chevallier, 2007).

No início, afirma Chevallier (2007), o conceito de administração fundia-se com o de administração estatal, mais dirigida para as funções administrativas (monopólio, prerrogativas de poder público, prossecução do interesse geral) e menos para o ordenamento interno dos serviços. A ciência das organizações desenvolveu-se mais cedo nos EUA, país de fraca tradição administrativa. No final do século XIX início do século XX, no seio do movimento operário<sup>36</sup> acentua-se a necessidade de organização, enquadramento propício ao nascimento da burocracia de Max Weber<sup>(36)</sup>, enquanto forma de organização administrativa caracterizada pela profissionalização, a hierarquia de funções e a impessoalidade das regras. Os percursores da ciência administrativa centrada na organização surgem também na gestão de empresas, do taylorismo<sup>37</sup>, no plano tecnológico, com a invenção do trabalho em linha de montagem e, no plano económico, com a passagem da fábrica à empresa, na esteira do incremento do capitalismo americano e de Fayol<sup>(37)</sup>, segundo o qual “administrar é organizar”, aperfeiçoa a «função administrativa», vindo a exercer influência nos teóricos americanos do *management* e

---

<sup>36</sup> Marx e Engels, em 1848, realçam como fundamental a existência de um partido da classe operária para assegurar o triunfo da revolução socialista. O sociólogo alemão Michels, através da análise das «tendências oligárquicas inerentes à existência de organizações poderosas – partidos ou sindicatos – considera serem indispensáveis ao movimento operário, na luta contra os fortes». Max Weber (1864-1920), economista alemão, criou a Teoria da Burocracia, para explicar a forma como as empresas se organizam.

<sup>37</sup> Frederick Taylor (1856-1915), norte-americano, autor da Administração Científica, enquadra uma perspectiva assente na produção e no operário, voltada para os resultados e quantidade produtiva. O seu contemporâneo, Henri Fayol (1841-1925) engenheiro, grego de nascimento educado em França, autor da Teoria Clássica Administrativa, que consiste em racionalizar métodos e aumentar a eficiência aperfeiçoando com resultados finais na produção.



defende a ideia de que a «doutrina administrativa» se aplica também no setor público.

A Escola das Relações Humanas é uma nova etapa do desenvolvimento da ciência das organizações que, como diz Chevallier (2007), substitui o racionalismo tecnicista pela abordagem sociológica das organizações, realçando o fator humano omitido por Max Weber. Nesta linha, em 1958, March e Simon descrevem a teoria das organizações como pluridisciplinar e sintética, cujo campo de investigação abrange a administração de empresas, prisões, hospitais, igrejas, partidos políticos. Esta teoria incide no que é comum às organizações, por processos de cooperação, integração e adaptação à missão para efetivação dos objetivos.

De acordo com Chevallier, a «ciência administrativa» engloba quatro perspetivas principais:

- ✓ a perspetiva jurídica, a mais antiga, consiste no estudo da administração estatal com base no direito administrativo subordinada ao método dedutivo e opera no interesse geral pelo que se investe de prerrogativas de poder público;
- ✓ a perspetiva managerial aglutina a administração à gestão é concebida como uma ciência da gestão, da organização racional dos meios materiais e humanos com o intuito de atingir nas condições ótimas um objetivo. Foi influenciada pela evolução do contexto socioeconómico, designadamente em 1980 com o surgimento da segunda geração da gestão, agora com o foco na importância dos recursos humanos, no poder das culturas organizacionais<sup>38</sup>, métodos de gestão participativa, descentralização das estruturas, inovação, ética e complexidade. É a ciência da gestão pública que difere da anterior por particularidades no que concerne as finalidades, a autonomia, o mercado, nesta a conceção de eficácia consiste em melhorar a *performance* pública.
- ✓ as perspetivas sociológicas, designadamente a sociologia das organizações integra duas correntes, a teoria da burocracia de Max Weber e a teoria das relações humanas ou comportamental resultante dos estudos clínicos<sup>39</sup> dos psicossociólogos, para estes as organizações são unidades sociais complexas. A partir de 1980, surge a perspetiva sistémica que analisa a organização como um todo como uma entidade coletiva que utiliza a «aproximação estratégica» e mecanismos de troca entre si. A ciência administrativa ligada à sociologia, estagnou no decurso dos anos oitenta.
- ✓ a perspetiva política surge no decurso do século XX como um elemento importante do

---

<sup>38</sup> Henry Mintzberg, canadiano, académico contemporâneo e autor de várias obras na área da administração, almeja conseguir paulatinamente "Mudar a maneira como se pratica Gestão".

<sup>39</sup> Michel Crozier (1922-2013), sociólogo francês, difundiu o método «clínico» que é em simultâneo empírico e indutivo, pois as sistematizações teóricas apoiam-se nas observações efetuadas no terreno, guiadas pela hipótese de que a organização se estrutura em relações de poder, evidenciáveis através da análise das estratégias dos diferentes grupos em presença.

Estado na administração da vida social. A análise das políticas públicas integrou a ciência política, no decurso da década de 60, nos EUA. A elaboração de políticas passou da visão *top down* de políticas elaboradas e impostas pelas autoridades, para políticas formuladas pela interação de atores de origem diversa. Esta abordagem começou por ser marcada por esquemas racionalistas, da Teoria da Escolha Pública, diversificando para teorias neocorporativistas, neoinstitucionalistas e cognitivistas, tendo-se implementado no decurso dos anos 80 na Europa, inicialmente em França.

A análise das políticas públicas enquanto domínio privilegiado dos estudos políticos renovou o olhar sobre a administração pública (Chevallier, 2007:29-44).

Os Estados Unidos começaram a sua formação administrativa com uma acentuada influência de gestão, num Estado administrativo construído de baixo para cima e desprovido de qualquer senso de Estado, e muito menos de tradição jurídica positiva, para impor a razão do Estado pelo modelo de gestão. Nas ciências administrativas europeias, o método da lógica administrativa é, essencialmente, dedutivo. A centralidade do Estado, a sua evolução histórica e uma tradição jurídica positiva que conduziu à autonomia estatal, definem a estrutura da AP de cima para baixo com princípios claros a partir dos quais se deduzem abordagens para pensar a AP. Os americanos usam o estudo de caso para treinar administradores através do método indutivo de análise administrativa. Induzem princípios administrativos a partir do contexto empírico, através de metodologias científicas, como a gestão científica de Taylor as abordagens comportamentais das ciências sociais e os conceitos da abordagem mais moderna das «ferramentas». Quanto aos europeus raramente se baseiam em análise de caso ou no cientificismo para formar administradores, dispõem de um Estado autoritário e decidido descrente do raciocínio indutivo, pelo que o treino da AP europeia permanece enraizado na lei (Stillman, 1997).

Rosenbloom (1998) analisa e explica a administração pública do ponto de vista de três perspetivas bem estabelecidas: gestão, política e lei. Realça que para cada perspetiva há um «campo de doutrina», conjunto de valores, coleção de instrumentos e repertório de procedimentos. Para a perspetiva executiva, o *cluster* é administrativo, gerencial, burocrático e o ênfase recai na eficácia e eficiência. Para a perspetiva legislativa, a doutrina é política e de formulação de políticas, dando ênfase nos valores de representatividade e capacidade de resposta. Para a perspetiva judicial, o corpo de doutrina é legal com ênfase na integridade constitucional, de um lado, e proteções substantivas e processuais para os indivíduos, por outro.

Freitas do Amaral (2015), define a Administração Pública como o conjunto de ações e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e restantes organizações

que asseguram, em nome da coletividade, a satisfação disciplinada regular e continua das necessidades coletivas e promoção do desenvolvimento económico-social - art.º 199.º, al. g) da CRP. O objeto da AP são as necessidades coletivas por cuja satisfação a responsabiliza a própria coletividade, os fins são a prossecução em exclusivo do interesse público, definido pelo poder político nos termos da lei, os meios são o recurso a poderes de autoridade e restrições encargos e deveres especiais.

### **1.2.2. Modelo Burocrático**

As razões históricas e administrativas para o processo da burocratização surgiram na civilização ocidental, especialmente onde era significativo o impacto do domínio da lei no funcionamento das organizações. Os atributos da burocracia moderna incluem a impessoalidade, a concentração dos meios da administração, um efeito de nivelamento entre as diferenças sociais e económicas e a execução de um sistema da autoridade que é quase indestrutível.

O modelo burocrático é uma referência para a compreensão da lógica de construção dos sistemas administrativos contemporâneos, tendo surgido no final do século XIX, preconizado por Max Weber<sup>40</sup>. De acordo com Chevallier (2007), é um modelo suportado na primazia do direito, esta jurisdicização explica-se a três níveis: técnico, ideológico e político. Racionalmente, a administração moderna deve ser previsível, através da existência de regras gerais e impessoais que eliminem o favoritismo e arbitrariedade. Quanto aos «fundamentos de autoridade» a organização burocrática corresponde a um tipo de dominação «legal racional» que se fundamenta num estatuto legal de normas jurídicas, abstratas e objetivamente definidas. Por fim, o Estado de direito atua segundo uma autoridade limitada por um quadro de normas pré-estabelecidas que condicionam a legitimidade dos governos. O direito no modelo burocrático tem uma dupla função, organizacional e operacional. No plano interno, o direito organiza a vida administrativa conferindo-lhe coerência e unidade, define a situação dos funcionários a nível contratual e funcional, assegura o bom funcionamento do aparelho através da repartição de competências dos órgãos hierarquicamente. Na intervenção na sociedade, o

---

<sup>40</sup> Max Weber (1864-1920), economista alemão, criou a Teoria da Burocracia para explicar a forma como as empresas se organizam. Foi influenciado pelas ideias de Engels, Karl Marx e Émile Durkheim. Alinhava-se à visão de Marx em relação ao desenvolvimento do capitalismo no mundo moderno e às investigações relativas aos sistemas anteriores de produção e das lógicas de relações sociais estabelecidas naqueles. Procurava com os seus antecessores, entender as mudanças sociais advindas da Revolução Industrial que ainda se verificavam no seu tempo. No entanto, a sua linha de pensamento dava a mesma importância aos fatores económicos do mundo social e ao espectro mais individual, relacionado com o sujeito, que considerava o principal ator no processo de mudança social, com enorme relevância no estudo do contexto dos fenómenos sociais. Para Weber, as estruturas sociais estavam em contato direto com o poder de ação dos indivíduos, pelo que os sujeitos os seus valores e ideias possuem força de ação direta sobre essas estruturas. Demonstrou esse princípio nos estudos comparativos mencionados no seu livro, “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, publicado em 1904/05.

direito é mediador das relações entre a administração e os administrados.

Para Weber a burocracia caracteriza-se por: formalização das regras, divisão do trabalho, hierarquia de funções e pessoas, por regras técnicas e jurídicas, impessoalidade, pela separação entre a direção administrativa e os meios de administração e pela retribuição dos funcionários, segundo a sua posição hierárquica e a progressão através de critérios definidos. Estas características estão próximas dos catorze princípios que segundo Fayol são condição para uma gestão administrativa eficaz: divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação dos interesses particulares ao interesse geral, remuneração centralização, hierarquia, ordem, equidade, estabilidade, iniciativa, união do pessoal. Sintetizando, a burocracia caracteriza-se pela conjugação de três aspetos: profissionalização, concentração da autoridade e unidade das estruturas.

A profissionalização requer que o emprego em funções públicas seja permanente e estável independente das vicissitudes políticas, com um sistema de emprego e carreiras, com formação inicial e continua assegurada por escolas de Administração Pública. A independência profissional requer um estatuto com referência a um quadro ético e deontológico.

A hierarquia pressupõe processos indissociáveis de diferenciação/integração. Por um lado, os papéis administrativos são estratificados e por outro lado, são subordinados, sendo que «uma boa administração deve ser previsível e calculável». O princípio hierárquico aparece como um corolário do estatuto, e rege-se pela subordinação jurídica, política e social.

A unidade das estruturas é explicada pela focalização da administração burocrática na coerência e integridade enquanto elementos constitutivos interdependentes e estritamente ligados que funcionam como um todo. A dialética unidade/diversidade do aparelho burocrático traduz-se na construção de uma estrutura bipolar: por um lado, por um aparelho central regulador e, por outro lado, dotado de zonas de competência especializada (geográfica ou funcional) articuladas por um meio específico (local ou profissional) (Chevallier,2007:305-334).

No que concerne os serviços prisionais, as respetivas leis orgânicas, de 1936 e 1956, evidenciam a influência do modelo burocrático na AP em Portugal, designadamente quando mencionam que “Impõe-se por isso, como necessidade urgente, uma organização que defina claramente os fins a atingir, que formule princípios seguros de orientação e trace um plano de realizações em que a diversidade de estabelecimentos e de serviços se adapte à variedade dos delinquentes. (...) Em que condições se faz esta organização? Que princípios e que processos se adoptam? Alguma cousa do que existe entre nós se tem revelado útil e tudo o que a experiência justificou é mantido e ampliado mesmo; mas introduzem-se novos processos e modalidades de execução da pena, que a prática de outros países e a ciência penitenciária

aconselham e susceptíveis de se adaptar às condições peculiares do País.” (DL n.º 26:643, 28maio1936:581). Em 1956 é mencionado que “importa amparar o libertado no período particularmente crítico dos primeiros contactos com o mundo exterior, levá-lo a coibir-se das más companhias e da frequência de locais suspeitos, ajudá-lo a refazer ou a constituir um lar, fiscalizar discreta, mas criteriosamente, a administração do seu pecúlio, (...) Esta importante missão não pode hoje, como é evidente, ser exclusivamente confiada à iniciativa dos particulares ou das associações privadas (...) «Perante os problemas postos pela política criminal moderna, os grandes fervores de interesse filantrópico, se não forem apoiados por uma sólida formação técnica, social e criminológica, são inoperantes. E isto é especialmente válido no que toca a actividades que se caracterizam pela sua função reformadora e pedagógica (apud Eduardo Correia, Assitência Prisional e Pós-Prisional, 1956, p.33)»” (DL 40876, 24novembro1956:1822-1823). Estes diplomas legais realçavam algumas características do modelo burocrático, designadamente a formalização das regras, divisão do trabalho, hierarquia de funções e pessoas e a profissionalização através da formação.

### **1.2.3. Teoria da Escolha Pública**

A teoria da escolha pública surgiu na segunda metade do século XX fazendo a ponte entre a antiga administração pública, o modelo burocrático e a nova gestão pública. Num período em que a teoria comportamental questionava o modelo burocrático, por ausência de distinção entre normas impostas e normas consentidas. Talcott Parsons<sup>41</sup> acentua que a burocracia implica disciplina e adequação das ações do indivíduo a um complexo padrão de normas ou ordens entendido como o melhor método conhecido para a consecução de qualquer objetivo. Weber assegurava que a burocracia era uma forma de administração em que a obediência seria um fim em si mesma. O indivíduo obedece à ordem, afastando os seus julgamentos racionais ou morais, por causa da posição ocupada pela pessoa que ordena, sem questionar o conteúdo da ordem. Foi neste contexto que os funcionários nazis justificaram as suas ações, «obedeciam a ordens». No modelo burocrático, o indivíduo obedece em parte devido aos seus sentimentos de respeito à norma ou ordem e obedece independentemente dos seus sentimentos. Parsons acrescenta que Weber confundiu diferentes tipos de autoridade: a autoridade relativa à atribuição de um cargo legalmente definido e a autoridade baseada na competência técnica, por exemplo, a autoridade de um médico reside na crença do doente que o médico age em seu benefício (Gouldner, 1978).

---

<sup>41</sup> Talcott Edgar Frederick Parsons (1902-1979), sociólogo norte-americano, publicou “A Estrutura da Ação Social” em 1937, que teve grande influência nas décadas de 1950 e 1960.

Como disfunções da burocracia que negam a existência de organizações completamente racionais Merton<sup>42</sup> realça a interiorização das regras e o apego aos regulamentos, o excesso de formalismo e a resistência a mudanças, a despersonalização do relacionamento, a dificuldade no atendimento os conflitos com o público e a exibição de sinais de autoridade (Gouldner, 1978).

Segundo a teoria da escolha pública, os indivíduos são racionais e com interesses próprios, com preferências pessoais que procuram maximizar. Os indivíduos procuram beneficiar-se, ao menor custo, manipulando. Esta teoria foca-se na ideia de «bens públicos» enquanto *outputs* da AP, podendo estes distinguir-se dos bens privados quando, por exemplo, um bem público como a Defesa Nacional é fornecido a favor de uma só pessoa (Denhardt, 2003).

A teoria da escolha pública está associada a diferentes regras de escolha ou decisões que resultam de diferentes abordagens da escolha pública. Por esta razão, estruturar as regras de decisão para influenciar a escolha humana e por sua vez o comportamento humano é a chave para o desempenho da AP e do sistema governativo na generalidade. Neste contexto, Ostrom e Ostrom<sup>43</sup>, dirigem a atenção para o que impulsiona o comportamento humano (altruísmo ou interesse próprio), o efeito das instituições e as regras sobre o comportamento individual e grupal e como as instituições se transformam e são transformadas por indivíduos. A AP é vista enquanto meio com capacidade para alocar decisões que providenciem bens públicos e serviços adequados às preferências individuais de determinados contextos sociais.

De acordo com a perspetiva política de Chevallier (2007:44), a elaboração de políticas públicas, na segunda metade do século XX, passou a usar os contributos dos funcionários da AP, enquanto sujeitos racionais com interesses e preferências pessoais. A abordagem da escolha pública defende que especificamente o governo e a ciência política envolvem a aplicação de modelos económicos e as circunstâncias do não-mercado, no sentido de providenciar estruturas e incentivos para orientar o comportamento humano. Os teóricos da escolha pública entendem que para providenciar uma melhor explicação do comportamento humano devem concentrar-se na maneira como os indivíduos e grupos procuram maximizar os seus próprios interesses, e a forma como os mecanismos de mercado influenciam e respondem a escolhas individuais. Dahl sugere que a eficiência é por si um valor, tal como a responsabilidade individual ou a moralidade democrática. As questões que comparam o interesse pela eficiência administrativa

---

<sup>42</sup> Robert S. Merton (1910-2003) sociólogo americano, publicou a obra “*Social Theory and Social Structure*”, em 1949.

<sup>43</sup> Elinor Ostrom (1933-2012), economista política americana, cujo trabalho foi associado à nova economia institucional e ao ressurgimento da economia política, acrescentou aos termos propriedade privada e propriedade pública a propriedade comum. O marido Vicent Ostrom (1919-2012), Professor universitário de ciência política, no seu trabalho procurou entender o processo de tomada de decisão dos indivíduos e o equilíbrio entre interesses individuais e grupais.

com a necessidade da AP envolver cidadãos na decisão de processos, tanto do ponto de vista de Dahl<sup>44</sup> como segundo os argumentos similares de Waldo<sup>45</sup> e de outros, foram relegados perante a emergência do diálogo sobre a estrutura e conduta das organizações públicas (Denhardt, 2003:10-11).

A Lei Orgânica<sup>46</sup>, de 1956, dos Serviços Prisionais portugueses, denota a influência da teoria da Escolha Pública no que concerne a utilização de modelos económicos e critérios do não-mercado na intervenção e incentivos na área da orientação do comportamento humano, quando menciona que se deve “Concentrar nos assistentes sociais das prisões, sem prejuízo do concurso prestado pelos particulares ou pelas associações privadas, que aliás lhes compete estimular e coordenar com a atividade oficial, a plenitude das funções da assistência social ligada à jurisdição criminal, desde a vigilância e tutela dos indivíduos condenados em pena suspensa, sujeitos a liberdade vigiada ou postos em liberdade condicional (...)” (pp.1822).

#### **1.2.4. Nova Gestão Pública**

Decorrente da crise económica e escassez fiscal dos anos 60-70, e influenciado pelas mudanças complexas do pós *Welfare State*, os EUA voltaram a realçar o estudo e pesquisa da gestão pública como complemento do treino tecnocrático, salientando as boas práticas. Por sua vez, o interesse Europeu na gestão pública era mais político e menos académico. Ainda assim, embora o pensamento legalista dominasse na Europa e ainda que a orientação substantiva do interesse na gestão pública não fossem as boas práticas, a literatura abordava as questões na perspetiva dos gestores e não da teoria. As questões práticas, teóricas e metodológicas da administração e gestão pública convergem entre a Europa e EUA, nos anos 90, para o discurso globalizado da gestão pública, a Nova Gestão Pública ou *New Public Management* (NPM) (Lynn, 2007).

Os pontos centrais das propostas de solução para a AP, nas décadas de 1980 e 1990, sob influência da NPM consistiam na adaptação e transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, com ênfase no aumento da sua eficiência e na crescente competição.

As organizações públicas e organizações privadas deparam-se com desafios comuns,

---

<sup>44</sup> Robert Alan Dahl (1915-2014), teórico político e Professor de Ciência Política na Universidade de Yale, estabeleceu a teoria pluralista da democracia - em que os resultados políticos são promulgados através de grupos de interesse competitivos, mesmo desiguais - e introduziram a "poliarquia" como característica da governança democrática.

<sup>45</sup> Clifford Dwight Waldo (1913-2000), cientista político americano influente na área da Administração Pública moderna, pronunciou-se sobre como o Estado Administrativo concebeu o Estado americano, em contraste com a experiência do Estado europeu. O autor conclui que a administração pública em ambos os lados do Atlântico está intrincada entre o desenvolvimento do Estado, o todo e as partes, o passado e o presente. Entende a Administração Pública apenas num contexto de Estado-nação.

<sup>46</sup> DL 40876, 24 de novembro de 1956.

problemas de identidade organizacional, mudança tecnológica e de comportamentos, concorrência e necessidade de melhorar a produtividade (Chevallier, 2007). Pretende-se que as mudanças resultem numa forma de governação mais flexível e transparente e numa Administração Pública menos centralizada e mais equitativa. O atual milénio evidencia novos contextos decorrentes de mudanças ocorridas no continente europeu no final do anterior milénio, como o colapso da União Soviética e fim da Guerra Fria e reunificação da Alemanha. Este enquadramento despoletou alterações estruturais nos Estados-nação. Como resultado, as ciências administrativas redefinem-se ou florescem. Wolfgang Seibel refere-se a este processo na Alemanha como o movimento *neoverwaltungswissenschaft* (nova ciência administrativa). Walter Kickert, na Holanda, descreve-o como "um pluralismo de novas abordagens". Christopher Pollitt em Inglaterra, caracteriza-o como "um novo gerencialismo". Torben Beck Jorgensen define o processo na Administração Pública Escandinava como uma mudança "da lei continental para o behaviorismo anglo-saxónico" (Kickert e Stillman, 1996; citados por Stillman, 1997).

O *New Public Management*, expandiu-se para a maior parte dos países ocidentais, tornando-se um modelo hegemónico. Em Portugal alguns autores, como Isabel Corte-Real, na década de noventa, enquadravam a adoção deste modelo num subtipo a que Pollitt (2011) denominam «modelo neo-weberiano», face às especificidades da reforma da AP. Entre os anos de 1979 a 1999, o número de funcionários da AP duplicou em resultado da mudança do regime político para o democrático, com aumento da intervenção do Estado, e do processo de descolonização que implicou a integração de trabalhadores da AP das ex-colónias na AP portuguesa. A este nível o percurso era inverso ao da maioria dos países da OCDE, em que as medidas de reforma consistiam na redução da intervenção do Estado. No entanto, em meados da década de 80, no decurso da integração de Portugal na CEE, a orientação da reforma altera-se, passando os cidadãos a estar no centro da mudança de acordo com os objetivos: melhorar a relação entre a AP e os cidadãos; reduzir os custos das obrigações e formalidades administrativas e melhorar a formação dos funcionários públicos. As preocupações iniciais com a privatização e desburocratização deram lugar à preocupação com a qualidade dos serviços públicos. Entre 1995 e 2002, a preocupação dos Governos Constitucionais (GC) foi com a qualidade dos serviços públicos, a relação entre a administração e os cidadãos, a adoção de formas inovadoras de fornecimento de serviços públicos e a procura de maior envolvimento e participação das organizações sem fins lucrativos na implementação das políticas públicas, ou seja o desenvolvimento de parcerias entre a AP e o Terceiro Setor. De seguida, o XV GC reanimou a tendência gestonária da mudança, aproximando-a dos padrões de outros países da Europa,



pautada por novas práticas de gestão, como a redução dos recursos humanos da AP, a gestão por objetivos e respetivo alinhamento dos organismos públicos a objetivos e resultados, a liderança e responsabilização, introduzindo uma nova cultura na AP (Araújo, 2005).

No início dos anos 90, segundo David H. Rosenbloom (1998), uma nova abordagem gestionária da AP começou a apossar-se dos Estados Unidos. Tal como a abordagem gestionária tradicional, esta também é orientada para a reforma do desempenho do setor público. A partir da premissa de que a AP tradicional, burocraticamente organizada, é ineficaz, motivou a descrença do público no governo. A retórica política suportada na teoria da escolha pública contribuiu para a implementação do NPM, ao postular que o indivíduo como consumidor de serviços públicos deve poder escolher a eficiência administrativa. A escolha pública argumenta que, em termos gerais, o governo não deve fornecer um serviço ou aplicar um regulamento que o setor privado forneça. Os mercados são vistos como geralmente superiores à AP na satisfação de preferências individuais com eficiência técnica e económica. Na transição do modelo clássico de Administração Pública para o NPM, o movimento da «escolha pública» considerou que as «agências» governamentais serão mais responsivas e eficientes se puderem ser compelidas a reagir a forças de mercado. Por exemplo, as escolas públicas competem umas com as outras, permitindo aos pais escolher qual a escola adequada para os seus filhos em qualquer área geográfica. Quando as operações do governo não são «comercializáveis», as forças de mercado afastam-se como acontece na maioria das operações administrativas públicas. A AP fornece serviços e produtos que não podem ser oferecidos de forma lucrativa por empresas privadas, como a defesa nuclear a rede de infraestruturas sanitárias, estão ao dispor do uso de qualquer cidadão, não se esgotam ou diminuem consoante os indivíduos os utilizem e para os quais estes não competem. A sociedade beneficia de uma boa rede de rodovias modernas e de uma população melhor educada, logo deve suportar alguns dos custos de forma tributada.

No final do século XX, nos EUA, o sistema judicial atuou também na reestruturação de sistemas escolares, instalações públicas de saúde mental, habitação pública e prisões, para garantir que cumprem os padrões constitucionais. Nos termos do NPM, o orçamento do Estado centra-se na produção de serviços, na aplicação regulatória e prioriza agências ou unidades administrativas que gerem as suas próprias receitas, ou parte delas, cobrando taxas de usuários. As dotações legislativas devem basear-se no desempenho e na criação de valor para os clientes, o público e o interesse nacional. A falta de produção deve ser investigada para verificar se um investimento maior na função está garantido ou deve ser encerrado, privatizado ou transferido

para algum outro nível ou unidade de governo. As agências dispõem de flexibilidade na gestão dos seus orçamentos, desde que produzam resultados (Rosenbloom, 1998).

Em Portugal a influência da «nova gestão pública» surge no final do século XX, através da importação de práticas de gestão privadas assentes nos princípios da descentralização, da desregulação e da delegação de competências (Peters and Waterman, 1982; citados por Ferraz, 2013:5), promovendo a criação de estruturas mais autónomas, fora das estruturas hierarquizadas tradicionais típicas do modelo burocrático (Flinders, 2009; citado por Ferraz, 2013:5). Sob influência deste modelo de AP, foi criado o Instituto de Reinserção Social<sup>47</sup>, no início dos anos 80, na dependência direta do Ministério da Justiça, com estrutura de instituto público personalizado, dotado de autonomia administrativa e financeira e com um “modelo de gestão menos rígido, orientado para o cumprimento de objetivos e resultados, com uma estrutura flexível, horizontal” (Ferraz, 2013:5). O n.º 1 do artigo 2.º do mesmo diploma define que “Ao Instituto de Reinserção Social compete desenvolver as atividades de serviço social prisional e pós-prisional, bem como implementar as medidas penais não institucionais existentes ou que venham a ser consagradas na lei, relativamente a delinquentes imputáveis ou inimputáveis” (DL n.º 319/82, 11 agosto:2361). Por sua vez, a implementação da Vigilância Eletrónica no sistema de justiça português, decorreu entre 2002 e 2005, na dependência da estrutura orgânica do Instituto de Reinserção Social, enquadrada no sistema penal português<sup>48</sup>, tendo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2001 de 6 de janeiro, criado uma Estrutura de Missão para executar o programa experimental da Vigilância Eletrónica. Os meios eletrónicos utilizados na fiscalização por vigilância eletrónica são fornecidos por uma entidade privada<sup>(48)</sup>. Esta partilha de competências entre Estado e mercado, evidencia claramente a influência do modelo NPM. O Estado não se demite das suas funções mas complementa-as com a iniciativa privada.

### **1.2.5. Nova Administração Pública**

De acordo com Peters (2009), a gestão pública e a reforma da AP incluem para além de questões de economia, eficiência e eficácia, outras relacionadas com a legitimidade dos instrumentos e das estruturas de organização pública. O cerne da questão consiste em ter uma melhor AP para servir os objetivos do sistema político democrático baseado na cidadania.

A nova gestão pública, nos Estados Unidos, foi o modelo que reinventou o governo, mas este não inclui a participação, deliberação, liderança, *expertise*, responsabilidade, justiça, equidade,

---

<sup>47</sup> O Decreto-Lei n.º 319/82, de 11 de agosto, Lei Orgânica que cria o Instituto de Reinserção Social.

<sup>48</sup> Lei n.º 122/99, de 20 de agosto, regula a vigilância eletrónica para fiscalização do cumprimento da obrigação de permanência na habitação. O n.º 2 do artigo 9.º desta Lei, prevê “A prestação de serviços por entidades privadas, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º, é incluída nos contratos de aquisição de equipamento a que houver lugar”.

nem mesmo "cidadãos" ou "cidadania". Segundo Denhardt e Denhardt, num mundo de cidadania ativa, os trabalhadores em funções públicas desempenharão cada vez mais um papel de prestação de serviços, conciliador, mediador ou mesmo adjudicante. Esses novos papéis exigirão novas habilidades de tributação, negociação e resolução de conflitos.

As questões-chave para o futuro do governo e do serviço público são a capacidade de resposta e a integridade. O modelo da nova administração pública ou *New Public Service* alicerça-se nas “teorias da cidadania, em modelos da comunidade e da sociedade civil, na organização humanista, sustentada nos seguintes princípios do novo serviço público:

- ✓ o papel principal do trabalhador em funções públicas é ajudar os cidadãos a articular e a satisfazer os seus interesses partilhados ao invés de tentar controlar ou dirigir a sociedade em novas direções;
- ✓ os administradores públicos devem tornar primordial a criação de uma noção coletiva e partilhada de interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas orientadas por escolhas individuais, mas sim criar interesses partilhados e responsabilidade partilhada;
- ✓ políticas públicas e programas que atendem às necessidades públicas podem ser alcançados de forma mais eficaz e responsável através de esforços coletivos e processos colaborativos;
- ✓ o interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores partilhados e não a agregação de interesse próprio individual, pelo que os trabalhadores em funções públicas não devem apenas responder às demandas dos "clientes", mas também concentrar-se na construção de relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos;
- ✓ os trabalhadores em funções públicas devem estar atentos a mais do que o mercado, também devem atender ao direito estatutário e constitucional, valores comunitários, normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos;
- ✓ as organizações públicas e as redes em que participam são mais propensas a serem bem sucedidas a longo prazo, se forem operadas por meio de processos de colaboração e liderança partilhada com base no respeito a todas as pessoas;
- ✓ o interesse público é melhor conseguido por trabalhadores em funções públicas e cidadãos empenhados em fazer contribuições significativas para a sociedade, do que por gerentes empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse pessoal” (Denhardt, 2003:9-10).

As novas formas de orientar a sociedade exigem que se considerem os novos padrões de prestação de contas e transparência ou *accountability*, de avaliação do desempenho administrativo, incluindo padrões legais e políticas tradicionais associados à antiga AP, os critérios de mercado e económicos associados à nova gestão pública e também as políticas democráticas e critérios sociais associados ao novo serviço público. Embora seja importante ter

uma preocupação com padrões legais e políticos e critérios económicos, é imperativo que se coloque no centro do trabalho da AP um conceito de serviço público baseado e totalmente integrado no discurso do cidadão e do interesse público, que se coloque a democracia em primeiro lugar.

A AP em Portugal delineou-se conforme os princípios que definem o *New Public Service*, nos primeiros anos do atual milénio, na vigência do qual foi implementado o PRACE<sup>49</sup> no XVII GC. Esta influência foi sentida na estrutura do Instituto de Reinserção Social, com a implementação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP)<sup>50</sup> de forma experimental, em 2005, que se efetivou por toda a estrutura orgânica após a sua alteração para Direção-Geral de Reinserção Social<sup>51</sup>, em 2007. Este formato orgânico caracterizou-se pela perda de autonomia administrativa e financeira da reinserção social. A vigilância eletrónica constitui um dos serviços desta estrutura orgânica, cujas especificidades de organização dos serviços estão estabelecidas em portaria. O diploma legal que criou esta nova estrutura orgânica, reflete a influência do modelo da nova administração pública ao realçar o recentramento na sua atividade e o aumento da operacionalidade, eficácia e redução de custos, mencionado que “esta reforma administrativa, porventura a mais importante, após a Revolução de 1974, coincide com a maturidade alcançada pelos serviços ao longo dos seus 25 anos de existência é consubstanciada no seu recentramento e no reconhecimento da sua acrescida importância, com a necessidade de homogeneidade e convergência das diversas estruturas organizativas do Estado administração. (...) A necessidade de garantir, no âmbito da reinserção social, um modelo adequado e consolidado de intervenção em matéria de justiça juvenil e de justiça penal, desenvolvida ao longo dos anos com a participação da administração, do sistema judicial, de profissionais e entidades ligadas aos sectores da educação, saúde e solidariedade social, assegurando o apoio técnico aos tribunais na tomada de decisão em processos de natureza tutelar educativa e penal, bem como a necessidade de garantir a gestão dos centros educativos e a execução de medidas ou penas alternativas, determina que a estrutura básica da DGRS obedeça a critérios de funcionalidade de forma a alcançar maior nível de especialização, maior nível de operacionalidade e de eficácia e maior redução de custos, eliminando estruturas intermédias redundantes e redefinindo a rede de unidades operativas dos diversos serviços de reinserção social.” (DL n.º 126/2007, 27 Abril: 2631).

---

<sup>49</sup> Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) - RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto.

<sup>50</sup> A Lei n.º 10/2004, de 22 de março, cria enquadrado na Modernização Administrativa o SIADAP, reformulado em 2007, pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

<sup>51</sup> Decreto-Lei n.º 126/2007, de 27 de abril – Aprova a Lei orgânica da Direção-Geral de Reinserção Social (DGRS).

### 1.2.6. Modelo de Governança

A partir do final dos anos 90 e início do atual milênio verificou-se um aumento de consciência política dos cidadãos em geral e uma perda de confiança pública nos governos. Na realidade os próprios políticos exacerbaram essa tendência da sociedade explorando a «política do medo» com o terrorismo, por exemplo, mas também com o medo do colapso do sistema de pensões ou do sistema de saúde ou algum outro sistema chave de Estado. A ideia de que essa aparente perda de confiança poderia ser restaurada oferecendo ao público, serviços mais transparentes começou a constar de discursos e documentos oficiais. Em simultâneo, no mesmo período vários países adotaram nova legislação sobre liberdade de informação.

Face às fraquezas supracitadas, surge um novo paradigma, um novo modelo organizacional de governação que de acordo com Rhodes (1997:660-667) “é a auto-organização de redes autónomas e autogovernáveis, existindo uma interdependência entre as organizações, mantendo-se uma interação continuada entre os seus membros, criando regras sustentadas na confiança, o que significa uma perda de autonomia do Estado”, neste “os cidadãos são parte integrante do processo, onde têm um papel ativo na tomada de decisão das políticas públicas”. O modelo da governança é sustentado por redes de políticas públicas que se auto-organizam e contêm cidadãos e organizações públicas e privadas. Estas redes, desvinculadas do governo central, desenvolvem as suas políticas e moldam os seus ambientes.

Este modelo surge associado ao modelo neo-weberiano que redefine a legitimidade do Estado, segundo Peters e Pierre (2003) e Pollit e Bouckaert (2011), é uma definição mais contemporânea de uma burocracia forte que rapidamente pode oferecer uma ampla variedade de serviços públicos, adaptados às necessidades do indivíduo. Além disso, uma forte burocracia é característica do Estado de direito, no qual a atuação da AP, pela lei, é uma salvaguarda contra o clientelismo, corrupção e favoritismo.

O termo governança foi recuperado, nos anos noventa, por académicos anglo-saxónicos, como Guy Peters, Jon Pierre, Roderick Rhodes, por instituições internacionais<sup>52</sup> e acrescidos ao seu significado inicial, dado metaforicamente por Platão por referência à governação dos homens, dois novos aspetos:

- ✓ maior abrangência do conceito de governo, enquanto organização formal do Estado;
- ✓ propalação de uma nova gestão dos assuntos públicos, assente na participação da sociedade civil (Rodrigues, 2013:103).

---

<sup>52</sup> Como as organizações supranacionais: Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Na verdade a globalização teve um impacto significativo na noção de interesse público, enquanto construção da modernidade que reflete modelos de Estado, de sociedade e de operacionalidade ideológica institucional, legitimadora das políticas públicas. O moderno Estado-nação dá hoje lugar a “redes de estados-nação sendo a mais significativa e integrada, a União Europeia” (Castells, 2005:25). Gomes refere que “o Estado mostra não ter condições para gerir os processos de diferenciação social de uma sociedade complexa, legitimado na modernidade, de acordo com Portinaro, «como regulador, disciplinador e simplificador da complexidade»” (Gomes, 2013: 24). “No campo da análise de políticas públicas, o conceito de rede remete para configurações muito diferentes, que dizem respeito à totalidade das formas de articulação entre os grupos sociais e o Estado. Nas redes temáticas, os vários atores públicos e privados juntam-se numa base voluntária em função não tanto de definir uma resposta comum a um dado problema de política mas do interesse de todos em participarem na produção e troca de informação útil para a gestão e o reforço do próprio setor.” (Gomes, 2013: 24-25).

Nesta linha e conforme o «modelo de Rhodes», as redes profissionais ou «*professional networks*» são visíveis na implementação e divulgação da vigilância eletrónica, no âmbito da justiça penal, a nível mundial. O desempenho da Confederation of European Probation (CEP)<sup>53</sup>, fundada em 1981, empenha-se em melhorar o profissionalismo e o perfil do profissional que intervém no campo da execução de penas e medidas penais na comunidade, a nível nacional e europeu. Promove a cooperação pan-européia através da organização de conferências internacionais regulares sobre tópicos deste âmbito profissional, disponibilizando os relatórios desses eventos, publicando um boletim informativo digital e por meio do site da CEP para estimular a troca de idéias sobre este campo. Esta organização tem, de igual modo, contribuído para a disseminação e evolução da vigilância eletrónica, em vários países da Europa incluindo Portugal e em outros continentes, na execução de sanções e medidas comunitárias.

A «boa governança», conceito utilizado pelas instituições supranacionais, corresponde “à transposição dos princípios da governança organizacional para a escala dos sistemas político-administrativos duma nação, grupo de nações ou mesmo da «sociedade mundial», onde deverão existir serviços públicos eficientes, sistemas legais e judiciais independentes, controle transparente dos fundos públicos, estrutura institucional plural e liberdade de imprensa” (Rodrigues, 2013:103).

---

<sup>53</sup> <https://www.cep-probation.org/organisation/>.

O Livro Branco da Comissão sobre a governança europeia<sup>54</sup> preconiza o princípio da participação dos cidadãos na definição e na aplicação das políticas, da participação da sociedade civil e das organizações que a compõem e uma consulta mais eficaz e transparente das partes interessadas. A geminação de cidades integra-se no âmbito dos esforços desenvolvidos pela União Europeia no sentido de reforçar a consciência europeia através do diálogo com os seus cidadãos e da sua participação activa no desenvolvimento da Europa.

Alinhado ao conceito da governança europeia como *new policy*, usado por Covas (2007), e com base no Livro Branco da Comissão sobre a governança europeia, Pedro Quartin Graça<sup>55</sup> realça que “a cultura do diálogo, em que o Estado há de conformar as suas ações, face às emanações da diversidade social, vem ganhando prestígio mundial. É um Estado que conduz a sua ação pública segundo outros princípios, favorecendo o diálogo da sociedade consigo mesma, preconizando o surgimento da «AP dialógica» que contrasta com a «AP monológica» refratária”. Destaca o carácter consensual da governança pública na administração pública e nos movimentos reformadores e modernizadores do Estado, nos quais tem sido recorrente o uso de métodos e técnicas negociais ou contratualizadas no campo das atividades tradicionalmente fornecidas por órgãos e entidades públicas. Estas atividades podem envolver unicamente a participação de órgãos e entidades públicas (Primeiro setor), como também contemplar a interação com organizações de finalidade lucrativa (Segundo setor ou setor privado) ou com iniciativas privadas de utilidade pública com origem na sociedade civil, organizações isentas de finalidade lucrativa (Terceiro setor).

Com o advento da Troika<sup>56</sup> (Ferraz, 2013), decorridos 30 anos de reformas e modernização da AP, Portugal assistiu à redução de estruturas flexíveis do Estado (Institutos Públicos e Entidades Públicas Empresariais), com a perda de autonomia administrativa e financeira, optando-se por uma maior centralização e/ou coordenação. No mesmo sentido, o programa do XIX GC consagra como um dos objetivos centrais a necessidade de reduzir os custos da administração central do Estado e de implementar modelos mais eficientes para o seu funcionamento implementando, em julho de 2011, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Livro Branco da Comissão sobre a governança europeia, de 25 de Julho de 2001, e a sua resolução, de 29 de Novembro de 2001, sobre a governança europeia (COM(2001) 428), consultado em 20-06-2018 no site: <http://context.reverso.net/traducao/portugues-ingles/Livro+Branco+da+Comissao+sobre+Governanca+Europeia>.

<sup>55</sup> Pedro Quartin Graça Simão José, docente da unidade curricular de “Governança Europeia e Administração”, do Mestrado de Administração Pública, do ISCTE, ano letivo 2016/17.

<sup>56</sup> Foram assinados dois memorandos principais em Maio de 2011. Um do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o outro da Comissão Europeia (CE) e do Banco Central Europeu (BCE).

<sup>57</sup> O PREMAC e respetivo plano de trabalhos, aprovado no dia 20 de julho de 2011, visou os objetivos de redução permanente de despesa e de implementação de modelos mais eficientes para o funcionamento da administração

Neste período, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP)<sup>58</sup>, nasce da fusão da Direção-Geral de Reinserção Social com a Direção-Geral dos Serviços Prisionais, em 2012. Estrutura cujas atribuições incluem “Conceber, executar ou participar em programas e ações de prevenção da criminalidade e contribuir para um maior «envolvimento da comunidade na administração da justiça» tutelar educativa e penal, através da cooperação com outras instituições públicas ou particulares e com cidadãos que prossigam objetivos de prevenção criminal e de reinserção social”. A Lei orgânica da DGRSP reclama maior participação dos cidadãos e da sociedade, conforme o modelo de governança da AP. Nesta estrutura orgânica, a Vigilância Eletrónica constitui uma Direção de Serviços de Vigilância Eletrónica<sup>59</sup>, contendo nas suas atribuições e intervenção a proteção das vítimas, promoção da colaboração das famílias e cooperação da comunidade no processo de reinserção social.

---

central, consubstanciando-se, numa primeira fase, nas medidas de racionalização das estruturas orgânicas da administração direta e indireta do Estado.

<sup>58</sup> Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro - Aprova a Lei orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

<sup>59</sup> Portaria n.º 118/2013, de 25 de março, define a estrutura nuclear e as competências das unidades orgânicas da DGRSP e criou a Direção de Serviços de Vigilância Eletrónica.



## **CAPÍTULO 2 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA POLÍTICA CRIMINAL**

### **2.1. Conceito de Governança Judicial**

Governança judicial, segundo Guimarães (2015), é entendida como a prática de gestão do sistema judicial atendendo de forma equilibrada aos interesses das partes que compõem o ambiente judicial. Não obstante, a relevância para a administração judicial, a sua governança é ainda um tema pouco estudado. Uma das alternativas de pesquisa em governança judicial será a identificação da percepção dos diferentes profissionais do sistema judicial a respeito do tema.

De acordo com o mesmo autor (2015: 27), os tribunais e o sistema judicial, no geral, podem ser entendidos como burocracias profissionais, nos termos da tipologia de Mintzberg (1979), por apresentarem as seguintes características: corpo de profissionais muito especializado, que detém o conhecimento e o poder requeridos para a consecução de seus objetivos; atuação estável e com pouca flexibilidade; elevado nível de autonomia desses profissionais na execução de suas atividades; demarcação de outras atividades profissionais e administrativas; baixo nível de coordenação dado o elevado nível de autonomia da atividade-fim, realizada pelos juízes.

Neste Contexto, os tribunais e outros organismos da justiça são organizações complexas, com elevado nível de complexidade nos seus processos de gestão e na sua governança. A pesquisa científica constitui, desta forma, um instrumento para aumentar o conhecimento sobre este tema, garantir a melhoria na respetiva governança dos tribunais, dos organismos do sistema de administração da justiça e contribuir para aumentar a eficiência dos mesmos (Guimarães, 2015).

Quartin Graça, Salis Gomes e Eduarda Gonçalves mencionam que o Tratado da União Europeia “afirma o objetivo da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados membros, mediante a instituição de uma cidadania da União Europeia (UE), bem como a manutenção e desenvolvimento da UE enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça (artigo 2.º)” (Graça, 2001:25), tendo este sido considerado o terceiro pilar da instauração da cidadania europeia. O Tratado de Amsterdão, em 1997, institucionaliza um procedimento de flexibilização (de cooperação reforçada) e comunitariza as políticas de imigração e de asilo. Nestes termos, a cidadania europeia depende também da governança da justiça.

No que concerne os órgãos jurisdicionais, as Regras Mínimas das Nações Unidas<sup>60</sup>, de 1990, relativas às medidas que não impliquem prisão, sublinham a importância de um maior envolvimento da comunidade na gestão da justiça penal e a necessidade de promover entre os infractores um certo sentido da responsabilidade para com as suas vítimas e a sociedade no seu conjunto, evocando o modelo de governança, também a este nível, para melhorar a eficácia.

---

<sup>60</sup> Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 08.10.2002 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/>.

Em matéria penal, é a política criminal que enforma a atuação dos órgãos legislativos e jurisdicionais, como se procura ilustrar nos pontos seguintes. Em Portugal, a partir de 2006, passou a implementar-se leis bianuais de política criminal, cuja elaboração tem em conta a criminalidade participada do ano anterior e os contributos das instâncias regulatórias e dos grupos de interesses.

Importa realçar que a separação de poderes - legislativo, judicial e executivo - que formam o Estado de Direito Democrático, atuam de forma separada independente e harmoniosa. Neste desiderato, sendo a função legislativa da responsabilidade primordial da Assembleia da República (AR), é da responsabilidade dos órgãos jurisdicionais fazer cumprir as leis emanadas pelos órgãos legislativos, sendo a fronteira legislativa-jurisdicional traçada pela Constituição vigente. Neste âmbito, Caupers (2014: 16-20), refere que a globalização a internacionalização e a multiplicação dos níveis de produção normativa, especificamente na União Europeia, bem como, as dificuldades crescentes da lei para enfrentar a complexidade das sociedades modernas e as dúvidas quanto ao próprio papel da lei acentuam os problemas da legislação. As leis e outros normativos cada vez mais longos, detalhados, mais difíceis de compreender e de fazer aplicar difundem-se pelo tecido social. Esta proliferação de regras de direito dá lugar ao enfraquecimento da legitimidade da lei, sendo uma das principais consequências. “Os cidadãos já não se contentam com a conformidade «vertical» da lei, não basta que a lei respeite e se adequa à regra superior, da Constituição ou das normas da União Europeia. A legitimidade da lei depende também de «valer a pena», no sentido de produzir resultados positivos para a comunidade. Fomentar o saldo positivo, passa por proporcionar a participação dos cidadãos e dos grupos de interesses na elaboração da lei, como complemento da ação dos representantes do povo e das instâncias regulatórias legalmente instituídas” (Caupers, 2014:18). A cooperação entre os órgãos legislativos, conforme o modelo de governança, é primordial para que a produção legislativa seja eficaz.

Procedendo à análise cronológica das recomendações do Conselho da Europa (Anexo A) e comparando-a com a grelha de análise da pesquisa documental (Anexo B), designadamente dos programas das legislaturas dos sucessivos GC, da produção legislativa e políticas criminais adotadas em igual período, desde o início do século XXI, verifica-se o percurso do desempenho da Administração Pública e seu alinhamento à política criminal e legislação penal implementada, e ainda, como, quando, em que se implementou a Vigilância Eletrónica, enquanto instrumento de execução de política criminal. A conjuntura política e económica que alicerçou os GC, desde final do século passado, proporcionou a instalação do modelo de governança na administração da política criminal.

## 2.2. Evolução e Conceito de Política Criminal

Em Portugal, os Ministérios da Administração Interna e da Justiça de cada Governo com os contributos do Sistema de Segurança Interna e outros grupos de interesses, elaboram propostas de lei de Política Criminal que submetem à AR, desde 2006.

A política criminal portuguesa denota, desde o final do século passado, um alinhamento às normas dos Estados membros da UE<sup>61</sup>, emanadas através de recomendações pelo Conselho da Europa<sup>62</sup>. No final do anterior milénio, o Tratado de Amsterdão e a nova redação do artigo 2.º do Tratado da União Europeia, incluem nos objetivos da UE que a cidadania europeia se mede através de três conceitos constituintes: a liberdade a segurança e a justiça. Consiste em “assegurar a livre circulação de pessoas – lutar contra todas as formas de criminalidade; proteger os direitos fundamentais - garantir ao cidadão europeu o acesso igual à justiça; lutar contra qualquer forma de discriminação – facilitar a cooperação entre autoridades judiciais” (Covas, 2007: 31).

A UE designou órgãos específicos para facilitar a entajuda e a cooperação entre as autoridades judiciais, como a Eurojust e a Rede Judiciária Europeia. A cooperação judiciária em matéria penal assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais dos Estados-membros. Implica a aproximação das legislações nacionais relacionadas e a aplicação de regras mínimas comuns. As regras mínimas relacionam-se com a admissibilidade da prova e dos direitos das vítimas de crime, assim como das pessoas com processos penais. A cooperação judicial em matéria penal rege-se pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e decorre do Tratado de Maastricht, de 1993. Não obstante, foi no decurso do atentado, de 11 de setembro de 2001, ao *World Trade Center* em Nova Iorque, que acelerou o diálogo e cooperação judiciária na UE (Caupers, 2014).

Realça-se que, na década de oitenta, Giddens (1985), alertou para a alteração do entendimento de territorialidade e, mais especificamente, de soberania dos Estados modernos que, segundo o autor, depende da capacidade de segurança e controle de informação, muito volátil com o fenómeno da globalização. A transnacionalidade da política criminal acentuou-se

---

<sup>61</sup> A União Europeia foi formada como uma entidade política e económica em 1992, sendo atualmente constituída por 28 Estados-membros.

<sup>62</sup> O Conselho da Europa foi formado em 1949 para apoiar e proteger os princípios democráticos e promover normas e padrões legais partilhados, sendo expressão disso: a Convenção Europeia e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, fundados simultaneamente em 1950. É um tratado internacional destinado a proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais na Europa. Os países membros da UE incluem os 47 países que formam o Conselho da Europa.

com o fim das fronteiras terrestres – Espaço Schengen<sup>63</sup>.

No que concerne à definição de política criminal, Figueiredo Dias<sup>64</sup> (1982:7), recorda o jurista Liszt<sup>65</sup> que no final do século XIX a definiu como “um conjunto sistemático de princípios fundados na investigação científica das causas do crime e dos efeitos da pena, segundo os quais o Estado deve levar a cabo a luta contra o crime por meio da pena e das instituições com esta relacionadas”. Naquela época o Estado de direito formal de cariz liberal, realçava a dimensão do social da teoria jurídica de base positivista, sendo o direito penal perspectivado como ordem de proteção do indivíduo, designadamente dos seus direitos subjetivos, perante o poder estatal e consequente ordem de limitação deste poder. À política criminal restava a função de dirigir ao legislador recomendações e propor-lhe diretivas em termos de reforma. Mais tarde, no Estado de direito material e de cariz social e democrático (1982:13), a política criminal determinou que o direito penal intervinha onde se verificassem lesões graves nas condições comunitárias essenciais, de livre realização e desenvolvimento da personalidade de cada homem.

O Estado de Direito formal não esclareceu a essência do comportamento criminal: quer do ponto de vista legalista-positivista, em que o crime seria tudo e só aquilo que o legislador considerasse, quer do ponto de vista positivista-sociológico, no qual se destaca a noção de «delito natural» construída por Garofalo<sup>66</sup>. Nenhum dos pontos de vista se impôs em qualquer ordenamento jurídico-penal. Beccaria<sup>67</sup>, no século XVIII, considerado o principal representante do iluminismo penal, descontente com a situação punitiva de direito europeia

---

<sup>63</sup> O Acordo de Schengen, implementado em 1985, foi reformulado em 2 de outubro de 1997, pela via do Tratado de Amsterdão. É uma convenção entre países europeus sobre a política de abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países signatários, atualmente 30.

<sup>64</sup> Professor Doutor Jorge Figueiredo Dias, com os cargos de Presidente do Conselho de Direção do Instituto de Direito Penal Económico e Europeu, Coimbra. Presidente da Comissão de Reforma da Legislação Penal e Processual Penal Portuguesa. Membro da Comissão Constitucional. Membro do Conselho de Estado; disponível em: <https://portal.oa.pt/upl/%7B9bfc39be-eecd-485b-8df3-fc17d2921948%7D.pdf>.

<sup>65</sup> Com Franz Von Liszt entram nas projeções do direito penal, tanto as influências da filosofia idealista do hegelianismo quanto da jurisprudência dos conceitos, com Binding (1841-1920), dominada pela jurisprudência dos interesses, que depois sofreram influências diversas da jurisprudência teleológica e dos valores. Von Liszt foi um liberal avançado, autêntico com respeito pelo indivíduo e sua liberdade, imbuído de um poderoso sentido social (Rivacoba, M (1984), Franz Von Liszt Y El “Programa de Marburgo”).

<sup>66</sup> Raffaele Garofalo (1851-1934), representante do positivismo criminológico, é autor da obra "Criminología: estudo sobre o delito, sobre suas causas e a teoria da repressão". Aderiu aos princípios da escola criminal positiva italiana, fundada por Cesare Lombroso. Não obstante, divergia deste, que nos seus estudos enfocava na existência de condicionantes fisiológicas a motivação dos criminosos; e de Enrico Ferri, que realçava os fatores económicos e educativos; Garofalo entendia que a criminalidade se devia abordar igualmente numa perspectiva psicológica e antropológica.

<sup>67</sup> Cesare de Beccaria (1738-1794), autor da obra intitulada "Dos Delitos e Das Penas", é considerado o autor das bases do Direito penal moderno: igualdade perante a lei, abolição da pena de morte, erradicação da tortura como meio de obtenção de provas, instauração de julgamentos públicos e céleres, penas consistentes e proporcionais, e outras críticas e propostas que visaram a humanizar o direito.

repensou a lei e as punições com base na análise filosófica, moral e económica da natureza do ser humano e da ordem social. Por sua vez, Jeremy Bentham<sup>68</sup>, filósofo e jurista inglês, descontente com o sistema legislativo, rejeitava a arbitrariedade e imprevisibilidade do sistema *Common Law*, acreditando que o direito deveria ser acessível às pessoas comuns. Elaborou então um sistema de jurisprudência, codificação e reforma tanto do Direito Civil como do Direito Penal. Para este, as ações deviam ser analisadas diretamente em função da tendência para aumentar ou reduzir o bem-estar das partes afetadas.

O Estado de Direito material começou por introduzir um ponto de vista moral-social que via o crime como uma violação de deveres morais-sociais elementares, mas revelou-se inadequado às exigências das sociedades democráticas e pluralistas. A evolução para o Estado de Direito Social consistiu na promoção de valores sociais, culturais e económicos. O ponto de vista apenas racional, verificado na transição do Estado formal para o material, considerava a função do direito penal como apenas a proteção de «bens jurídicos»: os bens jurídicos do direito penal de justiça relacionam-se com o livre desenvolvimento da personalidade de cada homem; os bens jurídicos do direito penal secundário relacionam-se com a atuação da personalidade do homem como fenómeno social, em comunidade e em dependência recíproca dela. Os primeiros devem, assim, considerar-se concretizações dos valores constitucionais ligados aos direitos liberdades e garantias fundamentais e os segundos ligados aos direitos sociais e organização económica contidos na Constituição (Figueiredo, 1982:14-15).

Outra questão realçada por Figueiredo Dias, consiste na distinção entre comportamento criminal e não criminal que não deve restringir-se aos próprios atos, mas também ao estigma ou rótulo atribuído pelas instâncias de controlo social a tais atos. Pelo que o comportamento criminal não é apenas algo de previamente dado, de forma completa, ao direito penal, mas é em parte, também a resultante de processos sociais de definição e de seleção ou recrutamento dos delinquentes. Desta forma, uma «revitalização» do objeto e da função do direito penal leva a corrigir, através de processos legais de criminalização e de descriminalização, os resultados a que conduzem os referidos critérios sociais de definição e seleção em cada época.

Figueiredo Dias lembra ainda que o direito penal português tem uma tradição liberal em matéria de não criminalização de condutas que não lesem bens jurídicos, por exemplo a prostituição, rufiaria e outros. Regula liberalmente certos institutos – o da dispensa da pena - e

---

<sup>68</sup> Jeremy Bentham (1748-1832), difusor do utilitarismo, teoria ética normativa que responde objetivamente às questões do fazer, admirar e viver em termos da maximização da utilidade e da felicidade. É atribuído a Bentham a idealização do Panóptico, modelo estrutural arquitetónico usado em diversas instituições (prisões, hospícios, escolas e hospitais – Hospital Miguel Bombarda em Portugal), como forma de otimização da vigilância e economia de pessoas para realizar a função.

usa amplamente outros – muitos crimes dependem de prévia denúncia ou acusação do ofendido. Paralelamente, revela-se parcimonioso em novos processos de criminalização. Nas modernas sociedades democráticas e pluralistas a aplicação da pena baseia-se só em necessidades de prevenção, geral ou especial e a ideia de culpa continua a ser o pressuposto (não o fundamento) da aplicação da pena. Nestes termos, a primeira proposição político-criminal do autor (1982:28) fundamenta que a pena assenta numa ideia de «prevenção geral»: a pena justifica-se a partir da necessidade de proteção dos bens jurídicos. A natureza geral-preventiva da pena está institucionalmente ligada à pena da culpa, na exigência de respeito pela dignidade do homem, enquanto princípio do Estado de Direito. Surgindo a seguir a exigência da execução da pena visar a socialização do delinquente «oferecendo-lhe» condições favoráveis à prossecução de uma vida sem praticar crimes, conformada com o dever-ser jurídico-penal, preconizando a prevenção da reincidência pela colaboração voluntária e ativa daquele – a «prevenção especial».

Uma última proposição destacada pelo autor consiste em defender que a pena de prisão deve constituir a *ultima ratio* da política criminal, devendo a sua aplicação ser limitada pelos princípios da necessidade proporcionalidade e da subsidiariedade e deve ser unitária.

A política criminal “consiste no programa de objetivos, de métodos de procedimento e de resultados que o Ministério Público (MP) e as autoridades de polícia criminal prosseguem na «prevenção» e «repressão» da criminalidade” na perspetiva de Pinto de Albuquerque<sup>69</sup> (2004:1) sendo estes os dois pilares da política criminal. Segundo o mesmo autor, o Estado português deve ter uma política de prevenção criminal, por três motivos essenciais: porque toda a literatura e as experiências estrangeiras mostram que a prevenção criminal é mais económica e mais eficaz como instrumento no combate à reincidência do que qualquer política repressiva; porque o Comité de Ministros do Conselho da Europa tem insistido desde 1983 na criação de uma política de prevenção criminal através de recomendações<sup>70</sup>, como a Recomendação (83) 7 sobre a participação do público na prevenção criminal e outras; e porque a decisão quadro do Conselho da UE 2001-220, de 15.3.2001, impõe a adoção de uma medida de prevenção criminal: notificação da vítima quando a libertação do seu agressor suscitar perigo para aquela.

A criação de uma política preventiva da criminalidade assenta em duas premissas: a seleção dos campos de intervenção, uma vez que os meios do Estado são escassos; a necessidade de colaboração da sociedade civil na tarefa da prevenção criminal. Pinto de Albuquerque (2004:2),

---

<sup>69</sup> Professor Doutor Paulo Pinto de Albuquerque, docente na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, juiz do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, disponível em: <http://www.ucp.pt/site/resources/documents/Docente%20-%20Palbu/o%20que%20é%20a%20política%20criminal.pdf>.

<sup>70</sup> Recomendações: (83) 7; (87) 19; (87) 21; (2001) 16; (2000) 20; (2003) 21.

acrescenta que o Estado português deve selecionar, como área crucial da política criminal preventiva, a criminalidade violenta (condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas, e puníveis com pena de prisão de máximo superior a cinco anos) e sexual (condutas subsumíveis aos tipos legais do capítulo V do título I do livro II do Código Penal). Esta criminalidade têm aumentado em Portugal<sup>71</sup>, regista o grau mais elevado de ressonância social do ilícito, portanto de maior danosidade para a validade da norma jurídica e nestes a ação preventiva do crime tem maior efeito positivo de prevenção geral.

De acordo com Pinto de Albuquerque (2004:7-8), a política criminal deve ser definida pelo Governo e pela AR através de diretivas genéricas e executada pelos magistrados do MP e, sob a orientação funcional destes, pelas autoridades de polícia criminal (OPC) (os dois meios legais de garantir a execução uniforme da política criminal), por ser mais conforme à Constituição da República Portuguesa (CRP).

O mesmo autor (2004:9), realça que no âmbito destas diretivas genéricas da AR, o objeto da política criminal repressiva deve incluir as seguintes matérias: os critérios de distinção entre os casos, os critérios de seleção das medidas coativas mais gravosas, os critérios de diversão no tratamento da criminalidade participada (e.g. os tipos de crimes semipúblicos e particulares em que o MP deve promover soluções extrajudiciais e os tipos de crimes em que deve promover a suspensão provisória do processo), os critérios de escolha das formas processuais alternativas do processo e os critérios de escolha e individualização das penas (definição de uma política de recurso criminal). Os objetivos (2004:9-11) da política criminal repressiva no contexto atual da nossa sociedade devem ser os seguintes:

- ✓ diminuir a taxa de encarceramento por 100 000 habitantes e a taxa de presos preventivos no total da população prisional<sup>72</sup>;
- ✓ favorecer o tratamento penal de três tipos de autores (agentes primários, jovens até 21 anos de idade e adultos de mais de 75 anos de idade);
- ✓ promover o tratamento penal dos arguidos segundo um princípio de igualdade material (princípio melhorado com a alteração do Código Penal (CP) de 2007);
- ✓ favorecer a posição jurídica da vítima (através da concessão de especial relevância à

---

<sup>71</sup> O Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2017, demonstra que a criminalidade participada de 2017 evidência o crime de ofensa à integridade física com 23.416 participações, violência doméstica contra cônjuge ou análogo com 22.599, ameaça e coação com 14.610, violação com 408 participações.

<sup>72</sup> A Recomendação do Conselho da Europa, R (99) 22, de 30 de setembro de 1999, respeitante à sobrelotação das prisões e à inflação carceral, no capítulo III – ponto 12, recomenda o uso de vigilância eletrónica (VE), em vez da prisão preventiva. Por outro lado, no capítulo I – ponto 1 da mesma recomendação, é referido que a privação da liberdade deve ser considerada como uma sanção ou medida de último recurso.

compensação do dano, ao perdão e à desistência da queixa) e humanizar o processo penal aos olhos da vítima (informar, acompanhar, proteger, inquirir uma só vez);

- ✓ premiar as ações caracterizadas pela sua ilicitude diminuta (ofensas com três dias de doença ou menos, ações que tenham dado lugar a retaliação, ações que tenham dado lugar a dano de valor igual ou inferior a um salário mínimo nacional);
- ✓ promover uma política severa de perda de instrumentos e benefícios do crime (por exemplo, a perda do carro na condução perigosa, na condução sob efeito do álcool, na condução sem carta e a perda de carros, casas e outros bens no tráfico de pessoas e de droga, lenocínio, tráfico de menores), bem como de desqualificação para o exercício de funções ou competências sociais (vd. o exemplo paradigmático, o direito de condução de automóveis);
- ✓ maximizar os efeitos de prevenção geral associados ao rito do processo penal (através da fixação de regras para a gestão da informação fornecida aos meios de comunicação social).

O direito penal atual, segundo Teresa Sousa<sup>73</sup> (2009:146-147), é um “produto da modernidade europeia, caracterizado pela superação da herança greco-latina ao emancipar o indivíduo do Estado e da comunidade, assenta no respeito pelo Homem, dotado de uma razão e vontade críticas que o tornam capaz de decidir e agir livremente, não só como cidadão mas como indivíduo, com autonomia e dignidade intrínsecas que advém da sua condição humana e que foi positivada pela lei”. O direito penal, como instrumento privilegiado da política criminal, espelha o dilema entre eficácia e a necessidade de manutenção da visão humanista que o gerou.

A política criminal, enquanto conceito propriamente dito e enquanto política pública, evidencia-se em Portugal, na legislatura do XIII GC (1995-1999), na medida em que os governos anteriores incluíam, na política judiciária dos programas da legislatura, as orientações relativas ao combate à criminalidade e prevenção da delinquência. Até 2006, de forma embrionária, os GC seguintes delinearam uma política criminal, integrando-a nos programas relativos ao período de governação, apoiando-se nos dados da criminalidade participada, apresentada pelo Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna através de Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI)<sup>74</sup> e nos contributos dos vários organismos envolvidos, para a definição das prioridades e orientações da política criminal.

O programa do XIII GC menciona que “A política criminal do Governo será executada dando especial atenção: a alterações a introduzir no sistema sancionatório; às actividades de investigação criminal e combate ao crime; ao sistema de execução de penas e medidas. Realça que devem ser dados passos decisivos no sentido de as opções fundamentais da política criminal

---

<sup>73</sup> <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2016/04/07-Teresa-Sousa-Política-Criminal-Ciência-Política.pdf>

<sup>74</sup> A partir de 2003 os RASI estão divulgados, com dados de 2003 e 2002 e alguns dados desde 1999.



se apoiarem nos contributos específicos das restantes ciências criminais, nomeadamente através do apoio à investigação criminológica, reforçando-se os mecanismos institucionais existentes no âmbito do Ministério, apelando para a cooperação e coordenação com outros sectores do Estado e entidades privadas. A política criminal envolverá igualmente a correcção de insuficiências no domínio da compensação das vítimas”(1995:8). Alerta ainda para a sobrelotação de alguns estabelecimentos prisionais, na sequência do acentuado crescimento da população prisional nacional.

A Recomendação do Conselho da Europa (RCE), R (99) 22, de 30 de setembro de 1999, respeitante à sobrelotação das prisões e à inflação carceral, não recomenda um valor de referência que parametrize o número de presos por 100 000 habitantes mas adianta que a privação da liberdade deve ser considerada como uma sanção ou medida de último recurso. Distingue a definição de sobrelotação<sup>75</sup> da de excesso de presos<sup>76</sup>. Na UE a literatura aponta 100 presos por 100 000 habitantes como valor razoável. Em Portugal, em 1999, a população<sup>77</sup> era de 10.217.952, existiam 13.093 presos e uma lotação prisional de 11 185<sup>78</sup>. Registava-se sobrelotação prisional e excesso de presos, na medida em que existiam 127 presos por 100 000 habitantes.

### **2.3. Conceito de Vigilância Eletrónica**

No contexto do denominado «Terceiro Pilar» da cidadania europeia - espaço de segurança liberdade e justiça -, a UE vem definindo no presente milénio estratégias numa vertente preventiva, através do intercâmbio de informações de acordo com o princípio da disponibilidade e de cooperação judiciária e policial em matéria penal, e repressiva. Neste contexto, a vigilância eletrónica (VE) constitui-se como um instrumento da política criminal, enquanto meio de execução de decisões judiciais penais, antes da condenação como medida de coação e após a condenação no decurso da execução da mesma. De acordo com Mike Nellis, “a monitorização meticulosa em tempo real da vigilância eletrónica em mobilidade e localização, possibilita novas modalidades de execução e controle de arguidos e condenados” (2013:143-164).

Em Portugal a VE inclui uma intervenção humana e tecnológica através de procedimentos de controlo e apoio protocolados que perspetivam contribuir favoravelmente para o processo de reinserção social. A VE emergiu num contexto de transformação do sistema de justiça penal

---

<sup>75</sup> A sobrelotação prisional é a sobrecarga que um sistema prisional suporta face à capacidade de acolhimento.

<sup>76</sup> Excesso de presos significa um número de presos elevado face à população do país.

<sup>77</sup> <http://countrymeters.info/pt/Portugal>, em 01-05-2018.

<sup>78</sup> [http://www.dgsp.mj.pt/backoffice/uploads/quinzenais/20180417050435sit\\_pen\\_01-a-15-04-2018.pdf](http://www.dgsp.mj.pt/backoffice/uploads/quinzenais/20180417050435sit_pen_01-a-15-04-2018.pdf).

enquadrada pela recente cultura do controlo do crime pela gestão do risco e da protecção da sociedade, conforme o modelo risco-necessidade-responsividade (RNR)<sup>79</sup>, bem como pelos princípios da economia que priorizam o custo e a eficácia.

Josefina Castro<sup>80</sup> refere que “o declínio e transformação da lógica penal welfare e a emergência de uma lógica económica preconizou a reconfiguração do sistema do controlo do crime e de transformações sociais profundas. O modelo reabilitador constituía uma tradução no campo penal de um projecto de solidariedade social que animou as sociedades ocidentais e que conheceu o seu maior desenvolvimento no pós-guerra. O Estado assume cada vez mais um papel de regulador, num sistema povoado por múltiplas instâncias e agentes, perante a desconfiança dos cidadãos e o permanente escrutínio social e mediático que legitimam a sua acção e os seus custos”.

Os autores K. Beyens, D. Kaminski e Mike Nellis (2014:489-507) entendem que a vigilância eletrónica surgiu e evoluiu tecnologicamente como instrumento da política criminal num ambiente neoliberal, de preferência por mercados livres, pela subcontratação de serviços públicos e redução da despesa pública. O enfraquecimento dos ideais social-democratas de cidadania, bem-estar e reabilitação/reinserção, a desregulamentação dos mercados de trabalho e de produtos e a valorização da tecnociência como solução para problemas políticos, na linha de pensamento de Manuel Castells (2005), incrementou junto dos governos uma multiplicidade de oportunidades de governança eletrónica, incluindo a vigilância eletrónica como um recurso penal versátil.

Em 2014, o Conselho da Europa, designadamente o Comité de Ministros dos Estados-membros divulga a Recomendação CM/Rec(2014)4<sup>81</sup> relativa à vigilância eletrónica. Tem por base recomendações anteriores (Anexo A) e destaca a necessidade de desenvolver padrões éticos e profissionais em relação ao uso efetivo da VE para orientar as autoridades nacionais, incluindo juízes, promotores, administrações penitenciárias, serviços de reinserção social e da

---

<sup>79</sup> Modelo RNR, modelo de avaliação do risco e reabilitação de delinquentes, foi desenvolvido na década de 1980, e implementado, nos anos 90, por Bonta&Andrews no Canadá. É baseado em três princípios: princípio do risco - afirma que o comportamento delincente pode ser previsto, através da utilização de instrumentos de avaliação do risco, e a intervenção deve incidir nos ofensores de maior risco; princípio da necessidade - destaca a importância das necessidades criminógenas e não criminógenas na concepção e execução da intervenção; princípio da responsividade - descreve como a intervenção deve ser adequada ao delincente a que se destina. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2423325/#R1>; [file:///F:/a%20trabalhar/RNR%20modelo%20\(dependencias\)%202006%20e%20Bonta%20\(1998\).pdf](file:///F:/a%20trabalhar/RNR%20modelo%20(dependencias)%202006%20e%20Bonta%20(1998).pdf).

<sup>80</sup> Professora Doutora Josefina Castro, docente da Escola de Criminologia da Faculdade de Direito-Universidade do Porto; disponível em: [https://www.cep-probation.org/uploaded\\_files/EM2011\\_Day\\_1.2\\_Rehabilitation\\_by\\_Josefina\\_Castro.pdf](https://www.cep-probation.org/uploaded_files/EM2011_Day_1.2_Rehabilitation_by_Josefina_Castro.pdf).

<sup>81</sup> Recomendação CM/Rec(2014)4 relativa à Vigilância Eletrónica, disponível em: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c64a7](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c64a7).

administração da justiça em geral, OPC e empresas fornecedoras de equipamentos de VE. As formas de vigilância para monitorizar a localização, o movimento e o comportamento específico das pessoas no âmbito do processo de justiça criminal consistem na Vigilância Eletrónica (VE). As formas atuais de VE são baseadas em tecnologia de ondas de rádio, biométricas ou rastreamento por satélite. Geralmente, compreendem um dispositivo conectado a uma pessoa monitorizada remotamente. Dependendo das jurisdições nacionais, a VE pode ser usada num ou mais dos seguintes contextos:

- ✓ durante a fase pré-julgamento do processo penal;
- ✓ como condição para suspender ou executar uma pena de prisão;
- ✓ como um meio autónomo de supervisionar a execução de uma sanção penal ou medida na comunidade;
- ✓ em combinação com outras intervenções de probação;
- ✓ como uma medida de pré-libertação para aqueles que estão na prisão;
- ✓ no quadro da libertação condicional (LC) da prisão;
- ✓ como uma medida intensiva de orientação e supervisão para certos tipos de delinquentes após a libertação da prisão;
- ✓ como meio de monitorizar os movimentos internos dos infratores na prisão e/ou nos perímetros das prisões abertas;
- ✓ como meio de proteger vítimas de crimes específicos de indiciados ou infratores individuais.

A VE, consoante as jurisdições nacionais, pode ser gerida pelos serviços prisionais ou serviços de reinserção social, serviços policiais ou outro órgão público competente, ou pode ser implementada por empresas privadas ao abrigo de um contrato de prestação de serviços por um organismo do Estado.

De acordo com as jurisdições nacionais, o indiciado ou o infrator portador do dispositivo deve contribuir para os custos do seu uso, ou o Estado garante sozinho os custos da VE. «Indiciado» ou arguido é qualquer pessoa, ainda não condenada, que está acusada de ter cometido uma ofensa criminal. «Infrator» ou condenado é qualquer pessoa que foi condenada por um crime.

A empresa que fornece equipamentos de VE é geralmente uma empresa privada que produz, comercializa, vende, aluga e mantém esses equipamentos. O serviço responsável pela supervisão de pessoas sob VE é um serviço público ou uma empresa privada a quem é confiado pelas autoridades competentes para supervisionar a localização, movimentação ou comportamento específico de um indiciado ou de um infrator por um período determinado.

Serviço de reinserção social é um órgão responsável pela execução na comunidade de sanções e medidas definidas por lei e impostas a um infrator ou indiciado. A intervenção deste

serviço contém uma gama de atividades que envolvem supervisão, orientação e apoio visando a inclusão social dos infratores e contribuir para a segurança da comunidade. Dependendo do sistema jurídico nacional, pode também implementar uma ou mais das seguintes funções:

- ✓ fornecer informações e pareceres às autoridades judiciais e outras autoridades decisórias, assessorando-as na tomada de decisões informadas e justas;
- ✓ fornecer orientação e apoio aos condenados enquanto estiverem sob custódia, a fim de preparar a sua libertação e reinserção;
- ✓ monitorização e apoio a pessoas sujeitas a libertação antecipada (a adaptação à liberdade condicional - ALC);
- ✓ intervenções de justiça restaurativa;
- ✓ assistência às vítimas de crime.
  - Relativamente aos princípios elementares da execução de sanções ou medidas com VE, destacam-se:
- ✓ a utilização, os tipos, a duração e as modalidades de execução da VE no âmbito da justiça penal, são regulados por lei;
- ✓ as decisões de impor ou revogar as sanções ou medidas com VE serão tomadas pelas autoridades judiciárias;
- ✓ quando a VE é utilizada na fase pré-julgamento ou pré-sentencial, é necessário especial cuidado para não ampliar a sua utilização;
- ✓ o tipo e as modalidades de execução de sanções ou medidas com VE devem ser proporcionais em termos de duração e intromissão à gravidade da infracção alegada ou cometida, devem ter em conta as circunstâncias individuais do indiciado ou do infrator e devem ser revistas periodicamente;
- ✓ a VE não pode ser executada de forma a restringir os direitos e liberdades de um indiciado ou de um infrator, em maior medida do que o previsto na decisão que o impõe;
- ✓ ao impor VE e fixar o tipo, duração e modalidades de execução, deve ter-se em conta o seu impacto sobre os direitos e interesses das famílias e de terceiros no local onde o indiciado ou infrator está confinado;
- ✓ não deve haver discriminação na imposição ou execução de VE com base em género, raça, cor, nacionalidade, idioma, religião, orientação sexual, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, associação com uma autoridade nacional, minoria ou condição física ou mental;
- ✓ a VE pode ser usada como uma medida independente, a fim de garantir a supervisão e reduzir o crime durante o período específico da sua execução. Preconizando a desistência de longo

prazo do crime, a VE deve ser combinada com as intervenções profissionais anteriormente mencionadas e medidas de apoio voltadas para a reinserção social dos infratores;

- ✓ quando organizações do setor privado estiverem envolvidas na implementação de decisões que imponham VE, a responsabilidade pela intervenção/reinserção efetiva das pessoas envolvidas, em conformidade com as normas internacionais de ética e profissional pertinentes, permanecerá com as autoridades públicas;
- ✓ as autoridades públicas assegurarão que todas as informações relevantes relativas ao envolvimento do setor privado na prestação de VE sejam transparentes e regulem o acesso ao mesmo pelo público;
- ✓ quando indiciados e infratores contribuírem para os custos do uso de VE, o valor da contribuição será proporcional à sua situação financeira e será regulamentado por lei;
- ✓ o manuseio, a disponibilidade partilhada e o uso de dados recolhidos no decurso da imposição/monitorização de VE pelos órgãos relevantes devem ser regulamentados por lei;
- ✓ o pessoal responsável pela implementação das decisões relacionadas com a VE deve ser em número suficiente e deve ser formado de forma adequada e regular para desempenhar as suas funções com eficiência, profissionalismo e de acordo com os mais elevados padrões éticos; a respetiva formação deve incluir questões de proteção de dados;
- ✓ haverá uma inspeção governamental regular e meios para a monitorização independente dos órgãos responsáveis pela execução de VE, de maneira compatível com a legislação nacional.
  - Quanto às condições de execução de VE nas diferentes etapas do processo penal:
- ✓ para garantir o cumprimento, podem ser aplicadas medidas diferentes em conformidade com a legislação nacional. Em particular, o consentimento e a cooperação do indiciado ou do infrator podem ser solicitados, ou podem ser estabelecidas sanções dissuasivas;
- ✓ as modalidades de execução e nível de intromissão de VE na etapa anterior ao julgamento devem ser proporcionais ao alegado crime e basear-se no risco devidamente avaliado da fuga da pessoa, interferência no curso da justiça, ameaça da ordem pública ou cometer novo crime;
- ✓ a lei nacional regulará a maneira pela qual o tempo gasto sob supervisão de VE na fase pré-julgamento pode ser deduzido pelo tribunal ao definir a duração total de qualquer sanção ou medida final a ser cumprida;
- ✓ se existe um esquema de proteção às vítimas que use VE para supervisionar os movimentos de um indiciado ou de um infrator, é essencial obter o consentimento prévio da vítima e todos os esforços devem ser feitos para garantir que a vítima compreenda as capacidades e limitações da tecnologia;

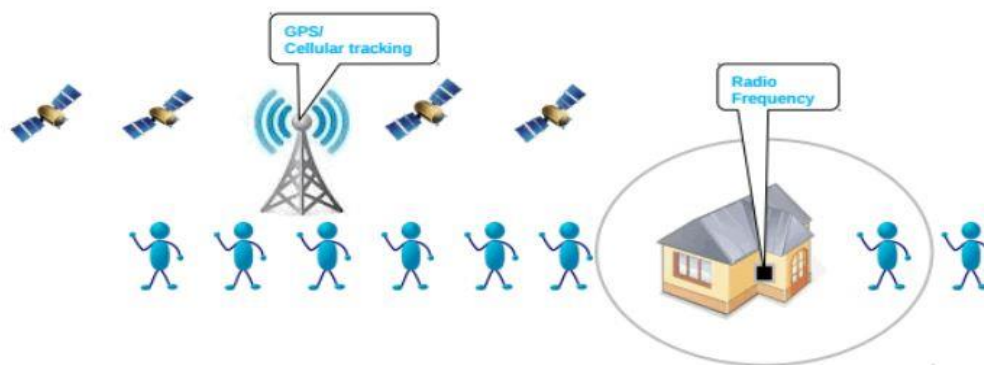
- ✓ se a VE consiste na exclusão ou limitação de zonas específicas, devem ser envidados esforços para garantir que tais condições de execução não sejam tão restritivas a ponto de impedir uma qualidade razoável da vida quotidiana na comunidade;
- ✓ quando o abuso de substâncias necessita ser monitorizado, deve considerar-se o potencial intrusivo, terapeutico e educativo das abordagens VE e tradicional antes de decidir;
- ✓ a VE que confine os infratores num local de residência, de onde apenas se pode ausentar com autorização judicial, no caso da pessoa viver sozinha deve ser evitada tanto quanto possível, para prevenir os efeitos negativos do isolamento e deve proteger-se os direitos de terceiros que residam no mesmo local;
- ✓ a fim de preparar os infratores para a libertação, e dependendo do tipo de programa de gestão de caso ou por tipologia de crime, a VE pode ser usada para aumentar o número de casos individuais de curto prazo que são concedidos, ou para dar aos infratores a possibilidade de trabalhar fora da prisão ou beneficiar de regime aberto;
- ✓ a VE pode ser usada como execução alternativa de uma sentença de prisão, cuja duração será regulada por lei;
- ✓ a VE pode ser usada, em caso de libertação antecipada da prisão. Nesse caso, a duração será proporcional ao restante da sentença a ser cumprida.
  - No que concerne a questões éticas:
- ✓ a idade, a deficiência e outras condições específicas relevantes ou circunstâncias pessoais de cada indiciado ou infrator devem ser tidas em conta ao decidir se e sob quais modalidades de execução a VE pode ser imposta;
- ✓ sob nenhuma circunstância o equipamento de VE pode ser usado para causar danos físicos ou mentais intencionais ou sofrimento a um indiciado ou infrator;
- ✓ as regras relativas à utilização de VE devem ser revistas periodicamente, tendo em conta os desenvolvimentos tecnológicos na área, de modo a evitar intrusões indevidas na vida privada e familiar de indiciados, infratores e outras pessoas afetadas.

A mesma recomendação realça que o público em geral deve ser informado sobre os aspectos éticos e tecnológicos do uso de VE, da sua eficácia, finalidade e valor como meio de restringir a liberdade de indiciados ou infratores. Sublinha que a VE não pode substituir a intervenção humana profissional e o apoio a indiciados e infratores. Menciona, ainda, que a investigação, a avaliação e monitorização independentes devem ser levadas a cabo a fim de ajudar as autoridades nacionais a tomar decisões informadas sobre os aspectos éticos e profissionais da utilização da VE no processo penal.

### 2.3.1. Implementação da Vigilância Eletrônica na Europa

A VE idealizada na década de 1960 para vigiar e conter comportamentos delinquentes, foi aplicada efetivamente nos EUA no início da década de 1980. Atualmente, cerca de vinte e sete países utilizam VE em diferentes momentos do processo penal. As diversas jurisdições, designadamente no âmbito penal refletem o contingente de dinâmicas e culturas particulares, Constituições e atores envolvidos, estatais ou não, bem como a «fertilização cruzada» ou «transferência de políticas» entre as jurisdições (Nellis, 2014:489-507).

Figura 2.1 – Rádio frequência e monitorização telemática posicional ou geo-localização



Fonte: <http://www.cbc.ca/news/politics/corrections-canada-pushing-ahead-with-electronic-monitoring-of-offenders-1.2983398>

A VE é aplicada a infratores na Europa, há cerca de 25 anos, usando principalmente tecnologia de rádio frequência (RF) para reforçar o confinamento habitacional. Poucos países a aplicam em grande escala, comparativamente à prisão e/ou outras sanções comunitárias. De igual modo, a monitorização telemática posicional ou sistema de posicionamento global (GPS), é aplicado de forma residual quando comparado com o recurso à prisão e/ou outras sanções comunitárias. A figura 2.1 ilustra o desempenho dos dois sistemas de fiscalização por meios técnicos de controlo à distância.

A Inglaterra, País de Gales, Suécia e Holanda foram os primeiros países europeus a adotar a VE, em meados da década de 1990. Os dois países do Reino Unido tornaram-se o maior esquema de VE da Europa, enquanto a Suécia e Holanda incorporaram a VE nos Serviços de liberdade condicional com intervenção ao nível social, que lhe conferiu valor na reabilitação. Por sua vez, a Suíça copiou a versão holandesa em seis cantões (regiões administrativas), em 1999, como uma alternativa a condenações pequenas de prisão. A Bélgica implementou a VE subordinada aos valores da intervenção social, em 2000, usando-o para executar condenações até 3 anos, e como forma de libertação antecipada, mas foi a Suécia que obteve reputação mais proeminente de supervisão intensiva orientada para o bem-estar. Os projetos de VE iniciados no princípio do século XXI, na Europa eram estatais: em 2000, na Bélgica e França (atualmente

o segundo maior usuário da RF em VE na Europa), na região de Hesse na Alemanha, em Espanha e região da Catalunha; em 2001, em Itália e, em 2002, em Portugal. O início da VE na Escócia, data também de 2002, mas este país seguiu o modelo privado inglês, semelhante ao dos EUA (Nellis, 2014:489-507).

A Bélgica e a Catalunha começaram por utilizar a VE como sentença condicional (substitutiva) ou uma forma de libertação antecipada, não como uma forma de supervisão na comunidade mas administrada pelos serviços prisionais. Inglaterra e País de Gales utilizam tecnologia de RF em VE para monitorizar períodos de 12h e 16h de confinamento habitacional, proporcionando considerável tempo livre aos infratores em comparação com outros esquemas europeus. O uso da tecnologia GPS em VE é usada pelos EUA, desde 1997, encontrando-se legislado na Europa, desde o ano 2000, designadamente em Inglaterra e País de Gales, onde foi aplicado a delinquentes sexuais sentenciados e libertados, autores de violência doméstica, infratores persistentes e prolíficos e infratores juvenis, entre 2004 e 2007. Os Países Baixos foram incitados a utilizar GPS, em 2004, por um juiz que se recusou a prender um ofensor sexual octogenário; o regime cresceu de forma incremental e implementado a nível nacional até 2011. França, começou a utilizar tecnologia GPS em VE, como projeto em 2006, tornando-o nacional em 2007. Espanha apresentou o primeiro esquema de "proteção de vítimas" da Europa, no âmbito do crime de violência doméstica, usando tecnologia GPS em VE, monitorizando eletronicamente tanto o agressor como a vítima e delineando zonas proibidas ao infrator, idêntico ao português implementado em 2009. A Irlanda, sem nunca ter usado RF no confinamento habitacional, foi o primeiro país da Europa a implementar tecnologia GPS em VE para monitorizar infratores sexuais, libertados entre 2009 e 2010. A Áustria introduziu RF e GPS na VE simultaneamente, pela primeira vez, em 2010. O governo federal alemão adotou mais prontamente tecnologia GPS do que a tecnologia RF, de confinamento habitacional, em VE, em 2011, para monitorizar infratores sexuais de alto risco, por períodos de cinco anos ou mais. Tal como a Alemanha, a Grécia tradicionalmente mostrou aversão às tecnologias de vigilância e até ao presente não implementou VE. A VE em Itália não apresenta adesão expressiva, apesar de ter legislado o uso de RF para o cumprimento da medida de prisão domiciliária na fase pré-julgamento, em 2003, e ter recorrido a um programa de libertação antecipada de emergência, em 2012, por sobrelotação das prisões (Nellis, 2014:489-507).

Os países escandinavos, Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia têm baixas taxas de aplicação de VE, tal como têm baixas taxas de encarceramento e uma intervenção social muito forte. Nos países da Europa oriental e Balcãs, a implementação da VE é ainda embrionária, com excessão da Polónia, onde foi implementada em 2009, tem cerca 7000 pessoas em simultâneo



em VE, usando RF, em condenações de 12 meses de prisão, nos últimos seis meses da sentença, fiança e libertação antecipada, e GPS para proteção de vítimas, constitui o terceiro maior programa da Europa. A VE na Bulgária é recente, começou com um projeto que consistia numa das seis condições de liberdade condicional, que proibia a saída de casa (Nellis, 2014:489-507).

### **2.3.2. Vigilância Eletrónica na execução da Política Criminal portuguesa**

O programa de legislatura do XIV GC (1999-2002), incluiu orientações destinadas a reduzir o recurso à prisão preventiva ou a substituí-la, designadamente, pelo controlo electrónico, o acompanhamento em meio livre e a preparação da liberdade, esta última em estreita colaboração com os serviços prisionais. Realça-se que a alteração do Código Penal de 1995, já incluía esta possibilidade e em Portugal, nesta época, existia sobrelotação prisional e excesso de presos. Em dezembro de 2001, havia 13 260 presos<sup>82</sup> e uma lotação prisional de 11 371, as prisões estavam sobrelotadas. A população portuguesa totalizava 10 356 117<sup>83</sup>, registando-se 128 reclusos por 100 000 habitantes - excesso de presos.

O programa experimental de implementação da vigilância eletrónica em Portugal decorreu, entre 2002 e 2005, através de uma Estrutura de Missão<sup>84</sup>. Foi enquadrada no sistema penal português pela Lei n.º 122/99, 20 de agosto, que regula a vigilância electrónica para fiscalização do cumprimento da obrigação de permanência na habitação prevista no artigo 201.º do CPP, utilizando tecnologia de rádio frequência, e define procedimentos a adotar pelos Tribunais. Na VE são utilizados equipamentos que obedecem a características aprovadas por portaria<sup>85</sup>. O sistema de VE é constituído por um conjunto de equipamentos, aplicações informáticas e sistemas de comunicação que permitem detectar à distância a presença ou ausência do arguido em determinado local, através da emissão de um sinal de rádio de um transmissor concebido para ser colocado no tornozelo ou no pulso, e da captação daquele sinal por um receptor colocado no local de permanência que envia o mesmo sinal, através da rede de telecomunicações, para um conjunto de meios computacionais instalados num centro de controlo.

A VE passou então a ser aplicada em medidas de coação de obrigação de permanência na habitação, conforme a RCE, R (99) 22, que recomenda o uso de VE em vez da prisão preventiva, com tecnologia que permite controlar a localização do arguido em casa, inicialmente apenas para os residentes nos distritos de Lisboa e Porto, disseminando-se por todo o país, até 2005.

---

<sup>82</sup> <http://www.dgsp.mj.pt/backoffice/uploads/annuals/20080128030123qpn0252.gif>.

<sup>83</sup> <http://countrymeters.info/pt/Portugal>, em 01-05-2018.

<sup>84</sup> Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2001, de 6 de janeiro.

<sup>85</sup> Portaria n.º 26/2001 de 15 de Janeiro, define a Estrutura de Missão que implementou a VE.

Entretanto, os programas dos XV GC (2002-2004) e XVI GC (2004-2005), realçam a constituição de grupos de trabalho com vista à revisão do CP do CPP e do Código de Execução de Penas e Medidas Privativas da Liberdade (CEPMPL) e da lei orgânica dos correspondentes tribunais, promovendo o aumento do recurso a medidas preventivas alternativas à privação provisória de liberdade pela continuação do programa de vigilância electrónica e promovendo a ressocialização dos agentes de crimes e uma defesa social eficaz, preconizando maior amplitude na aplicação de penas alternativas à pena de prisão, como a pena de trabalho a favor da comunidade, a alteração do modelo de execução de penas, acolhendo-se as necessidades de reinserção social e familiar e de integração dos condenados no mercado de trabalho.

O XVII GC (2005-2009) realça a necessidade de melhorar a eficácia no combate ao crime, pela adopção de políticas orientadas para os factores da criminalidade, devendo «preferir-se a reintegração à exclusão». Neste sentido, o programa da legislatura menciona que “No plano da política criminal, a AR, sob iniciativa do Governo, passará a estabelecer periodicamente, de forma geral e abstracta, as prioridades da política de investigação criminal, bem como as responsabilidades de execução dessa política, nomeadamente no que respeita ao Ministério Público, com base num novo quadro legislativo específico de desenvolvimento do artigo 219.º da CRP.” (2005:141-142). Consequentemente, e por força dos compromissos com a UE, que assaca à política criminal o dever de definir os respetivos objectivos, prioridades e orientações, em 2006, foi implementada a Lei Quadro da Política Criminal<sup>86</sup>, cometendo ao Governo a iniciativa de apresentar à AR, de dois em dois anos, propostas de lei sobre política criminal, nos termos do artigo 161.º alínea c) da CRP, precedida da audição do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal, do Conselho Superior de Segurança Interna, do Gabinete Coordenador de Segurança e da Ordem dos Advogados, fixando os termos da execução da política criminal, a cargo do MP e dos OPC. Em 2007, surge a lei de política criminal para o biénio 2007-2009<sup>87</sup>, seguida da lei de política criminal para o biénio 2009-2011<sup>88</sup>. Para os dois biénios seguintes, 2011-2013 e 2013-2015, não foram implementadas leis de política criminal. Surgiu, em 2013, a primeira Lei da Organização do Sistema Judiciário<sup>89</sup>, cujo artigo 90.º define que “O Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, estabelecem, no âmbito das

---

<sup>86</sup> Lei n.º 17/2006 de 23 de maio, Lei Quadro da Política Criminal.

<sup>87</sup> Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto, Lei de política criminal.

<sup>88</sup> Lei n.º 38/2009, de 20 de julho, Lei de política criminal.

<sup>89</sup> Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, Lei da Organização do Sistema Judiciário.

respetivas competências, objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente”. Os conteúdos destas leis serão alinhados aos das leis bianuais de política criminal.

Por força da revisão dos CP e CPP<sup>90</sup>, em 2007, passaram a utilizar-se os meios de VE, utilizando tecnologia de rádio frequência, também na execução de penas de prisão até um ano e, em casos especiais previstos na lei, até dois anos, em regime de permanência na habitação, no âmbito dos artigos 44º CP e 487º do CPP. Por via destas alterações, e das sucessivas políticas criminais implementadas, na primeira década do século em curso, em 2008, o número de presos, 10.807, face à população portuguesa, 10.564.077, era proporcional.

No decurso do XVIII CG (2009-2011) em alinhamento com as leis de política criminal, dos biénios 2007-2009 e 2009-2011, que consideravam o crime de violência doméstica um dos crimes de prevenção prioritária, foi implementado o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica<sup>91</sup>, à protecção e à assistência das suas vítimas. Esta lei prevê no crime de violência doméstica, a proibição de contactos do agressor com a vítima fiscalizada com VE por meios técnicos de controlo à distância, efetuado por monitorização telemática posicional (GPS), de acordo com os sistemas tecnológicos adequados, com o objetivo de proteção da vítima, em fase pré-sentencial e pós-sentencial, durante a execução de medida de coação ou condenação.

Paralelamente, em 2009, a alteração do CEPMPL<sup>92</sup>, no seu artigo 188.º em articulação com o artigo 62.º do CP preveem a adaptação à liberdade condicional (ALC), antecipando até um ano, a liberdade condicional em regime de permanência na habitação com VE. No ano seguinte, foi implementada a Lei n.º 33/2010, de 02 de setembro, que revoga a Lei n.º 122/99, de 20 de Agosto e regula a utilização de meios técnicos de controlo à distância (vigilância electrónica).

A utilização dos meios de VE alargou-se à Modificação da Execução de Pena de Prisão (MEPP) para execução na habitação, por doença ou idade avançada, no âmbito do art.º 118º e seguintes, e art.º 216º e seguintes do CEPMPL, em 2012, no decurso do XIX GC (2011-2015).

Em 2013, o Gabinete da Ministra da Justiça, alinhado à Portaria n.º 118/2013, de 25 de março, oficializa<sup>93</sup> as dez equipas de vigilância electrónica e suas áreas geográficas de intervenção, bem como um Centro Nacional de Acompanhamento de Operações, criados nos primeiros anos do

---

<sup>90</sup> Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, 23.º alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro e a Lei n.º 48/2007, 29 de agosto, 15.º alteração ao Código de Processo Penal, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro.

<sup>91</sup> Lei 112/2009, de 16 de setembro - regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à protecção e à assistência das suas vítimas.

<sup>92</sup> Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro - código de execução penas e medidas privativas da liberdade.

<sup>93</sup> Despacho n.º 12740/2013 de 7 de outubro.

presente século. Por sua vez, o Conselho da Europa, através do Comité de Ministros dos Estados-membros divulgou, em 2014, a Recomendação CM/Rec(2014)4 relativa à VE.

A partir de 2015, com a alteração do Código Penal<sup>94</sup>, no seu artigo 154.º-A, passou a utilizar-se meios técnicos de controlo à distância, por GPS, no âmbito do crime de perseguição em penas de 6 meses a 3 anos. Nos crimes de violência doméstica e perseguição, com base nos artigos 52.º, 152.º e 154.º-A do CP, e no artigo 281.º do CPP, sempre que tal se mostre imprescindível para a proteção da vítima, o Tribunal pode determinar penas ou medidas de proibição de contactos fiscalizadas por meios técnicos de controlo à distância<sup>95</sup>, na generalidade dos casos, sem confinamento habitacional do agressor.

A análise comparativa do programa do presente governo, o XXI GC (2015-2019), das Leis de Política Criminal, dos biénios, 2015-2017<sup>96</sup> e 2017-2019<sup>97</sup>, e da atividade legislativa do Governo e da AR, na área penal, permite verificar que as linhas gerais de política criminal estabelecidas no programa da legislatura enformam os objetivos, prioridades e orientações estabelecidos nas mencionadas leis, aprovadas pela AR, alinhadas à alteração do código penal<sup>98</sup> (Anexo B). A cibercriminalidade, roubos de caixas multibanco, criminalidade em ambiente escolar, violência doméstica, violência no desporto e furto de oportunidade a turistas são algumas das prioridades em matéria criminal plasmadas na atual lei de política criminal. Em matéria de prevenção prioritária constam, entre outros, a criminalidade grupal e os crimes de terrorismo, tráfico de armas, incêndio florestal, branqueamento de capitais, corrupção, fiscais e contra a segurança social, e tráfico de droga, além dos crimes de natureza sexual e os praticados contra crianças e idosos. São apontados como crimes de investigação prioritária o furto e roubo em residências, tráfico de pessoas, criminalidade praticada em ambiente prisional e por grupos organizados móveis.

O quadro 2.1 apresenta dados de 2015, relativos à população dos países considerados, ao seu sistema prisional e aos respetivos serviços de monitorização de penas e medidas na comunidade sem e com VE. Dos quinze países considerados, Portugal é o sexto com menor população e o quinto com maior número de presos por 100.000 habitantes - 137,5 presos. Estes dados de Portugal comparados com os do primeiro trimestre de 2018, evidenciam a semelhança com o cenário do início do atual século, a existência de excesso de presos nas prisões portuguesas. No início do ano em curso, verificavam-se 12.934 presos em 10.221.726 pessoas da população do

---

<sup>94</sup> Lei n.º 83/2015 de 05 de agosto, alteração do Código Penal.

<sup>95</sup> Lei n.º 33/2010, de 02 de setembro, regula a vigilância eletrónica.

<sup>96</sup> Lei n.º 72/2015, de 20 de julho, Lei de política criminal.

<sup>97</sup> Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, Lei de política criminal.

<sup>98</sup> Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, alteração do Código Penal.

país, cerca de 126,5 presos por 100 000 habitantes. Não obstante, regista-se um progressivo decréscimo da população prisional portuguesa.

Quadro 2.1 – Comparação de dados estatísticos de países da Europa: proporção da população prisional face à população total do país e n.º penas e medidas em execução na comunidade.

País	População	N.º presos	N.º presos/100.000 habit.	Lotação do Sistema Prisional	N.º penas e medidas em execução na comunidade	N.º penas e medidas em execução na comunidade com VE
<b>Alemanha</b>	82 162 000	63 628	77,4	75 140	156 358	?
<b>Áustria</b>	8 700 471	9 037	103,9	8751	15 582	821
<b>Bélgica</b>	11 289 853	12 841	113,7	10 108	42 877	1466
<b>Bulgária</b>	7 153 784	7 583	106,0	10 296	10 402	183
<b>Dinamarca</b>	5 707 251	3 203	56,1	3 761	9 495	212
<b>Espanha</b>	46 438 422	64 017	137,9	77 783	83 199	1738
<b>França</b>	66 661 621	65 544	98,3	57 810	171 121	9801
<b>Grécia</b>	10 793 526	9 646	89,4	9 886	20 381	22
<b>Inglaterra</b>	58 137 613	86 193	148,3	88 321	166 314	11 236
<b>Itália</b>	60 665 551	52 389	86,4	49 624	53 030	?
<b>Luxemburgo</b>	576 249	667	115,7	711	1 115	24
<b>Portugal</b>	10 341 330	14 222	137,5	12 591	31 737	921*
<b>Rep. Checa</b>	10 553 843	20 866	197,7	20 782	24 889	176
<b>Suécia</b>	9 851 017	5 770	58,6	6 347	11 609	228
<b>Turquia</b>	78 741 053	173 522	220,4	171 267	257 257	2084

Fonte: <http://wp.unil.ch/space/files/2018/03/SPACE-I-2016-Final-Report-180315.pdf> e

[http://wp.unil.ch/space/files/2018/03/SPACE\\_II\\_report\\_2016\\_Final\\_100320.pdf](http://wp.unil.ch/space/files/2018/03/SPACE_II_report_2016_Final_100320.pdf)

\*Fonte: DGRSP-DSVE dados relativos a Portugal da coluna da VE.

Neste desiderato, conforme a Recomendação do Comité de Ministros dos Estados membros sobre as normas europeias relativas às sanções e medidas comunitárias, CM/Rec(2017)3, de 22 de março de 2017, no ponto 18 do capítulo II, “O direito nacional deve permitir reduzir o recurso a penas privativas de liberdade, prevendo sanções ou medidas não privativas de liberdade como resposta adequada a certas infrações”. A alteração do código penal<sup>(75)</sup> português, de 2017, alinha-se a esta recomendação, ao alargar o regime de cumprimento na habitação com VE, a penas de prisão até dois anos, e ao terminar o regime de semidetenção e as penas de prisão por dias livres, que contemplavam crimes com molduras penais inferiores a dois anos de prisão.

### 2.3.3. Vigilância Eletrónica na Adaptação à Liberdade Condicional

A vigilância eletrónica, independentemente da tecnologia usada, é um instrumento de supervisão e não a supervisão, a pena ou a medida em si mesmo (Morais, 2014:9). Sendo encarada como um progresso penal, quando analisada segundo princípios que compatibilizam

a defesa social e os direitos fundamentais da pessoa, aos níveis ético, normativo e ideológico inerentes à intervenção penal.

A intervenção da VE, enquanto instrumento de supervisão de penas e medidas penais deve evitar colidir com a «emancipação do indivíduo» que advém do postulado da dignidade da pessoa humana, distinta do Estado e da comunidade, independentemente da sua actuação enquanto sujeito cívico. “A pós-modernidade europeia coloca novos desafios ao sistema de valores vigentes, questionando o binómio Liberdade-Segurança e como este se compagina nos ordenamentos jurídicos dos países europeus” (Sousa, 2009:146-147).

Segundo dispõe o artigo 40.º, n.º 1 do CP, a aplicação de penas “visa a protecção de bens jurídicos e a reintegração do agente na sociedade” e, cf. art.º 42.º, n.º 1 do CP, “a execução da pena de prisão, servindo a defesa da sociedade e prevenindo a prática de crimes, deve orientar-se no sentido da reintegração social do recluso, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes”. A ressocialização dos delinquentes apresenta-se, face aos pressupostos jurídico-constitucionais próprios do Estado de Direito material e das considerações humanitárias, como um imperativo ético, como “concretização de um dever geral de solidariedade e de auxílio às pessoas que deles se encontrem carecidas” (Costa, 1989: 449-450). Conforme acórdão proferido por um Tribunal da Relação<sup>99</sup>, pela prevenção geral (positiva) faz-se apelo à consciencialização geral da importância social do bem jurídico tutelado e ao restabelecimento ou revigoração da confiança da comunidade na efectiva tutela penal dos bens tutelados; pela prevenção especial pretende-se a ressocialização do delincente (prevenção especial positiva) e a dissuasão da prática de futuros crimes (prevenção especial negativa).

O objetivo da liberdade condicional é, segundo o n.º 9 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 400/82<sup>100</sup>, de 23 de setembro, “criar um período de transição entre a prisão e a liberdade, durante o qual o delincente possa equilibradamente recobrar o sentido de orientação social fatalmente enfraquecido por efeito da reclusão”, um período probatório. O Conselho da Europa recomenda ainda que a LC deve ser acompanhada de regras, na forma de medidas de apoio e controle. A natureza, duração e intensidade dessas regras devem ser adaptadas a cada indivíduo, com ajustes feitos durante todo o período de LC. O artigo 64.º do código penal prevê diferentes modalidades de liberdade condicional: liberdade condicional simples, liberdade condicional subordinada ao cumprimento de regras de conduta e liberdade condicional com regime de

---

<sup>99</sup><http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/543f04ad00e27392802576ef00385d4f?OpenDocument>.

<sup>100</sup> Código Penal, versão de 1982.

prova. Como refere Figueiredo Dias, “trata-se de oferecer ao delinquente o máximo de condições favoráveis ao prosseguimento de uma vida sem praticar crimes, ao seu ingresso numa vida fiel ou conformada com o dever ser jurídico-penal, visando a prevenção da reincidência através da colaboração voluntária e ativa daquele” (Dias, 1993: 553-554). Neste desiderato, a Rec(2003)22<sup>101</sup>, propõe que no início da execução da sentença, os presos estejam cientes do tempo em que a LC pode ser concedida, por meio de um período mínimo (definido em termos absolutos e/ou por referência a uma proporção da sentença), e dos critérios usados para determinar a elegibilidade para LC (sistema de libertação discricionária) ou quando lhes poderá ser concedida a LC por cumprimento efetivo de um período fixo definido em termos de absoluto e/ou por referência a uma proporção da sentença (sistema estatutário de libertação).

Nos termos do disposto no artigo 61.º do CP<sup>102</sup>, são pressupostos formais para a concessão da LC: que o recluso aceite ser libertado condicionalmente; que tenha cumprido metade da pena de prisão e no mínimo seis meses da sanção decretada na sentença condenatória; que quando se encontrarem cumpridos dois terços da pena e no mínimo seis meses, desde que em liberdade, conduza a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes; que o condenado a pena de prisão superior a seis anos é colocado em liberdade condicional logo que houver cumprido cinco sextos da pena. Em qualquer das modalidades, a LC tem uma duração igual ao tempo de prisão que falte cumprir, mas nunca superior a 5 anos.

São pressupostos materiais ou requisitos indispensáveis que, atentas as circunstâncias do caso - vida anterior do agente, a sua personalidade e evolução desta durante a execução da pena de prisão -, o condenado em liberdade conduza a sua vida de modo socialmente responsável e sem cometer crimes, sendo esta uma finalidade de prevenção especial. Outro pressuposto material é a libertação revelar-se compatível com a defesa da ordem e da paz social, enquadrando uma finalidade de prevenção geral.

Este contexto enquadra a pertinência e objetivos da ALC. Para efeito de ALC, o artigo 62.º do CP, menciona que quando estejam verificados os pressupostos previstos no artigo anterior, a colocação em LC pode ser antecipada pelo tribunal, por um período probatório máximo de um ano, ficando o condenado obrigado durante o período da antecipação, para além do cumprimento das demais condições impostas, ao regime de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância. O condenado pode requerer ao tribunal

---

<sup>101</sup> Rec(2003)22, de 24 setembro de 2003, para o propósito desta recomendação do Conselho da Europa, liberdade condicional significa a libertação antecipada de presos condenados, com condições individualizadas após a libertação da prisão. Amnistias e perdões não são abrangidos por esta definição.

<sup>102</sup> Lei 59/2007, de 4 de setembro.

de execução das penas a concessão de adaptação à liberdade condicional em regime de permanência na habitação com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, a partir de dois meses antes do período máximo previsto para esse efeito no artigo 62.º do Código Penal (n.º 1 do art.º 188.º do CEPMPL)<sup>103</sup>.

O requerimento<sup>104</sup> é apresentado no estabelecimento prisional e contém indicação sobre o local onde o recluso pretende residir e declaração de consentimento das pessoas que ali residam. O director remete ao Tribunal de Execução das Penas (TEP), no prazo de oito dias, o requerimento acompanhado de nota biográfica. Em caso de não rejeição, o juiz solicita que sejam elaborados, em 30 dias: a) relatório dos serviços prisionais contendo avaliação da evolução da personalidade do recluso durante a execução da pena, das competências adquiridas nesse período, do seu comportamento prisional e da sua relação com o crime cometido; b) relatório dos serviços de reinserção social contendo informação relativa à existência das condições legalmente exigíveis para a permanência na habitação com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância e avaliação das necessidades subsistentes de reinserção social, das perspectivas de enquadramento familiar, social e profissional do recluso, das condições a que deve estar sujeita a antecipação da liberdade condicional, ponderando ainda, para este efeito, a necessidade de protecção da vítima.

A execução da ALC<sup>105</sup> em regime de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, é efectuada de acordo com os artigos 183.º a 186.º e nos demais termos previstos na lei, devendo os serviços de reinserção social: a) imediatamente após a libertação do recluso, proceder à instalação dos meios técnicos de controlo à distância, comunicando-a ao TEP; b) no termo do período de adaptação à liberdade condicional, retirar os meios técnicos de controlo à distância, comunicando-o ao TEP.

De acordo com o artigo 24.º da Lei n.º 33/2010, de 02setembro (com alterações introduzidas pela Lei n.º 94/2017, 23agosto), que regula a utilização dos meios de VE, o TEP pode determinar a execução da ALC em regime de progressividade. O regime de progressividade consiste no faseamento da execução, de modo a que o confinamento inicial do condenado à habitação possa ser progressivamente reduzido, através da concessão de períodos de ausência destinados à prossecução de atividades úteis ao processo de ressocialização. O período diário de confinamento nunca pode ser inferior a doze horas, salvo situações excepcionais a autorizar pelo juiz. O TEP pode autorizar os serviços de reinserção social, designadamente o serviço de

---

<sup>103</sup> Lei n.º 115/2009 de 12 de Outubro - Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade.

<sup>104</sup> Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, artigo 188.º, n.º 2 a n.º 6.

<sup>105</sup> Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, artigo 188.º, n.º 7.



VE, a administrar o regime de progressividade, sem prejuízo de ser informado, nos relatórios periódicos, da sua execução.

Realça-se que, estando reunidas as condições formais para a respetiva apreciação, a decisão do juiz de concessão de ALC e de LC, decorre também dos pareceres técnicos dos serviços prisionais, dos serviços de reinserção social e de outros elementos que constituem o Conselho Técnico<sup>106</sup>. No caso concreto da ALC, o objetivo do confinamento habitacional inerente consiste num processo de transição entre a privação da liberdade e o meio livre, que pressupõe uma reaprendizagem progressiva da gestão e ocupação do tempo em liberdade, de forma “ao prosseguimento de uma vida sem praticar crimes, ao seu ingresso numa vida fiel ou conformada com o dever ser jurídico-penal, visando a prevenção da reincidência através da colaboração voluntária e ativa”<sup>107</sup> do condenado. Nestes termos, a atuação dos serviços de vigilância eletrónica no âmbito da ALC aliam a utilização da tecnologia de VE aos procedimentos de uma intervenção psicossocial proporcionando um nível de supervisão mais elevado e qualificado e acrescentam maior segurança à execução da pena, com benefícios para o condenado e para a comunidade. De acordo com alguns autores, nesta fase, perante um comportamento do condenado que se revele “pouco ajustado, traduzido em incumprimentos pouco graves poderá ser mais facilmente detetado, possibilitando aos serviços de vigilância eletrónica reorientar a sua intervenção reforçando o controlo e o apoio, e permitindo ao TEP reagir em conformidade. Esta reação pode incluir o prolongamento ou ajustamento do período de permanência na habitação, como prevê o regime de progressividade, ou a revogação da ALC no caso da gravidade dos incumprimentos o justificarem” (Caiado e Lopes, 2010:617).

Em síntese, a aplicação da ALC favorece o processo de reinserção do condenado.

## **CAPÍTULO 3 - AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA ADAPTAÇÃO À LIBERDADE CONDICIONAL NO PROCESSO DE REINSERÇÃO SOCIAL**

### **3.1. O Problema de Investigação / Hipóteses**

As recomendações europeias preconizam, cada vez mais, a exploração de alternativas à privação da liberdade. A ALC prevista no artº 62º CP, após a reforma do CP de 1995 (Anexo I), e aplicada após a reforma do CEPML de 2009 (Anexo B), é um instituto com potencialidades ao nível:

- da saída precoce do sistema prisional de determinados tipos de condenados, atenuando a sobrelotação de muitos estabelecimentos prisionais;

---

<sup>106</sup> Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, artigos 142.º e 143.º do CEPML.

<sup>107</sup> Segundo Figueiredo Dias (1993: 553-554), como já referido anteriormente neste documento.

- do controlo dos condenados libertados garantido pelos meios tecnológicos de vigilância eletrónica a par de uma intervenção, com recurso a medidas de apoio e controle, idêntica à usada na liberdade condicional, orientada para a ressocialização do agente.

A ALC, importa realçar, não tem vocação massiva como a LC, destina-se a uma parte da população prisional condenada, designadamente, com uma favorável evolução da execução da pena privativa da liberdade, não comprometedora das necessidades de protecção de eventuais vítima(s), com ambiente social e/ou familiar de integração adequado, com antecedentes de vida compatíveis com a execução deste período probatório. Não obstante, de acordo com o sistema estatístico da DGRSP, entre 2009 e a primeira metade de 2018, foram aplicadas cerca de 500 ALC, sendo um valor visivelmente baixo perante as liberdades condicionais aplicadas no mesmo período, cerca de 15.000. Apenas 3% das LC foram precedidas de ALC.

Consciente das particularidades dos contextos, recorda-se que os condenados a penas de prisão efetiva, após o cumprimento de um período da pena definido na lei, podem usufruir de licenças de saída jurisdicionais ou administrativas não custodiadas que, conforme a Lei n.º 115/2009 de 12 de Outubro<sup>108</sup>, podem ser de até sete dias seguidos no caso das jurisdicionais pois “visam a manutenção e promoção dos laços familiares e sociais e a preparação para a vida em liberdade” (n.º2, artigo 76.º) e são concedidas pelo TEP (n.º1, artigo 79.º), não podendo as segundas ultrapassar os três dias seguidos, na medida em que “compreendem saídas: para manter e promover os laços familiares e sociais; para realização de actividades; por motivos de particular significado humano ou para resolução de situações urgentes e inadiáveis; de preparação para a liberdade” (n.º3 do artigo 76.º) e são concedidas pelo Diretor-Geral dos Serviços Prisionais. Podem “ser concedidas quando se verificarem os requisitos: a) fundada expectativa de que o recluso se comportará de modo socialmente responsável, sem cometer crimes; b) compatibilidade da saída com a defesa da ordem e da paz social; c) fundada na expectativa de que o recluso não se subtrairá à execução da pena ou medida privativa da liberdade” (n.º 1 do artigo 78.º).

Na verdade as licenças de saída não igualam os fundamentos da ALC, neste contexto o reencontro do condenado com a comunidade e respetivo quotidiano processa-se de forma contínua progressiva e sob custódia. A custódia garantida pelo Sistema de Vigilância Eletrónica é efetuada através de meios tecnológicos e humanos, sendo o controlo garantido de forma continua quando o condenado se encontra na habitação e, de forma intermitente e inopinada,

---

<sup>108</sup> Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (CEPMPL).

quando o mesmo se ausenta da habitação, autorizado previamente pelo TEP, por motivos de saúde, processuais, formação, trabalho e outros justificados.

Nas licenças de saída, períodos curtos e sem custódia, é possível avaliar o sentido de responsabilidade do condenado, no que concerne a manter-se afastado do cometimento de crimes e no regresso ao estabelecimento prisional na data e hora previstas. No período probatório de ALC, que precede a LC e não pressupõe o regresso ao estabelecimento prisional, o condenado reintegra o seu ambiente natural - habitacional familiar ou outro equiparado – com custódia, enquadramento propício à reaprendizagem da interação em comunidade e da reorganização do seu quotidiano em liberdade, de forma progressiva com apoio e controlo.

A política criminal portuguesa é, em toda a sua matéria, orientada por princípios jurídico-constitucionais. Um destes princípios é o da sociabilidade, segundo o qual o Estado tem o dever de ajudar o condenado, proporcionando-lhe as condições necessárias para a sua reintegração na sociedade (arts. 2.º e 9.º CRP). Desta forma, os institutos da LC, em qualquer das suas modalidades, e da ALC são uma forma de cumprir esse princípio, visando auxiliar o condenado na sua reintegração social.

Os objetivos desta investigação são analíticos, “explicativos ou preditivos, estudam a relação entre variáveis independentes e uma variável dependente”, cuja dimensão da relação antecipa-se através das hipóteses apresentadas a seguir (Coutinho, 2014:51). A questão de partida emergida do conhecimento empírico, da pesquisa documental e da revisão da literatura, é o objeto da investigação (Coutinho, 2014) inerente ao presente trabalho de projeto:

- o período probatório de adaptação à liberdade condicional tem impacto no processo de reinserção do condenado,

enforma as hipóteses:

1. a adaptação à liberdade condicional favorece o cumprimento dos objetivos da sentença em termos de prevenção geral, ao nível da proteção dos bens jurídicos e da defesa da sociedade;
2. a adaptação à liberdade condicional favorece a reinserção do condenado a nível sociofamiliar, que configura a prevenção especial;

As hipóteses “são uma previsão de resposta para o problema da investigação, uma previsão de explicação de um fenómeno que está expresso no problema a investigar” (Punch, 1998; citado por Coutinho, 2014:53). Segundo Mike Nellis (2015:13), tem-se verificado que o uso de VE na execução de penas na comunidade é “uma intervenção menos má, mais humana e respeitadora dos direitos, do que a prisão, não tanto por causa do contato humano com o pessoal da prisão, os pares e os profissionais (que pode ser positivo), tem mais a ver com remover os

condenados de um ambiente institucional opressivo que, em alguns casos, impõe mais controle do que o necessário para reduzir a reincidência” – prevenção geral. Neste sentido, como já se referiu anteriormente, “a pena justifica-se a partir da necessidade de proteção dos bens jurídicos” (Dias, 1982:28). Os aspectos positivos da utilização de VE como alternativa à custódia prisional, por exemplo como forma de antecipar a LC, “para o condenado é a forma que lhe permite manter ou retomar laços com a família e/ou emprego” – prevenção especial. Pode ainda ser a possibilidade de ser libertado com VE como uma "recompensa por bom comportamento durante a prisão", como na Croácia que entende que os condenados quando estão presos melhoram o seu comportamento por perspectivarem que desta forma podem ser libertados antecipadamente com VE.

A tecnologia usada em VE, por si só não é reabilitadora em si mesma, não pode mudar atitudes e comportamentos a longo prazo, mas pode ajudar, e talvez melhorar, medidas com pressupostos reabilitadores, e ajudar os delinquentes a adquirir a autodisciplina inicial necessária para estimular a desistência destes. No entanto, perspetivando uma mudança a longo prazo é desejável e pretendido que a tecnologia de VE seja compatibilizada com outros métodos de intervenção já experimentados na comunidade (Nellis, 2015:16-17). Como se referiu anteriormente, “trata-se de oferecer ao delincente o máximo de condições favoráveis ao prosseguimento de uma vida sem praticar crimes, ao seu ingresso numa vida fiel ou conformada com o dever ser jurídico-penal, visando a prevenção da reincidência através da colaboração voluntária e ativa daquele” (Dias, 1993: 553-554) – prevenção especial”.

Se a intenção da reabilitação de longo prazo é a desistência sustentada, a VE deve ser combinada com outras medidas que abordam os problemas dos delinquentes e as necessidades criminogénicas, e os apoiem no processo de desistência, dando tempo para que se envolvam em atividades estruturadas.

Nesta investigação, a perspetiva ou paradigma qualitativa/interpretativa enforma as hipóteses, crendo-se que o período de ALC é vantajoso ao processo de reinserção do condenado.

### **3.1.1. Metodologia e Perspectiva da investigação**

Do debate epistemológico da atualidade, relativo aos paradigmas de enfoque quantitativo e qualitativo, resulta uma perspetiva interpretativa de complementaridade entre ambas que enforma a integração metodológica, “aceitando a investigação com enfoques mistos, transpondo a dicotomia quantitativo e qualitativo, afastando a ideia de confronto paradigmático e apostando na complementaridade metodológica na implementação da investigação no campo empírico” (Coutinho, 2014:355).

A presente pesquisa inclui dois grupos, o «grupo experimental» composto por 27 condenados em período probatório de adaptação à liberdade condicional em execução nas equipas de vigilância eletrónica (EqVE) e o «grupo de controlo» constituído por 30 condenados em período probatório de liberdade condicional em execução nas equipas de reinserção social (ERS) (Coutinho, 2014:269). A amostra de condenados em ALC e LC é parcialmente aleatória, preenchendo requisitos pré determinados: iniciaram a partir de 2015, as LC estão em execução, maioritariamente, em duas ERS da zona de Lisboa e os questionários foram aplicados no decurso das entrevistas marcadas pelos técnicos gestores no período da recolha dos dados desta investigação. Nestes termos, a amostra é intencional, não havendo razão para que seja representativa da população, pelo enfoque também qualitativo do estudo (Coutinho, 2014:330).

A recolha de dados para a investigação foi precedida da autorização requerida e concedida pela direção superior da DGRSP (Anexo C), especificamente a recolha de dados junto dos condenados que compõem a amostra e dos técnicos gestores responsáveis pela monitorização da execução das ALC e LC dos respetivos condenados, bem como, para a consulta dos dossiês individuais destes. Para a recolha de dados, elegeu-se o questionário enquanto técnica de cariz quantitativo (Coutinho, 2014:139), composto por dezassete itens (Anexo D) selecionados com base num estudo que decorre nos Serviços Prisionais do Canadá<sup>109</sup>, obtido em buscas através da internet (Coutinho, 2014:65-66). O questionário tem uma escala de quatro possibilidades de resposta de acordo com uma escala de *likert* (Coutinho, 2014:120), devendo o respondente selecionar a que melhor relata concordância com o teor do item. Relativamente a cada condenado foram respondidos dois questionários iguais, um pelo próprio enquanto sujeito das suas respostas, outro pelo gestor de caso tendo como sujeito o condenado. Inicialmente, perspetivou-se incluir um familiar do condenado no estudo, o que não foi exequível por reduzida disponibilidade da maioria dos familiares. A declaração de consentimento (Anexo E), foi elaborada com o objetivo dos condenados participantes no estudo, declararem formalmente a sua participação voluntária no estudo. Através da análise dos dossiês individuais (que incluem sentenças acórdãos e despachos judiciais, registos periódicos da intervenção do técnico gestor e outra documentação referente ao condenado) de cada condenado participante, realizou-se pesquisa documental (Coutinho, 2014:342) enquadrada pela variável dependente (Coutinho, 2014:73) - o processo de reinserção do condenado em ALC ou em LC -, e registaram-se os dados pesquisados numa grelha (Anexo F) construída com as variáveis independentes (Coutinho, 2014:73) consideradas neste estudo: género, idade, nacionalidade, pena atual, crime

---

<sup>109</sup> <https://icpa.ca/library/electronic-monitoring-research-pilot-in-canadian-corrections-utilizing-technology-to-monitor-supervision-conditions/>

da condenação atual, antecedentes criminais, coabitantes, existência de filhos, integração em trabalho ou formação, comportamento aditivo e medida da pena. Este registo permite validar evidências de outras fontes e/ou acrescentar informações. Realça-se que à escala de respostas do questionário, foi atribuído um valor por possibilidade de resposta, como ilustra o quadro 3.1, por forma a proceder-se ao tratamento estatístico dos itens.

Quadro 3.1 – Escala de respostas do questionário

NA (não se aplica)	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
0	1	2	3	4

Os 114 questionários que compõem a investigação foram tratados pelo «*software* de tratamento estatístico» *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) (Anexo G), cuja análise de dados (Coutinho, 2014:180) relaciona os dois questionário relativos a cada elemento de cada grupo da amostra, compara os resultados dos grupos e ilustra-os em gráficos de barras (Anexo H).

Procedeu-se ainda ao «estudo de caso misto», de dois condenados que passaram por situação de ALC antes do início da execução de LC, fundamentado nos pressupostos de uma modalidade de investigação mista - quantitativa e qualitativa. “A finalidade da pesquisa é holística (sistémica, ampla, integrada), ou seja, visa preservar e compreender o caso *no seu todo e na sua unicidade*, razão porque vários autores preferem a expressão *estratégia* à de *metodologia* de investigação (Gómez et al.,1996; Ponte, 1994; Punch,1998)” (Coutinho, 2014:334-335). Segundo Creswell, “o estudo de caso é a exploração de um «sistema limitado», no tempo e em profundidade, através de uma recolha de dados profunda envolvendo fontes múltiplas de informação ricas no contexto” (1998:61, citado por Coutinho, 2014:335). Neste sentido, o estudo de caso é uma investigação empírica baseada em fontes de dados múltiplas e variadas com raciocínio indutivo que depende do trabalho de campo (Yin, 1994; Gómez et al., 1996; Punch, 1998; citados por Coutinho, 2014:336).

### 3.1.2. Caracterização da Amostra

A grelha elaborada com a pesquisa documental efetuada nos dossiês de cada elemento da amostra (Anexo F) demonstra que o grupo experimental é constituído por 27 condenados em período probatório de ALC, 23 homens e 4 mulheres, com idades entre os 28 e 74 anos, cuja média se situa nos 44 anos. Seis dos condenados tinham anteriormente cumprido penas de prisão, sendo o tráfico de estupefacientes o crime mais frequente da condenação atual, cuja média da pena de prisão é de 7 anos e 5 meses, variando entre 2 e 21 anos. A concessão de ALC

foi para a maioria do grupo ao meio da pena, em 15 dos casos, aos dois terços em 11 dos casos e em um caso aos cinco sextos, como evidencia o quadro 3.2. Dois casos coabitam sozinhos e os restantes com familiares. Quatro dos condenados não têm filhos. Quanto ao trabalho e formação, no grupo experimental, um condenado é reformado e outro é desempregado de longa duração (com mais de 60 anos de idade), os restantes apresentam procura ativa de trabalho, trabalham ou integram formação. Importa realçar que o período probatório de ALC está sujeito a um regime de progressividade que pressupõe que o confinamento habitacional possa começar por 24h e progressivamente reduza até às 12h, período mínimo de confinamento habitacional. Treze dos condenados, não têm registo de problemática aditiva (Anexo F).

Quadro 3.2 – Caracterização dos grupos de ALC e de LC ao nível da condenação e concessão do período probatório

Caracterização da amostra								
variáveis	Género		Idade	Condenação	Concessão da ALC / LC			TOTAL
	M	F	média	média de anos de pena de prisão	meio da pena	dois terços da pena	cinco sextos da pena	condenados
<b>ALC</b>	23	4	44 anos	7 anos e 5 meses	15	11	1	27
<b>LC</b>	29	1	40 anos	7 anos	4	12	14	30

Fonte: Anexo F

O grupo de controlo é constituído por 30 condenados em período probatório de LC, 29 homens e uma mulher, cuja média de idades se situa nos 40 anos, compreendidas entre os 24 e 81 anos. Cumpriram anteriormente penas de prisão, cinco dos elementos do grupo, sendo o roubo e tráfico de estupefacientes os crimes mais frequentes da condenação atual, cuja média das penas de prisão é de 7 anos, variando entre 20 meses e 15 anos. A concessão de LC foi aos cinco sextos da pena para a maioria do grupo, em 14 dos casos, aos dois terços, em 12 casos e, em 4 casos, ao meio da pena, como ilustra o quadro 3.2. Todos os condenados deste grupo coabitam com familiares e onze não têm filhos. Neste grupo um condenado é reformado, estando os restantes ocupados em formação ou trabalho. Realça-se que a existência de contrato de trabalho ou inscrição em formação é um requisito considerado na avaliação para concessão de LC. Em 24 casos do grupo não existem registos de problemática aditiva.

Quanto à duração do período probatório de ALC dos condenados do grupo experimental, varia entre 41 e 328 dias, não tendo nenhum dos casos permanecido um ano completo em ALC, sendo 182 dias a média de permanência neste período probatório. No que concerne ao período probatório de LC dos condenados do grupo de controlo, a duração varia entre 93 e 1273 dias, cuja média é de 709 dias, próximo de dois anos. Importa recordar que o período máximo de permanência em ALC é um ano e em LC são cinco anos.

A permanência do grupo experimental em ALC, totaliza 9830 dias, sublinhando-se que estes dias foram subtraídos à permanência na prisão. Por referência a valores de 2016<sup>110</sup> o custo diário por recluso na prisão é de 41,10€ e o custo diário por condenado em ALC, fiscalizado com meios de vigilância eletrónica com tecnologia de rádio frequência, é de 7,84€. Fazendo uma simulação de custos relativos aos 27 elementos do grupo experimental da amostra, por referência a valores de 2016, verifica-se que se economizaria cerca de 326.945,8€.

### 3.1.3. Análise dos questionários

Os itens do questionário (Anexo D) dividem-se em dois temas, do 1 ao 8 referem-se à análise da prevenção geral, considerada na hipótese 1 desta investigação. Os itens 9 ao 17, referem-se à análise da prevenção especial, enquadrada na hipótese 2 deste estudo, como se verifica na figura 3.1 que ilustra os questionários nos formatos utilizados nos dois grupos.

Os gráficos de barras ilustram os resultados dos questionários obtidos pela análise efetuada através do SPSS e constam no Anexo H. Nos gráficos, as barras de cores verdes representam os resultados dos questionários do grupo experimental – verde mais escuro o condenado mais claro o técnico gestor do caso –, relativos aos condenados em período probatório de ALC,

Figura 3.1 – Formulários do questionário aplicado aos grupos experimental e de controlo

GRUPO EXPERIMENTAL					
Questionário – Impacto da execução da Adaptação à Liberdade Condicional no processo de reinserção social					
N.º					
A execução da adaptação à liberdade condicional:					
	NA	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
1. favorece o processo de reinserção social					
2. contribui para a responsabilização pelas suas ações					
3. facilita a execução das regras/ obrigações impostas na sentença					
4. impede a prática de crime(s)					
5. é indiferente ao processo de reinserção social					
6. impede a reincidência					
7. favorece o cumprimento dos objetivos da sentença					
8. favorece o cumprimento do plano de reinserção social					
9. favorece o relacionamento com os coabitantes					
10. favorece o relacionamento com cônjuge / parceiro					
11. favorece o relacionamento com o(s) filho(s)					
12. favorece a capacidade de encontrar emprego					
13. favorece a capacidade de integrar formação					
14. favorece a capacidade de manter o emprego					
15. favorece a capacidade de manter a formação (assiduidade e aproveitamento)					
16. favorece a adesão ao tratamento (doença aditiva)					
17. aumenta o compromisso com a prevenção da recaída					
NA: não se aplica					

GRUPO DE CONTROLO					
Questionário - Impacto da execução da Liberdade Condicional no processo de reinserção social					
N.º					
A execução da liberdade condicional:					
	NA	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
1. favorece o processo de reinserção social					
2. contribui para a responsabilização pelas suas ações					
3. facilita a execução das regras/ obrigações impostas na sentença					
4. impede a prática de crime(s)					
5. é indiferente ao processo de reinserção social					
6. impede a reincidência					
7. favorece o cumprimento dos objetivos da sentença					
8. favorece o cumprimento do plano de reinserção social					
9. favorece o relacionamento com os coabitantes					
10. favorece o relacionamento com cônjuge / parceiro					
11. favorece o relacionamento com o(s) filho(s)					
12. favorece a capacidade de encontrar emprego					
13. favorece a capacidade de integrar formação					
14. favorece a capacidade de manter o emprego					
15. favorece a capacidade de manter a formação (assiduidade e aproveitamento)					
16. favorece a adesão ao tratamento (doença aditiva)					
17. aumenta o compromisso com a prevenção da recaída					
NA: não se aplica					

Fonte: Anexo D

as barras azuis representam os resultados dos questionários do grupo de controlo – o azul mais escuro o condenado e o mais claro o técnico gestor do caso –, relativos aos condenados em período probatório de LC. O título do gráfico inclui a formulação e número do item do

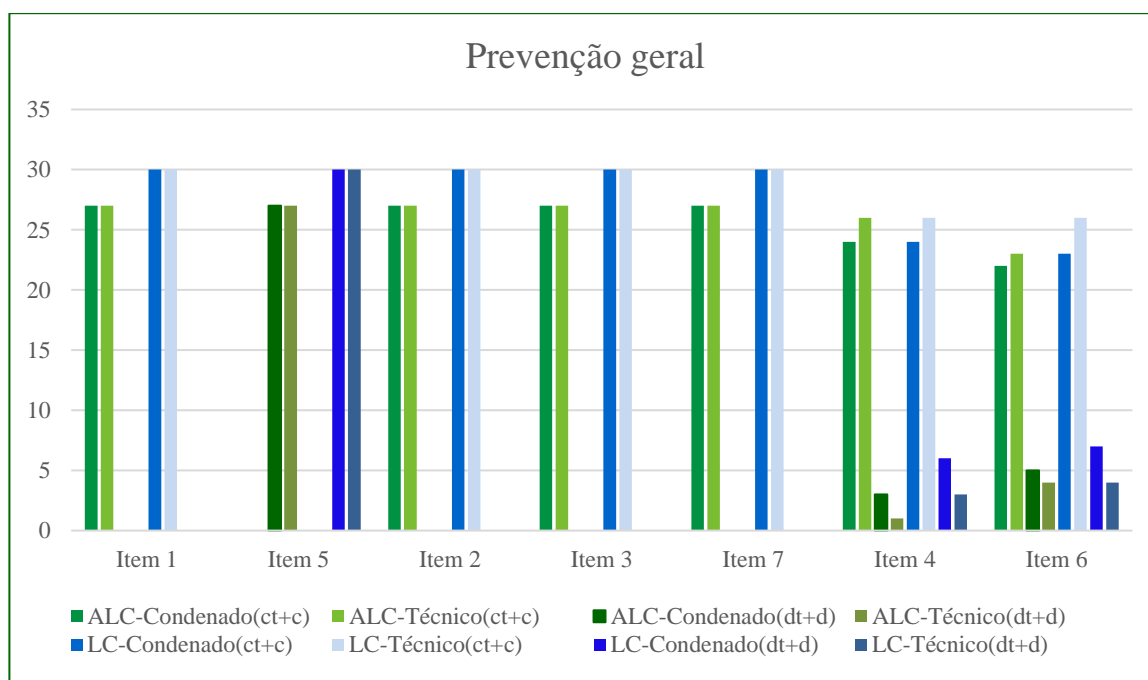
<sup>110</sup> Fonte: DGRSP.



questionário precedida de “P”. Os itens são iguais nos questionários dos dois grupos da amostra, no entanto, nos questionários do grupo experimental os itens são precedidos da frase “A execução da adaptação à liberdade condicional:” e nos questionários do grupo de controlo da frase “A execução da liberdade condicional:”.

No que concerne os itens 1 e 5, “favorece o processo de reinserção social” e “é indiferente ao processo de reinserção social” respetivamente, os gráficos evidenciam a existência de consonância nas respostas dos dois itens por ambos os grupos (Anexo H), 100% dos elementos concordam ou concordam totalmente no item 1 e 100% dos elementos discordam ou discordam totalmente no item 5, como se vê no gráfico 3.1 que se segue. Os resultados da análise dos itens 2, 3 e 7 são também idênticos (Anexo H), em ambos os grupos 100% dos elementos concordam ou concordam totalmente que os respetivos períodos probatórios “contribuem para a responsabilização pelas suas ações”, “facilitam a execução das regras/obrigações impostas na sentença” e “favorecem o cumprimento dos objetivos da sentença” como ilustra o gráfico 3.1.

Gráfico 3.1 – Resultados dos itens do questionário de análise da prevenção geral



Fonte: Anexo H

(legenda: ct-concordo totalmente; c-concordo; dt-discordo totalmente; d-discordo)

Quanto aos resultados dos itens 4 e 6, regista-se menor consonância em ambos os grupos. Ainda que a maioria das respostas indiquem que concordam ou concordam totalmente que os respetivos períodos probatórios “impedem a prática de crime” e “impedem a reincidência”, 11% dos elementos, de ambos os grupos, discordam quanto ao item 4, e 18% dos elementos, discordam quanto ao item 6, mais do grupo de controlo que do grupo experimental (Anexo H).

Em síntese, o gráfico 3.1 resume os resultados dos itens do questionário, nos dois formatos, relativos à prevenção geral.

A análise do item 8, demonstra que o mesmo não se aplica no total de elementos de ambos os grupos, porque a nenhum dos condenados da amostra foi concedida liberdade condicional com regime de prova, que pressupõe a elaboração inicial de um “plano de reinserção social” e a respetiva monitorização durante o período probatório, como se confirmou através da pesquisa documental (sentenças constantes nos dossiês). A todos os condenados da amostra foi concedida liberdade condicional com regras de conduta, considerada no item 3, anteriormente analisado (Anexo H). Os itens 1 ao 8 são relativos aos pressupostos formais da sentença.

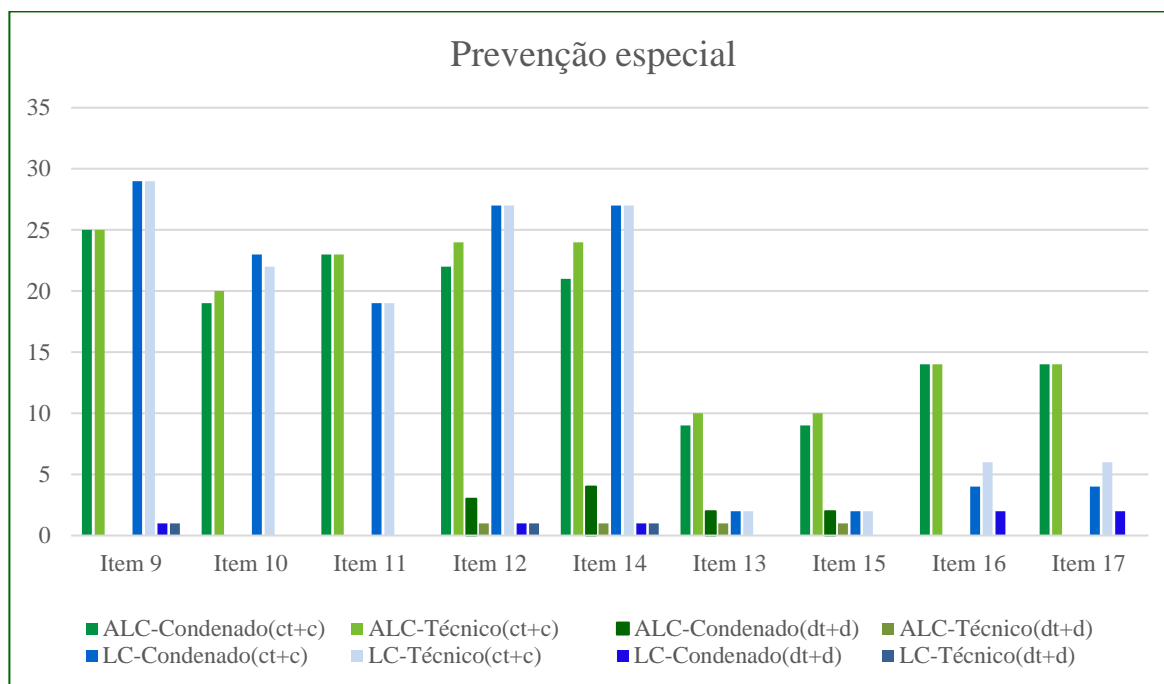
Relativamente aos itens referentes à análise da prevenção especial, os 9, 10 e 11 incidem no enquadramento familiar, os itens 12, 13, 14 e 15 relacionam-se com a autonomização e os itens 16 e 17 abordam os problemas aditivos que interferem no processo de reinserção social. Os resultados dos itens 9, 10 e 11, de acordo com o gráfico 3.2, demonstram quase total concordância dos grupos experimental e de controlo (Anexo H). No item 9, concordam ou concordam totalmente que o período probatório “favorece o relacionamento com os coabitantes”, especificamente 95% dos elementos, não se aplicando em 3% que vivem sózinhos e 2% dos elementos do grupo de controlo discordam, como evidencia o gráfico 3.2. O item 10 não se aplica em 23% dos elementos do grupo de controlo e em 30% dos elementos do grupo experimental, por não terem atualmente cônjuge/parceiro” (Anexo F). Em ambos os grupos verifica-se ligeira discrepância nas respostas do condenado e técnico, num condenado em que o item 10 não se aplica, porque os técnicos gestores de caso, não obtêm conhecimento no mesmo momento que os próprios, da existência ou inexistência da relação conjugal dos respetivos condenados (Anexo H). O item 11 não se aplica em 37% dos elementos do grupo de controlo e em 15% dos elementos do grupo experimental, por não terem filhos (Anexo F).

A análise dos itens 12 e 14 (Anexo H), evidencia que os períodos probatórios de ALC e LC “favorece a capacidade de encontrar emprego” e “favorece a capacidade de manter o emprego” no grupo experimental, 85% e 83% dos elementos, respetivamente, concorda e concorda totalmente e 90% dos elementos do grupo de controlo, em ambos os itens, concorda e concorda totalmente, de acordo com o gráfico 3.2. Realça-se que 7% e 9% dos elementos do grupo experimental discordam nos itens 12 e 14, respetivamente, e apenas 3% dos elementos do grupo de controlo discordam em ambos os itens, como se verifica no gráfico 3.2. Os dois grupos registam que em 7% dos elementos os itens não se aplicam, por reforma, por desemprego de longa duração ou por desemprego sem procura ativa de emprego (Anexo F).

Os resultados dos itens 13 e 15, “favorece a capacidade de integrar formação” e “favorece a

capacidade de manter a formação (assiduidade e aproveitamento) ” respetivamente, ilucidam que em 59% dos elementos do grupo experimental e em 93% dos elementos do grupo de controlo, os itens não se aplicam (Anexo H). Quanto aos restantes elementos, com exceção de 6% do grupo experimental que discorda em ambos os itens, os outros elementos de ambos os grupos concordam ou concordam totalmente, como regista o gráfico 3.2.

Gráfico 3.2 - Resultados dos itens do questionário de análise da prevenção especial



Fonte: Anexo H (legenda: ct-concordo totalmente; c-concordo; dt-discordo totalmente; d-discordo)

Os resultados dos itens 16 e 17, “favorece a adesão ao tratamento (doença aditiva) ” e “aumenta o compromisso com a prevenção da recaída” respetivamente, demonstram que em 48% dos elementos do grupo experimental e em 80% dos elementos do grupo de controlo os itens não se aplicam (Anexo H), por não registarem problemas aditivos (Anexo F). Dos condenados do grupo de controlo, 7% discordam em ambos os itens e os restantes elementos de ambos os grupos concordam ou concordam totalmente, de acordo com o gráfico 3.2. Assim, os resultados dos itens do questionário que analisam a prevenção especial, encontram-se sintetizados no gráfico 3.2.

Não se verificaram diferenças nos resultados obtidos nos dois grupos, ao nível dos itens relacionados com a prevenção geral (itens 1 a 7). Quanto aos itens relacionados com a prevenção especial que se referem aos pressupostos materiais da sentença, designadamente aos itens 12 e 14, os períodos probatórios de ALC e LC “favorece a capacidade de encontrar emprego” e “favorece a capacidade de manter o emprego”, respetivamente, e aos itens 13 e 15, os períodos probatórios de ALC e LC “favorece a capacidade de integrar formação” e “favorece

a capacidade de manter a formação (assiduidade e aproveitamento)”, respetivamente, verificam-se ligeiras diferenças entre os dois grupos.

No que respeita aos itens 12 e 14, a maioria dos condenados do grupo de controlo estão integrados em atividade laboral (Anexo F). O período probatório de LC está sujeito à intervenção da DGRSP, no entanto o controlo do quotidiano é indireto (faz-se habitualmente através da verificação de documentos) o que facilita a integração dos condenados em atividades laborais permitindo, ainda, a omissão da ligação ao sistema de justiça penal junto da entidade laboral. No grupo experimental, na maioria dos condenados da amostra os itens não se aplicam. Apesar de se inscreverem no serviço de emprego e efetuarem procura ativa de emprego, por ausência de autorização judicial para o efeito e/ou por rejeição das entidades laborais quando tomam conhecimento da ligação ao sistema de justiça penal, os condenados não integram atividade laboral (Anexo F). Não obstante, os resultados dos questionários não o demonstram, verificando-se a concordância de elevado número de condenados do grupo experimental. Ainda assim, a maior percentagem de discordância verifica-se neste grupo, sendo mais do dobro da do grupo de controlo.

No que concerne os itens 13 e 15, os resultados evidenciam que não se aplicam num elevado número de condenados de ambos os grupos. Ainda assim, no grupo experimental regista-se maior número de elementos que frequentam formação (Anexo F). Existe maior probabilidade, durante o período probatório de ALC, que seja autorizada judicialmente a integração em formação do que em trabalho, por ser uma atividade controlável por decorrer em espaço fixo e sob supervisão, não sendo a integração prejudicada pela ligação ao sistema de justiça penal. A ALC é continuamente controlada nos períodos de confinamento habitacional, sendo as ausências da habitação controladas de forma direta, indireta e intermitente, através de meios humanos e tecnológicos.

Os resultados dos itens 16 e 17, registam também um elevado número de condenados de ambos os grupos, maior no grupo de controlo, em que estes itens não se aplicam. O grupo experimental apresenta mais condenados com registo de problemática aditiva (Anexo F). Estes beneficiam, invariavelmente, de autorizações judiciais por motivos de tratamento, durante o período probatório de ALC, sendo estas ausências da habitação diretamente controladas, por meios humanos e tecnológicos, enquadramento que fomenta a adesão dos condenados ao tratamento e o compromisso com a prevenção (Anexo H). Estes itens não apresentam, no grupo experimental, nenhum valor de discordância.

Desta forma, a análise dos questionários reflete as opiniões dos condenados e respetivos técnicos gestores que consideram o período probatório de ALC favorável ao processo de

reinserção social, a nível da prevenção geral e da prevenção especial. Realça-se o impacto que o mencionado período tem a nível dos pressupostos materiais, designadamente os referentes aos constantes nos itens 12 a 17, áreas em que a permanência em ALC pode acrescentar valor, quer pela integração do condenado no seu ambiente natural quer pela intervenção da DGRSP e das instituições da comunidade.

#### **3.1.4. Estudo de Caso**

Este estudo de caso inclui dois casos que integram o grupo experimental, tendo estado cada um deles em período probatório de ALC e em LC, aquando da recolha de dados. Para a recolha de dados, foram utilizadas multiplas fontes, designadamente a grelha de pesquisa documental (Anexo F), o questionário (Anexo D) e a entrevista, tendo os dados recolhidos sido registados num diário de bordo. O diário de bordo é “o relato escrito daquilo que o investigador ouve, vê, experiencia e pensa no decurso da recolha e reflete sobre os dados de um estudo qualitativo” (Bogdan e Biklen, 1994; citado por Coutinho, 2014:341).

A grelha de pesquisa documental (Anexo F) proporcionou a seleção dos dois casos que integram o estudo de caso. O primeiro caso é uma mulher de 42 anos, sem antecedentes criminais. Esta foi condenada num país da Europa que integra o Conselho da Europa<sup>111</sup> e o Espaço Schengen, por crime de tráfico de estupefacientes, em quatro anos e nove meses de prisão, cuja execução iniciou em janeiro de 2014 com termo previsto para outubro de 2018. Iniciou o cumprimento da pena no país da condenação, tendo solicitado a sua transferência para cumprir em Portugal o remanescente da pena em que foi condenada. O Ministério da Justiça de Portugal considerou admissível a pretensão da condenada e, de seguida, o Tribunal da Relação pronunciou-se ao abrigo do artigo 123.º da Lei n.º 144/99, de 31 de agosto, da Convenção Europeia sobre a transferência de pessoas condenadas e ainda com base no artigo 234.º e seguintes do CPP. Porque a condenada requereu o prosseguimento da execução da sentença penal em Portugal, esta não se mostra subordinada ao seu consentimento prévio (vd. Artigo 69.º da Tratado de Schengen). Por sua vez, as autoridades de justiça do país que condenou, “para além de admitirem a conversão da pena pelo tribunal português, também não se opõem a que a condenada prossiga em Portugal o cumprimento da pena que lhe foi fixada, admitindo, implicitamente, que tal enformará uma melhor administração da justiça e contribuirá,

---

<sup>111</sup> O Conselho da Europa é uma organização internacional fundada a 5 de Maio de 1949, a mais antiga instituição europeia em funcionamento. Os seus propósitos são a defesa dos direitos humanos, o desenvolvimento democrático e a estabilidade político-social na Europa. Tem personalidade jurídica reconhecida pelo direito internacional e serve cerca de 800 milhões de pessoas em 47 Estados, incluindo os 28 que formam a União Europeia. Integra a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos; disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Conselho\\_da\\_Europa](https://pt.wikipedia.org/wiki/Conselho_da_Europa).

relevantemente, para a desejável reinserção social da mesma, atenta a proximidade da família e amigos” (Acórdão do Tribunal da Relação).

Da entrevista com a condenada apurou-se que o cumprimento de parte da pena de prisão no país de condenação decorreu favoravelmente. Se cumprisse toda a pena no país que a condenou, sem qualquer incidente, de acordo com as regras ali vigentes seria libertada definitivamente um ano antes do termo previsto da pena, em 2017. Contudo, a transferência da condenada para Portugal ocorreu na segunda metade de 2015 e em fevereiro de 2016, três meses e alguns dias antes do meio da pena, beneficiou de ALC. Desta forma, mais de dois anos antes do termo da pena, a condenada reintegrou o espaço habitacional e agregado familiar, constituído pelo cônjuge e quatro filhos menores, do qual estava afastada há dois anos. O período probatório de ALC, de 106 dias, permitiu-lhe reativar o quotidiano familiar, o relacionamento com o cônjuge e com os filhos a nível afetivo e das restantes responsabilidades parentais. Por opção pessoal, realizou reduzidas ausências da habitação, apenas as indispensáveis, por motivos de saúde ou assuntos pessoais que impunham a sua presença. No presente a condenada não exerce atividade profissional em qualquer entidade patronal, dedicando-se exclusivamente às atividades materna e doméstica, por considerar serem as mais gratificantes para si e mais sustentáveis e rentáveis para o seu agregado. Desta forma, proporciona ao agregado benefícios emocionais e materiais.

Os resultados dos questionários denotam uma análise favorável, pela condenada e técnico gestor do caso, deste período probatório a nível da prevenção geral e da prevenção especial. Em síntese a execução da ALC teve um impacto favorável no processo de reinserção social da condenada.

O segundo caso é um homem de 40 anos, com antecedentes criminais que cumpriu anteriormente pena de prisão. Na grelha de pesquisa documental (Anexo F), verifica-se que a última condenação foi por crime de tráfico de estupefacientes, como anteriormente, em seis anos e seis meses de pena de prisão, iniciada em janeiro de 2012 e com termo previsto em julho de 2018. O período probatório de ALC, iniciou quatro meses antes dos dois terços da pena, no qual permaneceu 115 dias. Foi-lhe concedida liberdade condicional com regras de conduta, que incluem a obrigação de tratamento ao problema de toxicodependência e obrigação de exercer atividade laboral regular.

Na entrevista com o condenado, apurou-se que tem dois filhos encontrando-se divorciado da mãe destes, com quem convive nos dias estabelecidos pelo regime de visitas da regulação das responsabilidades parentais. Exerce atividade laboral no ramo de hotelaria, por conta própria. Na condenação anterior, de três anos e seis meses de pena de prisão, beneficiou apenas do período probatório de liberdade condicional que lhe permitiu, após um período de reclusão de

cerca de dois anos, sair em liberdade sem qualquer custódia ou controlo rígido. Desta forma, geria o seu quotidiano apenas de acordo com as suas motivações, ainda que submetido às regras inerentes à liberdade condicional. Reiniciou o consumo de estupefacientes pouco tempo após a sua libertação, retomando os contactos com os contextos de comercialização e consumo de estupefacientes. No âmbito da última condenação, o período probatório de ALC, com custódia e controlo rígido, cumprido no seu espaço habitacional e junto da família permitiu ao condenado gerir a sua libertação antecidada da prisão de uma forma estruturada e contida. Reiniciou o convívio familiar, designadamente com os filhos e preparou o regresso ao quotidiano laboral. Paralelamente, manteve o acompanhamento/tratamento ao problema de toxicod dependência, cujas deslocações à respetiva unidade de saúde eram rigorosamente controladas pelos serviços de vigilância eletrónica, como as ausências da habitação por motivos laborais. O regime de progressividade inerente a este período probatório, possibilitou que o condenado rentabilizasse o tempo autorizado para as ausências da habitação, focalizando-se nas tarefas autorizadas, saúde ou trabalho. Considera que o período probatório de ALC beneficiou a sua vida pessoal, familiar e profissional.

Os resultados dos questionários denotam uma análise favorável, pelo condenado e técnico gestor do caso, deste período probatório a nível da prevenção geral e da prevenção especial, considerando-se que a execução da ALC teve um impacto favorável no processo de reinserção social do condenado. Não obstante, condenado e técnico gestor do caso consideram que este período probatório não influencia a reincidência (Item 6 do questionário) a longo prazo.

### **3.2. Verificação das Hipóteses**

O paradigma da presente investigação, como foi referido anteriormente, é qualitativo ou interpretativo pelo que neste estudo são formuladas “hipóteses indutivas, que nascem das observações do investigador, como forma de orientar o processo de recolha de dados” (Cardona Moltó, 2002; citada por Coutinho, 2014:54). De facto, existe “um paralelo entre o plano de investigação e as técnicas de recolha de dados que lhe estão associadas. Nos planos de cariz qualitativo a recolha de dados baseia-se em notações e descrições, nos planos de investigação quantitativa baseia-se em técnicas de testagem/medição enquanto, nos planos mistos, assinala-se maior variedade de técnicas utilizadas” (Coutinho, 2014:109). As hipóteses “expressam uma antecipação de resultados de acordo com uma dada teoria, ou melhor, as consequências esperadas da aplicação de princípios da teoria a uma situação, *formulados em termos mais específicos* do que os de uma questão geral ou problema de investigação” (Coutinho, 2014:54).

Nestes termos, na presente investigação a questão geral formulada: «o período probatório de adaptação à liberdade condicional tem impacto no processo de reinserção do condenado», enforma as hipóteses da investigação: 1. a adaptação à liberdade condicional favorece o cumprimento dos objetivos da sentença em termos de prevenção geral, ao nível da proteção dos bens jurídicos e da defesa da sociedade; 2. a adaptação à liberdade condicional favorece a reinserção do condenado a nível sociofamiliar, que configura a prevenção especial.

Confrontados os resultados obtidos através do tratamento dos dados recolhidos pelos diferentes instrumentos utilizados na recolha de dados de múltiplas fontes é possível verificar as hipóteses da investigação. Neste sentido, a grelha de pesquisa documental (Anexo F), integra a caracterização personalizada de cada elemento dos dois grupos do estudo, o grupo experimental e o grupo de controlo, permitindo este instrumento confirmar os resultados obtidos nos questionários e ilustrados nos gráficos de barras (Anexo H) completando os resultados descritos no estudo de caso.

Os resultados dos questionários demonstram que nos itens (1 a 7), relativos à hipótese 1, na esmagadora maioria dos itens as respostas são «concordo» ou «concordo totalmente». No que respeita aos itens (9 a 17), referentes à hipótese 2, excetuando os casos em que os itens não se aplicam, na maioria dos restantes itens as respostas são «concordo» ou «concordo totalmente». Paralelamente, os resultados descritos no estudo de caso, realçam que a execução da ALC teve um impacto favorável no processo de reinserção social de ambos os condenados, ao nível da prevenção geral e da prevenção especial. Destinguiu-se o impacto do período probatório de ALC nos pressupostos materiais, designadamente no enquadramento familiar (itens 9,10 e 11), na integração socioprofissional e autonomização (itens 12, 13, 14 e 15) e a nível dos problemas aditivos que interferem no processo de reinserção social (itens 16 e 17), áreas favorecidas pela permanência em ALC, pela integração do condenado no seu ambiente natural e pela intervenção da DGRSP, nomeadamente dos serviços de VE, e das instituições da comunidade.

Em síntese, o período probatório de ALC precede a LC e permite o regresso antecipado (até um ano) dos condenados ao ambiente natural - habitacional, familiar ou equiparado -, quando reúnem os pressupostos formais (tempo de pena de prisão cumprida) e os pressupostos materiais (de prevenção geral e de prevenção especial) de concessão de LC, de forma custodiada e com regime de progressividade que proporciona um aumento progressivo da liberdade no que respeita à ausência da habitação por motivos fundamentados. Na amostra desta investigação, constituída por dois grupos – grupo experimental e grupo de controlo -, são pouco expressivas as diferenças encontradas ao nível dos resultados globais encontrados nos itens relacionados com a prevenção geral, sendo ambos os períodos probatórios considerados favoráveis ao



processo de reinserção social do condenado, nesta matéria. Em matéria de prevenção especial, verificam-se diferenças expressivas que confirmam a vantagem do período probatório de ALC em contextos específicos, como se verifica nos resultados dos itens 12 e 14, 13 e 15, 16 e 17 dos questionários, confirmados pelo estudo de caso em ambos os condenados. Ainda que a ALC não tenha «vocaçãõ massiva» como a LC, é aplicável em maior escala que a verificada atualmente. Considera-se baixa a quantidade de aplicações de ALC, apenas 3%, no universo de LC aplicadas nos últimos dez anos.

### **3.3. Propostas**

As conclusões referidas nos pontos anteriores, baseadas nos resultados obtidos através dos diferentes instrumentos metodológicos usados neste estudo, alicerçam a questão de partida, bem como, as duas hipóteses desta investigação. De igual modo, os mesmos resultados preconizam as propostas que a seguir se propõem.

Como se referiu anteriormente, a ALC cumprida na habitação com recurso a meios de VE, iniciou-se em 2009, aquando da revisão do CEPMPL (Anexo B). De 2009 até ao presente foram aplicadas cerca de 500 ALC num total aproximado de 15.000 LC aplicadas no mesmo período. Recorda-se que o Código Penal de 1995<sup>112</sup> (Anexo I), já previa a ALC com recurso a meios tecnológicos de controlo à distância, não obstante a VE tivesse sido implementada em Portugal em 2002. Contudo, foi a alteração do CP em 2007<sup>113</sup> (Anexo I), em articulação com a alteração do CEPMPL, em 2009<sup>114</sup>, que impulsionou o início da aplicação de ALC ainda que de forma pouco expressiva até ao presente.

Realça-se que a ALC proporciona a reinserção do condenado no seu meio natural – habitacional familiar ou equiparado - de forma custodiada, contribui para diminuir a sobrelotação das prisões, sendo mais económica que a prisão.

A legislação que enquadra a aplicação de ALC – CP, CPP e CEPMPL – é omissa quanto aos requisitos concretos, ao nível dos pressupostos materiais, que enquadram a concessão deste período probatório de ALC. Nestes termos, o relatório previo – Relatório para Eventual Adaptação à Liberdade Condicional<sup>115</sup> - elaborado pela DGRSP deve apresentar propostas de intervenção a serem implementadas pelo serviço de VE, que incluam «programas dirigidos de reinserção» adequados ao regime de progressividade que enquadra a ALC<sup>116</sup> do caso concreto,

---

<sup>112</sup> DL n.º 48/95, de 15 de Março - Aprova o Código Penal, artigo 62.º.

<sup>113</sup> Lei n.º 59/2007, de 04 de Setembro - 23ª alteração ao código penal.

<sup>114</sup> Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro - altera o código execução penas e medidas privativas da liberdade.

<sup>115</sup> Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, artigo 188.º (adaptação à liberdade condicional), n.º 3, alínea b).

<sup>116</sup> Lei n.º 33/2010, de 02 de setembro, Regula utilização dos meios de VE, no seu artigo 24.º preve o regime de progressividade.

ao enquadramento sociofamiliar do condenado e tendo em conta eventuais necessidades criminógenas<sup>117</sup> e não criminógenas<sup>118</sup>, a gestão do risco, avaliado segundo o modelo RNR<sup>119</sup> que enforma a intervenção da DGRSP, e a tipologia de crime da condenação. Recorda-se que, conforme mencionado anteriormente, o regime de progressividade permite o faseamento da execução, reduzindo progressivamente o confinamento habitacional com o fundamento da concessão de períodos de ausência destinados à prossecução de atividades estruturadas atinentes ao processo de ressocialização. O período diário de confinamento não pode ser inferior a doze horas, salvo situações excepcionais a autorizar pelo juiz. O TEP pode autorizar a DGRP, designadamente o serviço de VE, a administrar o regime de progressividade, sem prejuízo de ser informado, nos relatórios periódicos, da sua execução.

Nestes termos, as propostas que se seguem, visam promover a aplicação da ALC, fundamentadas nos resultados obtidos na presente investigação, designadamente da confirmação do impacto favorável do período probatório de ALC e inerente intervenção dos serviços de VE no processo de reinserção social, essencialmente ao nível dos pressupostos materiais, relacionados com a integração em formação e trabalho que promovem a autonomização dos condenados e referentes à estabilização das problemáticas aditivas que prejudicam a reintegração social dos condenados.

#### ➤ Proposta I

Tipologia de crime: crimes rodoviários, condenação num ou mais crimes: condução perigosa, condução de veículo em estado de embriaguez e condução de veículo sem habilitação legal.

Concessão de ALC: um ano antes do meio da pena, quando os pressupostos formais e materiais para a concessão de LC se verificarem.

Intervenção da DGRSP - programa dirigido de reinserção, conforme regime de progressividade autorizado pelo TEP:

- integrar e frequentar com assiduidade e aproveitamento programa de condução segura;
- fazer tratamento/acompanhamento relacionado com comportamento aditivo;
- integrar e frequentar com assiduidade e aproveitamento escola de condução.

---

<sup>117</sup> Por exemplo, problemas aditivos.

<sup>118</sup> Por exemplo, dificuldades económicas.

<sup>119</sup> Modelo RNR, apresentado na nota de rodapé (79).

#### ➤ Proposta II

Tipologia de crime: tráfico de estupefacientes, com um ou mais dos requisitos seguintes: sem antecedentes criminais, com problemática aditiva, com filhos menores e/ou familiares dependentes de cuidados de terceiros.

Concessão de ALC: um ano antes do meio da pena, quando os pressupostos formais e materiais para a concessão de LC se verificarem.

Intervenção da DGRSP - programa dirigido de reinserção, conforme regime de progressividade autorizado pelo TEP:

- fazer tratamento/acompanhamento relacionado com comportamento aditivo;
- dedicar-se exclusivamente aos filhos menores e/ou familiares dependentes de cuidados de terceiros.

#### ➤ Proposta III

Tipologia de crime: furtos ou crimes equiparados contra a propriedade, com um ou mais dos requisitos seguintes: sem variabilidade criminal, sem escolaridade obrigatória, sem hábitos de trabalho, com problemática aditiva, com filhos menores e/ou familiares dependentes de cuidados de terceiros.

Concessão de ALC: um ano antes do meio da pena, quando os pressupostos formais e materiais para a concessão de LC se verificarem.

Intervenção da DGRSP - programa dirigido de reinserção, conforme regime de progressividade autorizado pelo TEP:

- fazer tratamento/acompanhamento relacionado com comportamento aditivo;
- integrar e frequentar com assiduidade e aproveitamento, exclusivamente, programa de formação com certificação laboral e equivalência a escolaridade obrigatória;
- dedicar-se exclusivamente aos filhos menores e/ou familiares dependentes de cuidados de terceiros.

#### ➤ Proposta IV

Tipologia de crime: roubos ou roubos qualificados ou crimes equiparados contra a propriedade, cujo valor subtraído é igual ou inferior ao custo total de um ano de reclusão, sem antecedentes criminais e sem variabilidade criminal com um ou mais dos requisitos seguintes: com hábitos de trabalho, com problemática aditiva, com filhos menores e/ou familiares dependentes de cuidados de terceiros.

Concessão de ALC: um ano antes do meio da pena, quando os pressupostos formais e materiais para a concessão de LC se verificarem.

Intervenção da DGRSP - programa dirigido de reinserção, conforme regime de progressividade autorizado pelo TEP:

- fazer tratamento/acompanhamento relacionado com comportamento aditivo;
- trabalhar de forma regular a partir de casa;
- dedicar-se exclusivamente aos filhos menores e/ou familiares dependentes de cuidados de terceiros.

Estas propostas atenuam a discricionariedade da decisão do TEP e impulsionam a aplicação do instituto da ALC e, conseqüentemente, reduzem a sobrelotação prisional e favorecem o erário público.

A implementação destas propostas deve acompanhar-se de medidas de divulgação/informação junto dos stakeholders: juízes e magistrados do M.P. do TEP, advogados, condenados, profissionais da DGRSP e entidades formadoras – Centro de Estudos Judiciários e faculdades de direito.

Em simultâneo, a implementação destas propostas deve ser acompanhada de um estudo longitudinal que envolva, os condenados que beneficiarem de ALC nos dois primeiros anos da implementação das propostas, para avaliar a integração e sociabilidade dos mesmos, nos anos seguintes do seu percurso de vida.

## CONCLUSÃO

Em pleno Estado Neoliberal no decurso de sucessivas reformas da Administração Pública e consequente mudança de paradigma, decorrente da transição do modelo da nova gestão pública para o modelo de governança ou neo-weberiano, a revisão do CP e CPP, de 1998, legalizou a implementação da vigilância eletrónica no sistema de justiça penal português, enquanto instrumento de supervisão da execução de medidas e penas alternativas à prisão. Esta inovação coincidiu com a mudança estrutural das políticas criminais internacionais, ocorrida após o atentado, de 11 de setembro de 2001, ao *World Trade Center* em Nova Iorque, acontecimento que estimulou os organismos transnacionais, do âmbito da justiça penal, a focar o desempenho na disseminação de recomendações facilitadoras da cooperação entre autoridades judiciárias no combate ao crime e no acesso à justiça.

Nestes termos, as políticas criminais em Portugal passaram a ser definidas de dois em dois anos, de acordo com as orientações internacionais, tendo em conta a criminalidade participada dos anos imediatamente anteriores e com contributos dos grupos de interesses. De igual modo, os procedimentos a seguir na execução de penas e medidas passaram a alinhar-se às recomendações europeias. Desta forma, a atuação da AP pela lei e com a participação ativa dos cidadãos e, por exemplo, de redes profissionais promove o interesse público e a democracia.

As mais recentes recomendações europeias indicam que o direito nacional deve permitir reduzir o recurso a penas privativas de liberdade, prevendo sanções ou medidas não privativas de liberdade como resposta adequada a certas infrações, de acordo com princípios que compatibilizam a defesa social e os direitos fundamentais da pessoa, aos níveis ético, normativo e ideológico inerentes à intervenção penal. Por sua vez, a política criminal portuguesa é orientada por princípios jurídico-constitucionais, sendo um destes princípios o da sociabilidade, segundo o qual o Estado tem o dever de ajudar o condenado, proporcionando-lhe as condições necessárias para a sua reinserção na sociedade.

Em conformidade com o mencionado, o trabalho de projeto apresentado neste documento alinha-se ao enquadramento internacional atual, na medida em que no âmbito da liberdade condicional a utilização de vigilância eletrónica permite a sua antecipação até doze meses, favorecendo o processo de reinserção social dos condenados e contribuindo para aliviar a sobrelotação do sistema prisional e o orçamento público, tendo em conta que o custo diário de um condenado em ALC com recurso a tecnologia de rádio frequência é menor que o custo diário de um preso.

A investigação desenvolvida com uma amostra de condenados em períodos probatórios de adaptação à liberdade condicional e de liberdade condicional evidencia que a ALC tem impacto

favorável a nível da prevenção geral mas distingue-se a nível da prevenção especial, designadamente, no que concerne a aquisição de competências pessoais e sociais favoráveis ao processo de reinserção social e a anulação de obstáculos à sua reintegração. A estes resultados não é alheio o facto de este instituto pressupor uma intervenção que implica uma forma de custódia, composta por medidas de apoio e de controlo, garantidas por meios humanos e tecnológicos, e dispor de um regime de progressividade que, de forma fundamentada, permite dosear a liberdade dos condenados. Permite, por exemplo, melhorar/adquirir formação, trabalhar ou procurar trabalho, ultrapassar problemáticas aditivas e integrar o contexto familiar, com vantagens emocionais e materiais recíprocas. Em suma, verificaram-se as hipóteses inicialmente formuladas.

Partindo do pressuposto que a ALC não tem «vocação massiva» como a LC, em contextos específicos tem impacto favorável no processo de reinserção social, como se demonstrou através da perspectiva qualitativa/interpretativa da investigação desenvolvida, com recurso a uma metodologia mista, cuja recolha de dados incluiu a utilização de questionários, entrevista, pesquisa documental, revisão da literatura e estudo de caso.

Em síntese, as propostas apresentadas neste documento pressupõem o crescimento da aplicação do período probatório de ALC, segundo requisitos predefinidos que favorecem o processo de reinserção social dos condenados, reduzem a discricionariedade das decisões, contribuem para diminuir a sobrelotação prisional e favorecem as finanças públicas. Paralelamente, o estudo longitudinal dos beneficiários das propostas permitirá apresentar resultados concretos das mencionadas propostas e concluir pela sua manutenção ou revogação.

De acordo com o modelo da nova administração pública as políticas públicas e programas que atendem às necessidades públicas podem ser alcançados de forma mais eficaz e responsável através de esforços coletivos e processos colaborativos. Por outro lado, enquadradas na abordagem de governança, estas propostas de mudança prevêm a participação ativa das famílias e dos cidadãos em geral no processo de reinserção social do condenado e, conseqüentemente, na salvaguarda da defesa da sociedade e ordem social.

## BIBLIOGRFIA

- Albuquerque, Paulo Pinto (2004), *O que é a política criminal, porque precisamos dela e como a podemos construir?*, Intervenção na Conferência sobre “A reforma da justiça criminal em Portugal”, organizada pelo Instituto Francisco Sá Carneiro, Lisboa. Disponível em: <http://www.ucp.pt/site/resources/documents/Docente%20-%20Palbu/o%20que%20é%20a%20política%20criminal.pdf>.
- Amaral, Diogo Freitas do (2015), *Curso de Direito Administrativo*, volume I, 4ª edição, Almedina.
- Araújo, Joaquim F. (2005), *A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*, Universidade do Minho, Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/3274>, 23.11.2017.
- Caiado, Nuno e Teresa Lopes (2010), “Inovar a Execução das Penas – A associação da Vigilância Eletrónica a novas formas de prisão domiciliária e de Execução da Liberdade Condicional”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 20, n.º 4 outubro-dezembro 2010, Coimbra Editora.
- Canotilho, José J.G. (1999), *Estado de direito*, Cadernos Democráticos, Coleção Fundação Mário Soares, Lisboa, Edição Gradiva.
- Castells, Manuel (2005), “A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política” em Manuel Castells e Gustavo Cardoso (orgs.), *A Sociedade em Rede do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Castro, Josefina. (2011) “A Reabilitação – elementos de reflexão entre políticas, prática e ciência”, comunicação apresentada na 7ª Conferência Europeia da CEP sobre Vigilância Electrónica, realizada em Évora-Portugal. Disponível em: [http://www.cepprobation.org/uploaded\\_files/EM2011\\_Day\\_1.2\\_Rehabilitation\\_by\\_Josefina\\_Castro.pdf](http://www.cepprobation.org/uploaded_files/EM2011_Day_1.2_Rehabilitation_by_Josefina_Castro.pdf).
- Caupers, João; Marta T. de Almeida e Pierre Guibentif (2014), *Portugal e a Europa, Feitura das Leis*, Trabalho realizado no âmbito de um estudo para a Fundação Francisco Manuel dos Santos, com a colaboração do Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS) da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e a participação do Dinâmia/CET do ISCTE-IUL.
- Costa, António Almeida (1989), “Passado, presente e futuro da liberdade condicional no direito português”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol LXV 449-450.
- Coutinho, Clara Pereira (2014), *Metodologias de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática*, Coimbra, 2ª edição, Edições Almedina S.A.

- Covas, António (2007), “A Governança Europeia: a política europeia no limiar de uma nova revisão dos tratados”, Lisboa, Edições Colibri.
- Dias, Jorge Figueiredo (1982), Os Novos Rumos da Política Criminal, Intervenção no 5º Colóquio Internacional da *Fondation Internationale Pénal et Pénitentiaire*, Itália, Siracusa em fevereiro de 1982. Disponível em <https://portal.oa.pt/upl/%7B9bfc39be-eeed-485b-8df3-fc17d2921948%7D.pdf>.
- Dias, Jorge Figueiredo (1993), Direito Penal Português, As Consequências Jurídicas do Crime, Coimbra Editora.
- Chevallier, Jacques (2007), *Science Administrative*, Paris, 4ª edição, Thémis droit.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service: An Approach to reform*, International Review of Public Administration, vol.8, n.º 1, pp. 3-10.
- Estorninho, Mª João (1996), *A fuga para o Direito Privado. Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, Coimbra, Almedina.
- Ferraz, David (2013), “Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da Administração”, em César Madureira e Maria Asensio (orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora
- Ferraz, David (2008), “A Alta Administração Pública no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração”, Oeiras, Coleção Cadernos do Instituto Nacional de Administração.
- Fitoussi, Jean-Paul (2005), *A Democracia e o Mercado*, Lisboa, Terramar editores.
- Fukuyama, Francis (2006), *A construção de Estados Governança e Ordem Mundial no Século XXI*, Lisboa, Gradiva.
- Giddens, Anthony (1985), *The Nation-state and Violence*, University of California Press, Volume 2.
- Gomes, João Salis (2013), “Interesse Público, Controle Democrático do Estado e Cidadania”, em César Madureira e Maria Asensio (orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora.
- Gomes, João Salis e Juan Mozzicafredo (orgs.) (2011), *Projetos de Inovação na gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Graça, Pedro Quartín, João Salis Gomes e Mª Eduarda Gonçalves (2001), “O Tratado de Nice e o Futuro da Europa”, Coleção de Direito, Lisboa, Áreas Editora SA.
- Gouldner, Alvin W. (1978), “Conflitos na Teoria de Weber”, em Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, 4ª edição, Zahar editores (Edição original, 1964).



- Guimarães, T. A., Pedro Miguel Correia, Luiz Akutsu e João A.F. Bilhim (2015), “Governança em Tribunais de Justiça de Portugal: adaptação e Validação de Escala de Medida”, *Ciências e Políticas Públicas / Public Sciences & Policies* vol. I, nº 1.
- Hall, John e G. John Ikenberry, (1990), *O Estado*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Iltan, Suzan (2009), “Privatizing Responsibility: Public Sector Reform under Neoliberal Government”, Department of Sociology, Anthropology, and Criminology, University of Windsor, Ontário, Canadian Sociological Association/ La Société canadienne de sociologie.
- Kickert, Walter (2011), “Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, Administrations and Reforms”, *Oxford, Public Administration* Vol. 89, No. 3, 2011 (801–818).
- Kissinger, Henry (2014), *A Ordem Mundial*, Lisboa, 3ª edição, D. Quixote.
- Lynn, Laurence (2007), “Public Management a concise history of the field”, em Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt, *The Oxford handbook of public management*, Oxford, Oxford University Press.
- Lobo-Fernandes, Luís (2006), “Da Integração à Governança Europeia: Portugal, Europeização e o carácter Multi-Sistémico da UE”, *Nação e Defesa* nº 115 – 3ª Série pp.143-165.
- Lucena, Manuel (1976), Ensaio sobre a origem do Estado, *Análise Social*, vol. XII (48), pp917-982, em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223914804H2hQQ5et4Ry79OQ2.pdf>.
- March, James G. e Johan Olsen (1983), *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government*, *The American Political Science Review*, Vol.77, No.2, jun, pp281-296.
- Mesquita, António Pedro (2005), *Introdução Geral - Aristóteles, Obras completas*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Mintzberg, Henry (1979), *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Prentice-Hall.
- Monteiro, João G. (1999), *A Génese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval (séculos XIII-XV)*, Lisboa, Editora Universidade Autónoma.
- Morais, Paulo Iász e Nuno Caiado (2014), *Monitoração eletrônica, Probation e Paradigmas Penais*, Brasil, ACLO Editorial Ltda.
- Nellis, Mike (2013). Electronic Monitoring and Surveillance-based Compliance. In P. Raynor & P. Ugwuodike (Eds.), *What Works in Offender Compliance?* 143-164. London: Palgrave MacMillan.

- Nellis, Mike (2014), Understanding the electronic monitoring of offenders in Europe: expansion, regulation and prospects, *Crime Law Soc Change*, Published online: 6 september 2014, Springer Science.
- Nellis, Mike (2015), Standards and Ethics in Electronic Monitoring - Handbook for professionals responsible for the establishment and the use of Electronic Monitoring, Council of Europe, June 2015, Printed at the Council of Europe. online at: <http://www.coe.int/t/DGI/CRIMINALLAWCOOP/>.
- Novais, Jorge Reis (2006), *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*, Edições Almedina, Coimbra.
- Overeem, Patrick (2012), *The Politics-Administration Dichotomy, Toward a Constitutional Perspective*, Second Edition, Public Administration and Public Policy, CRC Press.
- Peters, B. Guy e Jon Pierre (2003), *Handbook of Public Administration*, London, SAGE Publications.
- Peters, B. Guy (2009), *Still the Century of Bureaucracy? The Roles of Public Servants*, Public Policy and Administration, 2009, N.º. 30, p. 7-21.
- Pierson, Christopher (2011), *The Modern State*, London, 3ª edition, Routledge.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform - a comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3ª edition, Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding governance: Policy networks, governance and accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rodrigues, Miguel (2013), “Do conceito de Governança a uma concetualização de governança”, em César Madureira e Maria Asensio (orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora.
- Rosanvallon, Pierre (2017), debate sob o tema “Em que pé está a igualdade?”, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 30 setembro 2017, Lisboa. Disponível em <https://www.comunidadeculturaearte.com/pierre-rosanvallon-as-desigualdades-na-nossa-sociedade-sao-altamente-toleradas/>, 10.04.2018.
- Rosenbloom, David H. (1998), *Administração Pública: Entendimento de Gestão, Política e Direito no Setor Público*, Lisbon, 4ª edition, McGraw-Hill companies.
- Strayer, Joseph R. (1969), *As Origens Medievais do Estado Moderno*, Lisboa, Gradiva Publicações.
- Waters, Malcolm (2002), *Globalização*, Oeiras, Celta Editora.

- Weber, Max (1978), “Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal” em Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, 4ª edição, Zahar editores (Edição original, 1963).
- Wilson, Woodrow (1887), *The study of Administration*, Political Science Quarterly, vol. 2, No. 2 (jun1887), pp.197-222, The Academy of Political Science. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2139277>.
- Wu, Sun de (2003), *A Arte da Guerra de Mestre Sun*, Lisboa, 3ª edição, Frenesi.
- Sousa, Teresa (2009), O direito penal na encruzilhada: reflexões em torno da política criminal à luz da ciência política, *JULGAR* N.º7–09.
- Stillman, Richard J. (1997), “American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration?”, Symposium Dwight Waldo, *Public Administration Review*, jul/aug97, Vol.57, n.º4(332-338).

## **FONTES**

DL n.º 26:643, de 28 de maio de 1936, Organização Prisional

DL n.º 319/82, de 11 de agosto, Lei Orgânica que cria o Instituto de Reinserção Social.

DL n.º 400/82, de 23 de setembro, Código Penal de 1982.

Lei n.º 43/91, de 27 de julho - Lei Quadro do Planeamento.

DCM n.º 14-DB/92, 21 de abril - Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública.

DL n.º 48/95, de 15 de março - Aprova o Código Penal

Lei n.º 122/99, 20 de agosto, regula a vigilância electrónica para fiscalização do cumprimento da obrigação de permanência na habitação.

RCM n.º 1/2001 de 6 de janeiro, cria a Estrutura de Missão para executar o programa experimental da vigilância eletrónica.

Portaria n.º 26/2001, de 15 de Janeiro, estabelece as características técnicas gerais a que deve obedecer o equipamento a utilizar na vigilância electrónica.

RCM n.º 124/2005, 4 de Agosto, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, Lei Quadro da Política Criminal.

Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto, lei de política criminal para o biénio 2007-2009.

DL n.º 126/2007, de 27 de abril, Aprova a Lei orgânica da direção-geral de reinserção social.

Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, 23.º alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro e a Lei n.º 48/2007, 29 de agosto, 15.º alteração ao Código de Processo Penal, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro.

Lei n.º 38/2009, de 20 de julho, lei de política criminal para o biénio 2009-2011.

Lei 112/2009, de 16 de setembro, regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à protecção e à assistência das suas vítimas.

Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, código de execução penas e medidas privativas da liberdade.

Lei n.º 33/2010, de 02 de setembro, regula a vigilância eletrónica.

DL n.º 215/2012, de 28 de setembro, Aprova a Lei orgânica da Direção-Geral de Reinsereção e Serviços Prisionais

Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, Lei da Organização do Sistema Judiciário.

Portaria n.º 118/2013, de 25 de março, Fixa a estrutura nuclear da Direção-Geral de Reinsereção e Serviços Prisionais.

Despacho n.º 12740/2013, 7 de out, o Gab. da Ministra da Justiça oficializa a criação de dez EqVE e área geográfica de intervenção, e um Centro Nacional Acompanhamento Operações.

Lei n.º 72/2015, de 20 de julho, Lei de Política Criminal para o biênio 2015-2017.

Lei n.º 83/2015, de 05 de agosto, alteração do Código Penal.

Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, Lei de Política Criminal para o biênio 2017-2019.

Lei n.º 94/2017, 23 de agosto, alteração do Código Penal.

Programas do GC - XIII GC (1995-1999); XIV GC (1999-2002); XV GC (2002-2004); XVI GC (2004-2005); XVII GC (2005-2009); XVIII GC (2009-2011); XIX GC (2011-2015); XX GC (2015-2019); XXI GC (2015-2019);

Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI): 2003 a 2017

## **OUTRAS FONTES**

<https://www.comunidadeculturaearte.com/pierre-rosanvallon-as-desigualdades-na-nossa-sociedade-sao-altamente-toleradas/>; 03.02.2018.

[http://www.dgsp.mj.pt/backoffice/uploads/quizenais/20180417050435sit\\_pen\\_01-a-15-04](http://www.dgsp.mj.pt/backoffice/uploads/quizenais/20180417050435sit_pen_01-a-15-04).

<https://www.infoescola.com/civilizacoes-antigas/babilonia/>; 26-12-2017.

<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/products/historia-da-democracia/> 26-12-2017

<https://www.wikipedia.org/>

<http://www.dnoticias.pt/mundo/fim-de-espaco-schengen-e-fim-da-europa-IE2170912>

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID39357>

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf>

<http://wp.unil.ch/space/>

<http://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/>

<https://wp.unil.ch/space/space-ii/annual-reports/>

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/txt/pdf/?uri=celex:52002IG1008\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/txt/pdf/?uri=celex:52002IG1008(01)&from=PT)

<http://countrymeters.info/pt/Portugal>, em 01-05-2018

<https://www.coe.int/en/web/prison>

<https://www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations>

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cfbc7](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cfbc7)

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d8d25](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8d25)

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c64a7](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c64a7)

[http://www.publicsafety.gc.ca/res/cor/rep/risk\\_need\\_200706-eng.aspx](http://www.publicsafety.gc.ca/res/cor/rep/risk_need_200706-eng.aspx) - Public Safety Canada, “Risk-need-responsivity model for offender assessment and rehabilitation”

[https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2423325/#R1;file:///F:/a%20trabalhar/RNR%20modelo%20\(dependencias\)%202006%20e%20Bonta%20\(1998\).pdf](https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2423325/#R1;file:///F:/a%20trabalhar/RNR%20modelo%20(dependencias)%202006%20e%20Bonta%20(1998).pdf)

## **ANEXOS**

Anexo A - Recomendações da UE

Anexo B - Grelha de Pesquisa Documental (Programas GC, Legislação, outros Documentos)

Anexo C - Requerimento/Autorização da Direção Superior da DGRSP

Anexo D - Questionários

Anexo E - Declaração de autorização/consentimento

Anexo F - Grelha de Caracterização da Amostra

Anexo G - Dados inseridos no SPSS

Anexo H - Tratamento estatístico dos questionários pelo programa SPSS - Resultados  
ilustrados nos gráficos de barras – um gráfico / item do questionário.

Anexo I - Descrição e Análise dos artigos da liberdade condicional 61.º (pressupostos e duração) – com jurisprudência - e 62.º (adaptação à liberdade condicional) dos Códigos Penais de 1982, 1995 e 2007.

## ANEXO A - Recomendações da UE

### ➤ RECOMENDAÇÕES DA UE

- Recomendação nº R(79) 14 relativa à aplicação da Convenção Europeia sobre a vigilância de pessoas condenadas ou libertadas condicionalmente, adotadas pelo Comité de Ministros dos Estados Membros, em 14 de julho de 1979;
- Recomendação nº R(82) 16 sobre saídas penitenciárias, adotadas pelo Comité de Ministros dos Estados Membros, em 24 de setembro de 1982;
- Recomendação Rec(92) 16 relativa às Regras Europeias sobre as Sanções e Medidas Aplicadas na Comunidade, adotadas pelo Comité de Ministros dos Estados Membros, em 19 de outubro de 1992;
- Recomendação nº R(97) 12 sobre o pessoal encarregue da aplicação das Sanções e Medidas, adotadas pelo Comité de Ministros dos Estados Membros, em 10 de setembro de 1997;
- Recomendação nº R(99) 19 relativa à Mediação em matéria penal, adotadas pelo Comité de Ministros dos Estados Membros, em 15 de setembro de 1999;
- Recomendação Rec(2000) 20 sobre o papel da intervenção psicossocial precoce na prevenção dos comportamentos criminais, adotadas pelo Comité de Ministros dos Estados Membros, em 06 de outubro de 2000;
- Recomendação Rec(2000) 22 relativa à melhoria da Implementação das Regras Europeias sobre Sanções e Medidas Aplicadas na Comunidade, adotadas pelo Comité de Ministros dos Estados Membros, em 29 de novembro de 2000;
- Recomendação Rec(2003) 22 relativa à Liberdade Condicional, adotada pelo Comité de Ministros dos Estados Membros, em 24 de setembro de 2003;
- Recomendação CM/Rec(2010) 1, relativa às Regras em Probation, adotada pelo Comité de Ministros dos Estados Membros, em 20 de janeiro de 2010;
- Recomendação CM/Rec(2014) 3 relativa a Ofensores Perigosos, adotada pelo Comité de Ministros dos Estados Membros, em 19 de fevereiro de 2014;
- Recomendação CM/Rec(2014) 4, relativa à Vigilância Eletrónica, adotada pelo Comité de Ministros dos Estados Membros, em 19 de fevereiro de 2014;
  - Esta recomendação europeia tem por base as recomendações anteriores relativas a:
    - ✓ Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (ETS nº5);
    - ✓ Rec(79)14 Convenção sobre a Supervisão de Delinquentes Condenados ou Libertados Condicionalmente (ETS nº51);
    - ✓ Rec(92)16 relativa às regras sobre sanções e medidas da Comunidade;
    - ✓ Rec(92)17 relativa à coerência da sentença;
    - ✓ Rec(97)12 relativa ao pessoal envolvido na aplicação de sanções e medidas;

- ✓ Rec(99)22 relativa à superlotação das prisões e à inflação da população carcerária;
  - ✓ Rec(2000)22, relativa à melhoria das regras sobre sanções e medidas comunitárias;
  - ✓ Rec(2003)22 sobre liberdade condicional;
  - ✓ Rec(2006)2 sobre as regras penitenciárias europeias;
  - ✓ CM/Rec(2008)11, sobre as normas para menores infratores sujeitos a sanções ou medidas;
  - ✓ CM/Rec(2010)1 sobre as Regras da Liberdade Condicional;
  - ✓ CM/Rec(2012)5 sobre o Código Europeu de Ética para Pessoal Prisional;
- CM/Rec(2017)3, de 22 de março de 2017, Recomendação do Comité de Ministros aos Estados membros sobre as normas europeias relativas às sanções e medidas comunitárias,

➤ DOCUMENTOS INTERNACIONAIS

- Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948).
- Convenção sobre a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais (1950).
- Regras Mínimas das Nações Unidas para a Execução de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio) de 1990.



**ANEXO B - Grelha de Pesquisa Documental (Programas GC, Legislação, outros Documentos públicos)**

<p><b>Programas dos Governos Constitucionais (CG) e Grandes Opções do Plano, em matéria de política criminal</b></p>	<p><b>Política Criminal</b> - a Constituição da República Portuguesa (CRP) no artigo 219, n. 1, atribui ao Ministério Público (MP) a competência para participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania competentes – Governo e Assembleia da República (AR)</p>	<p><b>Vigilância Eletrónica (VE)</b> como instrumento de execução da política criminal em Portugal</p>
<p>XIII GC (1995-1999)</p> <p>- rever o Código de Processo Penal</p> <p>- instituir procedimentos céleres relativamente à pequena criminalidade, alargando os casos em que podem ser usadas formas simplificadas de processo.</p> <p>A sociedade encontra-se em mutação em resultado da introdução das novas tecnologias da informação. Estas transformam hoje em dia, muitos aspectos da vida económica e social, como os métodos e as relações de trabalho, a organização das empresas, a importância da educação e da formação e, ainda, a forma como as pessoas comunicam entre si. (pág. 8)</p>	<p>- alterações a introduzir no sistema sancionatório, às actividades de investigação criminal e combate ao crime, ao sistema de execução de penas e medidas;</p> <p>- reforço da capacidade de investigação criminal, em especial frente à criminalidade violenta, ao narcotráfico, à criminalidade organizada, à corrupção e à criminalidade económico-financeira, colaboração entre instituições e da cooperação e acção comum no quadro europeu e internacional;</p> <p><b>- população prisional nunca antes atingida e que coloca em alguns estabelecimentos problemas sérios de sobrelotação</b> a exigir um programa urgente de construção de novos estabelecimentos e adaptação de edifícios existentes;</p> <p>- política de separação dos detidos em regime de prisão preventiva e em cumprimento de pena; de jovens e de adultos; de agentes de crimes em função da sua gravidade;</p> <p>- flexibilização da execução das penas detentivas, sem quebra do respeito pelo valor da segurança;</p> <p>- execução das sanções não detentivas deverá permitir o recurso à experimentação de novos métodos de intervenção, ao mesmo tempo que serão criadas as condições legais necessárias à aplicação e ao incremento da prestação de trabalho a favor da comunidade, pena sem expressão significativa na praxis judiciária portuguesa durante os últimos doze anos.</p> <p>- alteração do Código Penal - DL n.º 48/95, de 15 de Março – Artigo 62.º adaptação à liberdade condicional (ALC)</p> <p>- alteração do Código de Processo Penal - Lei n.º 59/98, de 25 de agosto</p>	<p><b>As tecnologias da informação estão no cerne da revolução que se está a verificar na sociedade na passagem do século XX ao século XXI.</b> A competitividade das nações está intimamente ligada à forma como estas sabem incorporar nos tecidos produtivo e social os avanços verificados no domínio tecnológico e, particularmente, aqueles que se verificam na área das tecnologias da informação.</p> <p><b>A Recomendação R(92) 16 do Comité de Ministros do Conselho da Europa</b> sobre as regras europeias em matéria de sanções e medidas comunitárias considera que as sanções e medidas cuja execução tem lugar na comunidade constituem vias importantes para <b>combater a criminalidade e evitar os efeitos negativos da prisão.</b></p> <p>- ALC com recurso a meios de VE integra o CP.</p>
<p>XIV GC (1999-2002)</p> <p>Programa de Prevenção e Combate à criminalidade económica, fraude, corrupção e crime organizado, com especial destaque para o combate ao tráfico de droga, em estreita articulação com as organizações internacionais pertinentes, muito em especial no âmbito do espaço de liberdade, de segurança e de justiça da União Europeia.</p> <p>O programa de informatização judiciária garantirá, até ao fim do ano 2000, a instalação de redes em oitenta por cento dos tribunais, terminando a instalação em 2001, numa rede completa que englobará todos os serviços dependentes do Ministério da Justiça. (pág. 99-100)</p>	<p>Mas cumpre reconhecer que, cada vez menos, o combate à criminalidade pode ter êxito no espaço e pelos meios de um só país.</p> <p><b>Nos Serviços prisionais dar-se-á prioridade à resolução problema da sobrelotação das cadeias</b> e ao reforço da saúde, formação, educação e trabalho. O objectivo é atingir no decurso da Legislatura uma lotação de 15.000 lugares que possibilitem uma gestão adequada do sistema e a amortização de vários estabelecimentos que já não têm condições de funcionamento. No que respeita à reinserção social e ao sistema de menores, proceder-se-á à reforma da orgânica do Instituto de Reinserção Social com vista sobretudo à sua adaptação às novas tarefas e orientações em matéria de sistema penal e de menores.</p> <p>Serão prosseguidas as orientações destinadas a <b>reduzir o recurso à prisão preventiva, ou a substituí-la</b>, designadamente pelo <b>controlo electrónico, o acompanhamento em meio livre e a preparação da liberdade</b>, esta última em estreita colaboração com os serviços prisionais. O apoio aos tribunais será agilizado por forma a responder mais prontamente às solicitações.</p>	<p>A Recomendação do Conselho da Europa, R (99) 22, de 30 de setembro de 1999, respeitante à sobrelotação das prisões e à inflação carceral, no capítulo III – ponto 12 recomenda o uso de Vigilância Eletrónica (VE), em vez da prisão preventiva.</p> <p>O programa experimental da implementação da VE em Portugal, decorreu entre 2002 e 2005, e está enquadrado no sistema penal português (Lei n.º 122/99, de 20 de agosto, regula a vigilância electrónica prevista no artigo 201.º do Código de Processo Penal, definindo procedimentos a adotar pelos Tribunais), tendo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2001 de 6 de janeiro, criado uma Estrutura de Missão para executar o programa experimental da VE.</p>
<p>XV GC (2002-2004)</p> <p>Em concretização das alterações ocorridas na última revisão</p>	<p>Atenção do Governo à questão das medidas preventivas, devendo ser postos em prática os mecanismos que permitam a separação da população prisional de diferente perigosidade, com</p>	<p>Vigilância Eletrónica aplicada em medidas de coação de obrigação de permanência na habitação</p>

<p>constitucional, no domínio da política criminal, o Governo entende que aos órgãos de soberania – Assembleia da República e Governo – compete, no quadro dos seus poderes, a definição da política criminal; ao Ministério Público cabe, no respeito pela sua autonomia, participar na sua execução.</p>	<p>especial preocupação para os reclusos mais jovens que, excepcionalmente, devam ser objecto de medidas preventivas de privação de liberdade o desenvolvimento e a complementação das medidas preventivas alternativas à privação provisória de liberdade;</p> <p><b>- a articulação, de forma eficiente e adequada, do Instituto de Reinserção Social com os tribunais;</b></p> <p><b>- a revisão da lei de execução de penas;</b></p>	<p>com VE, usando tecnologia de primeira geração, a rádio frequência (RF).</p> <p>O Objectivo inicial foi reduzir o recurso à prisão preventiva, substituindo-a por obrigação de permanência na habitação fiscalizada por meios técnicos de controlo à distância, ou seja, com VE.</p>
<p>XVI GC (2004-2005)</p> <p>O Governo privilegiará a vocação humanista da sua política, tutelando os interesses das vítimas de crimes, a eficácia do combate ao crime, a salvaguarda dos direitos dos arguidos, a <b>humanização do sistema prisional e a eficiência do sistema de reinserção social</b>. Postos em prática os mecanismos que permitam a separação da população prisional de diferente perigosidade, com especial preocupação para os reclusos mais jovens que, excepcionalmente, devam ser objecto de medidas preventivas de privação de liberdade.</p>	<p><b>Aprofundamento da introdução das medidas preventivas alternativas à privação provisória de liberdade, seja pela continuação do programa de vigilância electrónica, seja pela promoção das necessárias alterações no domínio penal e processual penal;</b></p> <p>- conclusão do programa de articulação integrada e adequada do Instituto de Reinserção Social com os tribunais;</p> <p>- revisão da lei de execução de penas e da lei orgânica dos correspondentes tribunais, aproveitando o estado adiantado da actividade dos dois Grupos de Trabalho;</p> <p>Nos termos da Lei n.º 20/87, 12 de junho, com a alteração constante da Lei n.º 8/91, 1 de abril, na actual versão a Lei n.º 53/2008, 29 de agosto, compete ao Governo a elaboração de um relatório anual sobre a situação do País em matéria de segurança interna - RASI.</p> <p>Este relatório, pretende dar uma visão global de como evoluiu a criminalidade, a nível nacional, tendo por base os relatórios sectoriais enviados pelas Forças e Serviços de Segurança que integram o Gabinete Coordenador de Segurança, a saber: a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações de Segurança, a Direcção-Geral da Autoridade Marítima e o Instituto Nacional de Aviação Civil. Para além destes, foi também incluída informação proveniente do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (Ministério da Justiça), da Direcção-Geral de Viação e do Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações, do MAI.</p>	<p>Disseminação do programa de Vigilância Electrónica (VE) a todo o país em medida de coacção de obrigação de permanência na habitação com VE, usando tecnologia de primeira geração, a rádio frequência (RF), até 2007.</p>
<p>XVII GC (2005-2009)</p> <p>O Governo pressupõe que uma melhoria na eficácia do combate ao crime passa, também, pela adopção de políticas orientadas para os factores da criminalidade, devendo <b>preferir-se a reintegração à exclusão</b>, mas entende que é fundamental garantir os meios de investigação e repressão adequados. Por outro lado, considera que o aumento da eficácia não pode prejudicar as garantias de defesa consagradas constitucionalmente e próprias do Estado de direito democrático.</p> <p><b>No plano da política criminal, a</b></p>	<p><b>Reforçadas as medidas de coacção alternativas à prisão preventiva, intensificando-se o recurso aos meios de vigilância electrónica.</b> Por outro lado, será aperfeiçoado o ajustamento do processo penal à diferente natureza e complexidade da criminalidade. Aperfeiçoado o Sistema Integrado de Informação Criminal e serão estabelecidas as interconexões entre bases de dados públicas que se revelem adequadas. Além disso, será criada uma base geral de dados genéticos para fins de identificação civil, que servirá igualmente fins de investigação criminal (assegurando-se que a respectiva custódia não competirá a órgão de polícia criminal).</p> <p>Promover a ressocialização dos agentes de crimes e uma defesa social eficaz, preconiza-se uma maior amplitude na aplicação de penas alternativas à pena de prisão, privilegiando-se, nomeadamente, a aplicação da pena de trabalho a favor da comunidade, e a alteração do modelo de execução de penas, acolhendo-se as necessidades de reinserção social e familiar e de integração no mercado de trabalho dos condenados.</p>	

<p>Assembleia da República, sob iniciativa do <b>Governo, passará a prevenir</b> periodicamente, de forma geral e abstracta, <b>as prioridades da política de investigação criminal, bem como as responsabilidades de execução dessa política, nomeadamente no que respeita ao Ministério Público, com base num novo quadro legislativo específico de desenvolvimento do artigo 219.º da Constituição.</b> (pág. 141-142)</p> <p>A Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto, que aprovou as Grandes Opções do Plano para 2005-2009, estabeleceu como sua 4ª Opção - Elevar a Qualidade da Democracia, Modernizando o Sistema Político e colocando a Justiça e a Segurança ao Serviço de uma Plena Cidadania. Esta 4ª Opção desdobra-se em duas grandes vertentes: a Justiça e a Segurança Interna. A primeira vertente, designada “Valorizar a Justiça”, tem em conta os objectivos estratégicos fixados para a política de justiça e desenvolve o programa do XVII GC nesta matéria.</p> <p>RASI 2004, 2005, 2006</p>	<p>Introduzidos programas de mediação vítima infractor, institucionalizando um Fundo de Garantia, Apoio e Assistência à Vítima.</p> <p>A <b>Lei n.º 30/2006, de 11 julho</b>, procedeu à conversão em contraordenações e contravenções e transgressões em vigor no ordenamento jurídico nacional, procedendo também à alteração do regime contraordenacional em vigor.</p> <p><b>Lei n.º 17/2006 de 23 de maio - Aprova a Lei Quadro da Política Criminal</b> Estabelece, pela primeira vez, os objectivos, prioridades e orientações de política criminal, cometendo ao Governo a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, <b>de dois em dois anos</b>, propostas de lei sobre política criminal (nos termos da alínea c) do artigo 161.o da CRP, precedida da audição do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal, do Conselho Superior de Segurança Interna, do Gabinete Coordenador de Segurança e da Ordem dos Advogados), fixando os termos da execução da política criminal, a cargo do Ministério Público e dos órgãos de polícia criminal.</p> <p><b>Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto</b> define os objectivos, prioridades e orientações de <b>política criminal</b> para o <b>biénio de 2007-2009</b>. Artigo 10.º Prevenção especial 1- O Ministério Público requer ao juiz, nos termos do Código de Processo Penal e de acordo com as directivas e instruções genéricas aprovadas pelo Procurador -Geral da República, que ordene aos <b>serviços de reinserção social a elaboração de planos de reinserção social dos agentes condenados pela prática de crimes</b> previstos no artigo 4.º, sempre que eles sejam necessários para promover a respectiva reintegração na sociedade. 2- Os serviços prisionais promovem, em especial, o acesso ao ensino, à formação profissional e ao trabalho aos condenados a penas de prisão pela prática de crimes previstos no artigo 4.º, de acordo com o respectivo plano de reinserção social e tendo em vista a sua reintegração na sociedade.</p>	<p>Revisão do Código Penal (CP) e do Código de Processo Penal (CPP) (Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, 23.º alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro + Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto, 15.º alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro).</p> <p>A partir de setembro de 2007, após a aprovação da revisão do CP, passaram a utilizar-se os meios de VE, usando tecnologia de primeira geração, a rádio frequência (RF), na execução de penas de prisão até um ano e, em casos especiais previstos na lei, até dois anos, em regime de permanência na habitação (PPH), no âmbito dos artigos 44º CP e 487º do CPP.</p>
<p>XVIII GC (2009-2011) Concluída a avaliação do impacto da revisão do Código do Processo Penal em 2007, serão apresentadas e discutidas as correcções que se apurem necessárias. Preparação, em coordenação com outros serviços do Estado e em cooperação com a sociedade civil, da saída do recluso, de modo a facilitar a respectiva reintegração social e, em especial, o ingresso no mercado de trabalho; A democracia exige condições de confiança e segurança das pessoas e</p>	<p><b>Lei n.º 38/2009, de 20 de julho</b>, define os objectivos, prioridades e orientações de <b>política criminal</b> para o para o <b>biénio 2009-2011</b>.</p> <p><b>Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro</b> - altera o código execução penas e medidas privativas da liberdade (<b>CEPMPL</b>) A adaptação à liberdade condicional, cumprida na habitação com recurso a meios de VE, iniciou-se em 2009, aquando da revisão do código de execução de penas e medidas privativas da liberdade (CEPMPL), no âmbito do seu artº 188º, no âmbito dos artigos 62º do CP e artigos 484º, 485º e 487º do CPP. Em 2012, alargou-se a utilização dos meios de VE à Modificação da Execução de Pena de Prisão (MEPP), no âmbito do art.º 118º e seguintes, e art.º 216º e seguintes do CEPMPL.</p>	<p>Lei 112/2009, de 16 de setembro, relativa ao crime de violência doméstica, prevê a proibição de contactos do agressor com a vítima fiscalizada com VE por meios técnicos de controlo à distância, efetuado por monitorização telemática posicional (GPS), ou outra tecnologia idónea, de acordo com os sistemas tecnológicos adequados, com o objetivo de proteção da vítima, em fase pré-sentencial e pós-sentencial, durante a execução de medidas ou penas. - A revisão do CEPMPL, art.º 188 prevê a adaptação à liberdade condicional (ALC), podendo a liberdade condicional ser antecipada</p>

<p>comunidades nos diversos níveis de actuação e responsabilidade do Estado, através de um sério esforço de prevenção e combate à acção delituosa, designadamente à criminalidade organizada e económico-financeira, bem como à corrupção. (pág. 104-105)</p>	<p><b>Lei 112/2009, 16 de setembro (Estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à protecção e à assistência das suas vítimas)</b></p> <p><b>Lei n.º 33/2010, de 02 de setembro (Regula utilização dos meios de VE)</b></p> <p>RASI 2007, 2008</p>	<p>num ano, com VE, quando avaliada com base no art.º 62 CP nos seguintes momentos: ao 1/2 pena; 2/3 pena; 5/6 pena.</p> <p>- a revisão do CEPMPL preve a modificação da execução da pena prisão - MEPP (por doença ou idade avançada), para a sua execução na habitação com VE.</p>
<p>XIX GC (2011-2015)</p> <p>Importa melhorar a qualidade do Estado de Direito, reforçar a cidadania, dignificar a Justiça e os seus agentes e combater a corrupção, bem como agilizar os sistemas processuais. As reformas a empreender só podem ser levadas à prática com o envolvimento dos órgãos de soberania, dos operadores judiciais e respectivas instituições e da sociedade. Os recursos humanos na Justiça abrangem, actualmente, mais de 27 mil pessoas.</p> <p>- O combate à corrupção e aos conflitos de interesses são determinantes para realizar uma sociedade mais justa;</p> <p><b>- Aumentar a eficiência, reduzir custos, evitar os desperdícios e centralizar a gestão de equipamentos.</b></p> <p>RASI 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014</p>	<p>- Melhorar a imagem da justiça criminal e garantir os direitos dos cidadãos;</p> <p>- Revisão do Código Penal e o Código de Processo Penal no sentido de ampliar e efectivar a aplicação do processo sumário quando se trate de detidos em flagrante delito, e ampliar a aplicação de prisão preventiva nos crimes com penas superiores a três anos;</p> <p>- Reforço do estatuto penal das vítimas, consagrando novos direitos de informação, apoio e intervenção no processo, admitindo a constituição como assistente do Estado, com o consentimento da vítima ou da família;</p> <p>- Reforço da fiscalização das denominadas saídas precárias e tornar mais rigoroso o regime de concessão de liberdade condicional;</p> <p>As orientações da Procuradoria-Geral da República (PGR) propõem a criação de programas específicos para os crimes de maior índice de reincidência: crime contra a liberdade e autodeterminação sexual, violência doméstica, crimes rodoviários (Directiva 1/2014, de 24 de janeiro da Procuradoria-Geral da República - DIARIO DA REPUBLICA - 2.ª SERIE, Nº 17, de 24.01.2014, Pág. 2542)</p> <p><b>Lei n.º 72/2015, de 20 de julho</b>, define os objetivos, prioridades e orientações de <b>política criminal</b> para o <b>biénio de 2016 -2017</b>.</p> <p>Artigo 13.º <b>Reinserção social</b></p> <p>A <b>Reinserção social</b> desenvolve, em especial, programas específicos de prevenção da reincidência para reclusos condenados em penas de prisão efetivas ou em penas de prisão suspensas na sua execução com sujeição a regime de prova, pela prática dos crimes de violência doméstica e crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual.</p>	<p>A tecnologia de geo-localização (GPS) começou a utilizar-se, no crime de violência doméstica, em 2009, permitindo a delimitação de zonas de exclusão fixas (habitação e local de trabalho da vítima, etc.) e zonas de exclusão dinâmicas (em torno da vítima). Nestas penas e medidas o uso de meios de VE é para fiscalização de proibição de contactos entre agressor/vítima. A partir de 2015, com a alteração do Código Penal, Lei nº 83/2015 de 05 de agosto, art.º 154-A, passou a utilizar-se a mesma tecnologia no âmbito do crime de perseguição em penas de 6 meses a 3 anos. As penas/medidas de proibição de contactos não requerem confinamento habitacional.</p> <p>Quanto aos crimes de violência doméstica, crimes rodoviários (Directiva 1/2014, de 24 de Janeiro da Procuradoria-Geral da República - Diário da Republica - 2.ª Série, Nº 17, de 24.01.2014, Pág. 2542) a Direção-Geral de Inserção e Serviços Prisionais (DGRSP) dispõe dos programas previstos na Directiva 1/2014 da PGR.</p>
<p>XX GC (2015-2019)</p> <p>Dar prioridade à reabilitação e à reinserção social. Promoveremos a revisão e expansão do Plano Nacional de Reabilitação e Reinserção e Plano Nacional de Reabilitação e Reinserção – Justiça Juvenil. E a remodelação, beneficiação e ampliação dos Estabelecimentos Prisionais, bem como o desenvolvimento das casas de saída;</p> <p>Os princípios da igualdade e da não discriminação constituem princípios</p>	<p>Da execução dos planos de combate à corrupção, ao branqueamento de capitais e à criminalidade organizada e no reforço dos instrumentos adequados e necessários estes objetivos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Do desenvolvimento dos manuais de boas práticas que permitam mais transparência, rigor e previsibilidade na atuação dos titulares de órgãos e cargos políticos ou públicos e na Administração Pública;</li> <li>• Da continuação dos trabalhos no âmbito do Plano de Ação para a Sociedade de Informação na Justiça. E no aprofundamento as condições de acesso à informação pelos cidadãos incluindo a informação sobre pendências;</li> </ul>	

<p>constitucionais estruturantes de uma ordem jurídica de qualidade, sendo a promoção da igualdade entre homens e mulheres assumida como “tarefa fundamental do Estado” e desiderato primordial da ordem jurídica da União Europeia. Por outro lado, constitui também tarefa fundamental do Estado promover o bem-estar, a qualidade de vida e a igualdade real entre as pessoas.</p>	<p>As estratégias em curso encontram-se atualmente consagradas nessa nova geração de planos, relativos à igualdade de género, cidadania e não discriminação, à prevenção e combate à violência doméstica e de género, à prevenção e combate ao tráfico de seres humanos, à eliminação da mutilação genital feminina.</p>	
<p>XXI GC (2015-2019)</p> <p>O Governo constata que as ameaças e os riscos à segurança são cada vez mais globais, diversificados, complexos e sofisticados. É o que se passa com o tráfico de pessoas, de armas e de droga, o terrorismo, o cibercrime e a moderna criminalidade económico-financeira. Incrementar a prevenção e o controlo da criminalidade grave, violenta e altamente organizada com o objetivo de promover a prevenção e o controlo da criminalidade, o Governo promoverá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O cumprimento integral das obrigações legais de manter atualizadas as orientações de política criminal, num quadro de rigoroso respeito pelo princípio de separação de poderes;</li> <li>• As condições, meios e boa articulação dos órgãos de polícia criminal, sob orientação no processo do titular da ação penal, com relevo para a valorização do papel fulcral da polícia científica;</li> </ul> <p>Aperfeiçoar o sistema de execução das penas e valorizar a reinserção social, o Governo acredita que o cumprimento das penas, qualquer que seja a sua natureza, deve ter uma função genuinamente ressocializadora, sem prejuízo para a ordem interna dos estabelecimentos e do</p>	<p>O Governo irá adotar medidas tendentes a aperfeiçoar o sistema de execução de penas e <b>valorizar a reinserção social</b>, com o objetivo de, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliar a aplicação dos instrumentos de justiça restaurativa e alargar a sua utilização, tornando-a obrigatória na fase preliminar na justiça de menores;</li> <li>• Rever os conceitos de prisão por dias livres e outras penas de curta duração, em casos de baixo risco, intensificando soluções probatórias;</li> <li>• <b>Admitir o recurso à pena contínua de prisão na habitação com <u>vigilância eletrónica</u>, nos casos judicialmente determinados, com, eventual, possibilidade de saída para trabalhar;</b></li> <li>• <b>Reforçar a resposta do sistema nacional de <u>vigilância eletrónica</u>, particularmente na execução das sentenças de prisão de curta duração</b>, nas condições de aplicação da liberdade condicional associadas, se necessário, a outro tipo de intervenções, nomeadamente de natureza terapêutica, no domínio da aplicação das medidas de coação, bem como na vigilância dos agressores nos casos de violência doméstica.</li> </ul> <p><b>Lei n.º 94/2017 de 23 de agosto</b> Altera o <b>Código Penal</b>, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, a Lei n.º 33/2010, de 2 de setembro, que regula a utilização de meios técnicos de controlo à distância (vigilância eletrónica), e a Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.</p> <p><b>Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto</b> Define os objetivos, prioridades e orientações de <b>política criminal</b>, para o <b>biénio de 2018 -2019</b> <u>Artigo 12.º</u> Prevenção da reincidência no crime de incêndio florestal As forças de segurança e a <b>DGRSP</b> articulam-se no quadro dos programas de prevenção da reincidência para condenados por crimes de incêndio florestal, nomeadamente no âmbito das medidas de vigilância e acompanhamento a observar nos períodos de maior incidência de fogos. <u>Artigo 13.º</u> Prevenção da reincidência Compete à <b>DGRSP</b>: a) Assegurar que os programas dirigidos a certas formas de criminalidade ou a fatores criminógenos específicos são disponibilizados tanto em meio prisional como em meio livre, por</p>	<p><b>A Recomendação</b> do Comité de Ministros aos Estados membros sobre as normas europeias relativas às <b>sanções e medidas comunitárias</b>, <b>CM/Rec(2017)3</b>, de 22 de março de 2017, no ponto 18 do capítulo II, “<b>O direito nacional deve permitir reduzir o recurso a penas privativas de liberdade, prevendo sanções ou medidas não privativas de liberdade como resposta adequada a certas infracções</b>”</p> <p>Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, altera o código penal Preve que <b>condenados a pena de prisão efetiva até dois anos, cumpram a pena de prisão na habitação com VE (PPH)</b>, usando tecnologia de primeira geração, a rádio frequência (RF), e os <b>condenados em crime de incêndio a executar a pena na comunidade, suspensão de execução da pena de prisão e liberdade condicional</b> nos meses de maior risco (maio a outubro), cumprem a medida na habitação com VE, usando tecnologia de primeira geração, a rádio frequência (RF), no período de execução das condenações.</p> <p>Quanto à criminalidade participada, a análise do RASI 2017, permite verificar que aumentaram, no ano de 2017, os crimes de ofensa à integridade física, ameaça e coação, violação, incêndio.</p>

<p>respeito pelo sentido da decisão condenatória.</p> <p>RASI 2014, 2015, 2016, 2017</p>	<p>forma a que a frequência daqueles possa ser associada ao cumprimento de pena de prisão, à <b>execução de pena de prisão em regime de permanência na habitação</b> ou à suspensão da execução da pena de prisão;</p> <p><i>b)</i> Disponibilizar aos tribunais informação sistematizada sobre os programas existentes, incluindo o seu conteúdo, objetivos e condições de frequência;</p> <p><i>c)</i> Desenvolver programas específicos de prevenção da reincidência para jovens adultos, bem assim como para condenados por crimes de violência doméstica, contra a liberdade e autodeterminação sexuais, incêndio florestal e crimes rodoviários; e</p> <p><i>d)</i> Promover o alargamento da bolsa de entidades beneficiárias de trabalho a favor da comunidade, com vista a aumentar o número, alargar a abrangência geográfica e diversificar o tipo dos postos de trabalho disponíveis, e disponibilizar aos tribunais informação sistematizada sobre os postos de trabalho existentes.</p>	
--	---	--

## ANEXO C – Requerimento/Autorização da Direção Superior da DGRSP

visão  
O projeto de investigação incide no ALC e as suas conclusões poderão ser reveladas importantes (ou não) para evidência da eficácia desta solução penal

requerente autoriza que a DGRSP possa utilizar os dados obtidos. Estes termos, sou favorável ao pedido lícito

À consideração superior  
03.04.2018

Terms. Cop >

Exmº Senhor

Diretor-Geral da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

Maria Manuela Santos Sousa Caseiro Campos, Técnica Superior de Reinserção Social, SRH 70919, a exercer funções na Direção de Serviços de Vigilância Eletrónica, desde janeiro de 2017, frequenta o Mestrado em Administração Pública, no ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, concluiu em dezembro de 2017 as unidades curriculares devendo entregar o trabalho final, até julho de 2018, para terminar o mestrado no presente ano letivo, vem solicitar autorização para proceder ao projeto de investigação, no âmbito do trabalho final do mestrado mencionado, nos termos que a seguir se propõe.

A signatária propõe para o trabalho final o tema “Administração Pública da Política Criminal: Vigilância Eletrónica em Portugal”, com a orientação do Professor Dr. Pedro Quartim Graça, docente do ISCTE, conforme formulário de inscrição do tema que se anexa.

Considerando a questão de partida:

- A adaptação à liberdade condicional facilita o processo de reinserção social.

Perspetiva-se concluir que a execução da ALC em regime de vigilância eletrónica, demove o condenado de cometer novos crimes, designadamente no período de ALC, e impele-o a procurar integrar-se em atividades estruturadas, de formação e/ou trabalho, incrementando o seu processo de (re)inserção.

O projeto de investigação propõe-se incidir em casos de adaptação à liberdade condicional (ALC) e de liberdade condicional (LC), em execução em equipas de vigilância eletrónica e em equipas de reinserção social, numa amostra de 30 ALC e 30 LC, iniciadas a partir de 2015.

Metodologicamente pretende-se aplicar questionários aos 60 condenados da amostra, a um familiar co-habitante ou próximo destes e aos Técnicos Superiores de Reinserção Social, gestores de caso. A análise dos questionários e dos dossiês individuais dos casos da amostra permitirá conhecer o processo de reinserção social de cada caso.

Neste desiderato, requer-se autorização superior para proceder ao estudo descrito, designadamente:


- Para consulta de 30 dossiês, de condenados em execução de ALC, junto das Equipas de Vigilância Eletrónica e 30 dossiês, de condenados em execução de LC, junto das Equipas de Reinserção Social de Lisboa Penal 5, Lisboa Penal 3 e Lisboa Penal 1
- Para contactar os condenados elegíveis e respetivos familiares com o objetivo de aplicar um questionário nos termos anteriormente mencionados, caso os mesmos consentam.
- Para aplicar questionários aos técnicos gestores dos casos selecionados.

Perspetiva-se que os resultados obtidos na investigação que se pretende desenvolver possam constituir mais-valia para a Direção de Serviços de Vigilância Eletrónica em particular e, consequentemente, para a DGRSP por se entender que enaltecera o desempenho da organização.

Caso este estudo venha a ter interesse para a DGRSP, desde já autorizo a sua utilização para os fins considerados convenientes, garantindo-se a privacidade dos dados recolhidos e assumindo-se o compromisso de solicitar previamente autorização para eventual utilização no meio académico e publicação.

Pede deferimento,

Lisboa, 4 de abril de 2018



Maria Manuela Caseiro Campos

Nota: Anexa cópia do formulário de inscrição do tema



Visti:


à 950VNE para mais  
- actualização / emendas  
mentis.

Exmo. Sr.

Volto para despacho.

SDG Dr. Paulo Moimenta de Carvalho

L. em 11/04/2018

  
PAULO MOIMENTA DE CARVALHO  
SUBDIRETOR-GERAL  
em substituição do Diretor-Geral

V/ referência	N/ referência	Ofício N.º	Data
	DSVE	S-DGRSP/2018/2121	09-04-2018

**Assunto:** Envio de Documentos.  
Pedido de autorização para proceder ao projeto de investigação, no âmbito de trabalho final do mestrado Dra. Maria Manuela Santos Sousa Caseiro Campos.

Para os devidos efeitos, encarrega-me a Sra. Diretora de Serviços de enviar o requerimento mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Assistente Técnica



Casimira Santos



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

JUSTIÇA

Exmo(a) Senhor(a)

Dra. Maria Manuela Santos Sousa Caseiro Campos

maria.m.caseiro@dgrsp.mj.pt

V/ referência	N/ referência	Ofício N.º	Data
		79/DSOPRE	19.04.2018

**Assunto:** Investigação académica para Mestrado em Administração Pública pelo ISCTE

Tenho a honra de informar V. Exa que, por despacho do Sr. Diretor-Geral, Dr. Celso Manata, datado de 19/04/2018, foi autorizada, no âmbito do Mestrado em Administração Pública, a realizar a investigação académica junto das Equipas de Reinserção e de Vigilância Eletrónica do distrito de Lisboa.

Considerando o interesse do projeto, este estudo, foi autorizado, mediante as seguintes condições:

- a calendarização e modo de organização da pesquisa seja acordada com a Direção de Serviços de Vigilância Eletrónica e com a coordenação das Equipas, por forma a que se conciliem os objetivos académicos com a exequibilidade do trabalho, sem perturbação do quotidiano;
- o desenvolvimento do estudo esteja sempre dependente da disponibilidade dos trabalhadores e dos elementos que venham a fazer parte do estudo para, após consentimento informado, colaborarem, reservando-se-lhes o direito de, a qualquer momento, poderem interromper a sua cooperação;
- a consulta dos processos individuais, se faça em conformidade com o disposto no artº 17 da Lei 51/2011, de 11 de Abril;

Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais  
Direção de Serviços de Organização, Planeamento e Relações Externas  
Travessa da Cruz do Torel, n.º 1 – 1150-122 Lisboa – Tel. 218812200 – Fax. 218853896 – E-mail: dsopre@dgrsp.mj.pt  
Apartado 21207 – 1131-001 Lisboa



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

JUSTIÇA

- a investigadora fique obrigada a preservar o anonimato dos dados e das pessoas que venham a cooperar;
- do resultado final do trabalho, deve ser remetida cópia à Direção de Serviços de Organização, Planeamento e Relações Externas.

Com os melhores cumprimentos

O Diretor de Serviços

*João José Semedo Moreira*

JJ Semedo Moreira

ML/2018

Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais  
Direção de Serviços de Organização, Planeamento e Relações Externas  
Travessa da Cruz do Tovel, n.º 1 – 1150-122 Lisboa – Tel. 218812200 – Fax. 218853896 – E-mail: dsopre@dgrsp.mj.pt  
Apartado 21207 – 1131-001 Lisboa

ANEXO D - Questionários

Questionário – Impacto da execução da Adaptação à Liberdade Condicional no processo de reinserção social					
N.º					
A execução da adaptação à liberdade condicional:	NA	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
1. favorece o processo de reinserção social					
2. contribui para a responsabilização pelas suas ações					
3. facilita a execução das regras/ obrigações impostas na sentença					
4. impede a prática de crime(s)					
5. é indiferente ao processo de reinserção social					
6. impede a reincidência					
7. favorece o cumprimento dos objetivos da sentença					
8. favorece o cumprimento do plano de reinserção social					
9. favorece o relacionamento com os coabitantes					
10. favorece o relacionamento com cônjuge / parceiro					
11. favorece o relacionamento com o(s) filho(s)					
12. favorece a capacidade de encontrar emprego					
13. favorece a capacidade de integrar formação					
14. favorece a capacidade de manter o emprego					
15. favorece a capacidade de manter a formação (assiduidade e aproveitamento)					
16. favorece a adesão ao tratamento (doença aditiva)					
17. aumenta o compromisso com a prevenção da recaída					

NA: não se aplica

Questionário - Impacto da execução da Liberdade Condicional no processo de reinserção social					
N.º					
A execução da liberdade condicional:	NA	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
1. favorece o processo de reinserção social					
2. contribui para a responsabilização pelas suas ações					
3. facilita a execução das regras/ obrigações impostas na sentença					
4. impede a prática de crime(s)					
5. é indiferente ao processo de reinserção social					
6. impede a reincidência					
7. favorece o cumprimento dos objetivos da sentença					
8. favorece o cumprimento do plano de reinserção social					
9. favorece o relacionamento com os coabitantes					
10. favorece o relacionamento com cônjuge / parceiro					
11. favorece o relacionamento com o(s) filho(s)					
12. favorece a capacidade de encontrar emprego					
13. favorece a capacidade de integrar formação					
14. favorece a capacidade de manter o emprego					
15. favorece a capacidade de manter a formação (assiduidade e aproveitamento)					
16. favorece a adesão ao tratamento (doença aditiva)					
17. aumenta o compromisso com a prevenção da recaída					

NA: não se aplica

**ANEXO E - Declaração de autorização/consentimento**

**DECLARAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO/CONSENTIMENTO**

\_\_\_\_\_ (nome)

declaro que me disponibilizo a responder ao questionário referente a um estudo acadêmico, efetuado no âmbito do trabalho final de mestrado, sobre o impacto da adaptação à liberdade condicional e da liberdade condicional no processo de reinserção social.

Declaro ainda que fui informado(a) que o meu anonimato será acautelado.

Data

\_\_\_\_\_

Assinatura

\_\_\_\_\_

**ANEXO F – Grelha de Caracterização da Amostra**
**ADAPTAÇÃO À LIBERDADE CONDICIONAL**

Nº de ordem	M	F	I	Nacion.	pena	Crime atual	Antecedentes criminais	Coabitantes família	filhos	Observações	Trabalho Formaç	1ª pena prisão	2ª pena prisão	ALC
1	X		33	Portugal	12	Roubo sequestro		X	X	Problemática aditiva	X	17.03.2010 ½ 17.03.2016 2/3 17.03.2018 5/6 17.03.2020 17.02.2022		21.06.2017 17.03.2018
2		X	35	Portugal	5,6	Tráfico estupef.		X	X		X	14.12.2013 ½ 19.09.2016 2/3 14.08.2017 14.06.2019		07.07.2016 19.09.2016
3	X		41	Portugal	5,6	Tráfico estupef.	Ofen int.fisica	X	X	Problemática aditiva	X	22.04.2015 ½ 21.01.2016 2/3 21.12.2016 21.10.2018		21.09.2016 21.12.2016
4		X	42	Portugal	4,9	Tráfico estupef.		X	X		X	04.01.2014 ½ 19.05.2016 2/3 04.03.2017 04.10.2018		04.02.2016 19.05.2016
5	X		58	Guiné	3 anos	Contrafação de selos, cunhos...	Violência doméstica, Recetação	X	X	Abstinência álcool	X		24.11.2016 ½ 24.5.2018 2/3 24.11.2018 24.11.2019	26.10.2017 24.05.2018
6	X		36	Portugal	5,6 anos	Tráfico estupef.		X	X	Abstinência droga	X	24.09.2014 ½ 24.06.2017 2/3 24.05.2018 03.2020		14.04.2018 24.05.2018
7	X		40	Portugal	6,6 anos	Tráfico estupef.	Tráfico (3,6 anos)	X	X	Abstinência droga	X		26.01.2012 ½ 26.04.2015 2/3 26.5.2016 5/6 26.6.2017 26.07.2018	03.02.2016 27.05.2016
8		X	53	Cabo Verde	3,6 anos	Tráfico estupef.	Tráfico (1,9 anos SEP)	X	X	Problemas cardíacos, anemia,	X	06.02.2015 ½ 02.08.2018 2/3 02.10.2019 5/6 02.12.2020 02.02.2022		22.03.2018 02.08.2018

ADAPTAÇÃO À LIBERDADE CONDICIONAL

Nº de ordem	M	F	I	Nacion.	pena	Crime atual	Antecedentes criminais	Coabitantes família	filhos	Observações	Trabalho Formaç	1ª pena prisão	2ª pena prisão	ALC
9	X		37	Portugal	10,2 anos	furtos		X	X		Curso superior	08.11.2013 ½ 02.01.2019 2/3 12.09.2020 5/6 18.05.2022 02.02.2024		09.02.2018 02.01.2019
10	X		53	Portugal	5anos	Tráfico estupef.		X	X	Problemática aditiva	X	14.01.2015 ½ 14.07.2017 2/3 14.05.2018 14.01.2020		08.03.2018 14.05.2018
11	X		48	Portugal	2 anos	Abuso de confiança	Fraude fiscal	X	X		X	29.07.2016 ½ 29.07.17 2/3 29.11.17 29.07.18		17.05.2017 29.07.2017
12		X	55	Portugal	4,6 anos	Tráfico estupef.		X	X		X	13.11.2014 ½ 18.07.2018 2/3 18.04.2019 18.10.2020		14.03.2018 18.07.2018
13	X		41	Portugal	18 anos cumulo	Tráfico estupef., Roubo, rapto sequestro detenção arma, falsificação	sim	X	X			2005	02.09.2009 ½ 13.04.2014 2/3 13.03.2018 5/6 13.12.2022 13.04.2027	20.12.2017 13.03.2018
14	X		37	Portugal	11 anos	Tráfico estupef.		X	X	Problemática aditiva	X	2010 ½ 16.02.2017 2/3 25.11.2018 5/6 25.07.2020 20.07.2022		26.06.2018 25.11.2018
15	X		28	Portugal	4,8 anos	Tráfico estupef.		X	X		X	08.06.2016 ½ 08.10.2018 2/3 18.07.2019 08.10.2021		01.03.2018 08.10.2018
16	X		51	Portugal	10 anos	Homicídio voluntário consumado		X	0	Problemática aditiva	X	25.01.2012 ½ 22.01.2017 2/3 22.09.2018 21.01.2022		16.11.2017 22.09.2018



ADAPTAÇÃO À LIBERDADE CONDICIONAL

Nº de ordem	M	F	I	Nacion.	pena	Crime atual	Antecedentes criminais	Coabitantes família	filhos	Observações	Trabalho Formaç	1ª pena prisão	2ª pena prisão	ALC
17	X		46	Portugal	3,10 anos	Detenção, tráfico armas, desobediên.		X	X	Problemática aditiva	X	07.10.2016 ½ 04.10.2018 2/3 24.05.2019 04.09.2019		11.06.2018 04.10.2018
18	X		35	Portugal	21 anos cumulo	Homicídio qualificado, profanação cadáver		X	X			06/2004 ½ 18.12.2014 2/3 17.06.2018 5/6 02.12.2021 17.06.2025		03.11.2017 18.06.2018
19	X		35	Portugal	6 anos cumulo	Ofensa à integridade física, burlas		X	X	Problemática aditiva		09/2014 ½ 04.07.2017 2/3 04.07.2018 5/6 24.07.2019 04.09.2020		14.12.2017 04.07.2018
20	X		55	Portugal	3,6 anos	furtos	X	Sozinho	X	Problemática aditiva	X	06.02.2008 06.11.2008	10/2016 ½ 10.09.2018 2/3 27.02.2019 10.04.2020	08.12.2017 10.09.2018
21	X		45	Portugal	5 anos	Tráfico estufef.		X	X	Problemática aditiva	X	10.05.2016 ½ 09.11.2018 2/3 09.09.2019 09.05.2021		02.03.2018 09.11.2018
22	X		60	Portugal	16 anos	Homicídio		X	X		Apoiado instituiç. – não trabalha	29.04.2008 ½ 29.04.2016 2/3 29.12.2018 5/6 29.08.2021 29.04.2024		01.03.2018 29.12.2018
23	X		39	Portugal	12 meses	Cond.Veíc. Estado Embriaguez	Cond.Veícul Estado Embriaguez	X	X	Problemática aditiva	X		20.10.2017 ½ 19.10.2018 2/3 10.02.2019 19.10.2019	16.03.2018 19.10.2018
24	X		74	Portugal	2,10 anos	Violência doméstica		Sozinho (apoio de vizinhos e amigos)	0		Reformad	25.06.2017 ½ 25.11.2018 2/3 15.05.2019 25.04.2020		16.03.2018 25.11.2018

ADAPTAÇÃO À LIBERDADE CONDICIONAL

Nº de ordem	M	F	I	Nacion.	pena	Crime atual	Antecedentes criminais	Coabitantes família	filhos	Observações	Trabalho Formaç	1ª pena prisão	2ª pena prisão	ALC
25	X		28	Portugal	10,3 anos	Receptação, Roubo, furto, burla, cond. ilegal		X	0	Problemática aditiva	X	24.02.2010 ½ 11.05.2015 2/3 20.01.2017 5/6 21.09.2018 11.06.2020		26.04.2018 21.09.2018
26		X	37	Portugal	5,3 anos	Tráfico estupef.		X	0		X	11.09.2016 ½ 26.04.2019 11.12.2021		05.06.2018 26.04.2019
27	X		48	Portugal	4,8 anos	Roubos	X	X	X		X		07/2016 ½ 7.11.2018 11.03.2021	15.05.2018 07.11.2018

**LIBERDADE CONDICIONAL**

Nº de ordem	M	F	I	Nacion.	pena	Crime atual	Antecedente criminais	Coabit. família	filhos	Observações	Trabalho Formaç	1ª pena prisão	2ª pena prisão	LC
1	X		41	Cabo Verde	20 m	Cond.S/H.L	Cond.S/H.L	X	X	Problemática aditiva	X		2015 ½ 24.08.2017 24.06.2018	11.01.2018 24.06.2018
2	X		52	Portugal	5,6 anos	Tráfico estupef.		X	0	Abstinência droga	X	25.04.2015 1/2 25.01.2018 2/3 25.12.2018		31.01.2018 25.10.2020
3	X		81	Portugal	6 anos	Burla peculato, Falsificação documentos		X	X		Reformado	17.11.2014 ½ 14.09.2017 2/3 14.09.2018 5/6 14.09.2019 14.09.2020		14.12.2017 14.09.2020
4	X		50	Portugal	5,6 anos	Burla peculato, Falsificação documentos		X	0		X	20.11.2014 ½ 18.06.2017 2/3 18.05.2018 18.03.2020		14.12.2017 18.03.2020
5	X		33	Guiné	15 anos	Roubo ourivesarias farmácias	Tráfico armas	X	X	Vício jogo	X	15.10.2008 ½ 23.02.2013 2/3 23.09.2015 5/6 16.04.2018 23.11.2020		20.11.2017 23.11.2020
6	X		25	Guiné	10 anos	Roubos	Ofensa integridade física	X	0	Problemática aditiva	Carta condução + biscates	14.10.2009 5/6 12.02.2018 12.10.2019		12.02.2018 12.10.2019
7	X		31	Portugal	5,6 anos	Tráfico estupef.		X	X	Problemas aditivos	X	05.02.2013 ½ 05.05.2015 2/3 05.02.2016 05.08.2018		03.05.2017 05.08.2018
8	X		40	Portugal	5,6 anos	Tráfico estupef.		X	X		X formação	12.06.2013 ½ 12.03.2016 2/3 12.02.2017 12.12.2018		25.09.2017 12.12.2018
9	X		48	Portugal	5,6 anos	Tráfico estupef.	Tráfico estupef.	X	X		X	02.12.2013 ½ 02.09.2016 2/3 02.08.2017 02.06.2019		19.02.2018 02.06.2019
10	X		32	Portugal	6,10 anos	Roubos	Roubos, detenção de armas	X	0		X	26.04.2012 ½ 21.09.2015 2/3 10.11.2016 5/6 31.12.2017 21.02.2019		27.12.2017 21.02.2019

LIBERDADE CONDICIONAL

Nº de ordem	M	F	I	Nacion.	pena	Crime atual	Antecedente criminais	Coabit. família	filhos	Observações	Trabalho Formaç	1ª pena prisão	2ª pena prisão	LC
11	X		24	Portugal	6,6 anos cumulo	Roubos		X	0	Abstinência droga	X	28.06.2013 ½ 27.09.2016 2/3 27.10.2017 5/6 27.11.2018 27.12.2019		22.09.2017 27.12.2019
12	X		30	Cabo Verde	7 anos	Tráfico estupef.		X	0		X	13.11.2011 ½ 13.05.2015 2/3 17.07.2016 5/6 13.09.2017 13.11.2018		21.05.2015 13.11.2018
13	X		41	Portugal	6,8 anos	Homicídio tentado, sequestro		X	X		X	12.06.2012 ½ 12.10.2015 2/3 22.11.2016 5/6 01.01.2018 12.02.2019		15.11.2016 12.02.2019
14	X		48	Cabo Verde	5,6 anos	Tráfico estupef.		X	X		X	12.03.2014 ½ 12.12.2016 2/3 12.11.2017 12.09.2019		09.10.2017 12.09.2019
15	X		27	Portugal	9,10 anos	Roubo, injúria, ofensa integridade física		X	0		X	07.01.2009 ½ 06.12.2013 2/3 26.07.2015 5/6 16.03.2017 06.11.2018		07.09.2016 06.11.2018
16	X		61	Portugal	10,6 anos	Tráfico estupef., sequestro e roubo agravado	Tráfico estupef.	X	X		(biscates)		03.04.2008 ½ 02.07.2013 2/3 02.04.2015 5/6 02.01.2017 02.10.2018	05.05.2016 02.10.2018
17	X		25	Portugal	4,2 anos	Roubos e furtos	roubos	X	X		X	02.04.2014 ½ 30.04.2016 2/3 10.01.2017 31.05.2018		28.02.2018 31.05.2018

**LIBERDADE CONDICIONAL**

Nº de ordem	M	F	I	Nacionalidade	pena	Crime atual	Antecedente criminais	Coabitan. família	filhos	Observações	Trabalho Formaç	1ª pena prisão	2ª pena prisão	LC
18	X		44	Portugal	14,6 anos	Cond.s/HL, Tráfico estupef., furtos, detenção arma proibida		X	X	Problemática aditiva	Tratam. toxicodep. + psiquiatr. + Escola condução	2004 5/6 06.02.2016 06.07.2018		06.02.2016 06.07.2018
19	X		29	Cabo Verde	11 anos	Roubos, Cond.s/HL, ofensa ntegr. física, ameaça detença. arma		X	0		X	13.02.2008 ½ 28.06.2014 2/3 15.02.2016 5/6 27.09.2017 28.08.2019		27.09.2017 28.08.2019
20	X		36	Portugal	7 anos	Tráfico estupef., furtos		X	X		X	02.09.2011 ½ 28.02.2015 2/3 28.04.2016 5/6 28.06.2017 28.08.2018		09.05.2016 28.08.2018
21	X		27	Cabo Verde	6 anos	Tráfico estupef.		X	0		X Escola condução	28.11.2012 ½ 28.11.2015 2/3 28.11.2016 28.11.2018		02.03.2017 28.11.2018
22	X		26	Guiné Bissau	6 anos	Tráfico estupef., Roubo, rapto sequestro		X	X		X	06.05.2014 ½ 06.05.2017 2/3 06.05.2018 06.05.2020		03.04.2018 06.05.2020
23	X		37	Cabo Verde	4 anos	Tráfico estupef., Roubo		X	X		X	06.07.2014 ½ 06.07.2016 2/3 06.03.2017 06.07.2018		03.04.2017 06.07.2018
24	X		37	Portugal	5 anos	Tráfico estupef.	Furto, roubo	X	0		X	11.02.2015 ½ 11.08.2017 2/3 11.06.2018 11.02.2020		05.04.2018 11.02.2020

**LIBERDADE CONDICIONAL**

Nº de ordem	M	F	I	Nacionalidade	pena	Crime atual	Antecedente criminais	Coabitan. família	filhos	Observações	Trabalho Formaç	1ª pena prisão	2ª pena prisão	LC
25	X		45	Portugal	7 anos	Roubo		X	X		X	08.12.2012 ½ 08.06.2016 2/3 08.08.2017 5/6 08.10.2018 08.12.2019		08.08.2017 08.12.2019
26	X		45	Portugal	11 anos	Furto, Roubo, rapto sequestro	Tráfico estupef.	X	X		X		12.01.2009 ½ 12.07.2014 2/3 12.05.2016 5/6 12.03.2018 12.01.2020	11.05.2017 12.01.2020
27	X		49	Portugal	10,6 anos	Tráfico estupef., Furto, Roubo		X	X		X		05.11.2008 ½ 05.02.2014 2/3 05.11.2015 5/6 05.08.2017 05.05.2019	05.08.2017 05.05.2019
28	X		47	Portugal	5 anos	Tráfico estupef.		X	0		X	18.04.2015 ½ 18.10.2017 2/3 18.05.2018 18.04.2020		05.06.2018 18.04.2020
29		X	40	Portugal	6,2 anos	Furto, Roubo		X	X	Problemática aditiva	X	20.11.2012 ½ 31.03.2016 2/3 01.03.2017 5/6 17.01.2018 29.01.2019		22.03.2017 29.01.2019
30	X		37	Portugal	5,6 anos	Furto, falsificação, violação	Furtos roubos	X	X		X		04.07.2014 ½ 04.04.2017 2/3 04.03.2018 04.01.2020	29.01.2018 04.01.2020

## ANEXO G – Dados inseridos no SPSS

n.º	Id	sexo	Ínicio	Fim	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	P14	P15	P16	P17	C/T	ALC	Dias ALC	
25c	28	m	26.04.2018	21.09.2018	4	4	4	4	1	3	3	0	4	4	0	4	3	4	3	3	3	0	1	148	
25t	28	m	26.04.2018	21.09.2018	4	3	4	3	1	3	4	0	3	0	0	3	3	3	3	3	3	3	1	1	148
27c	48	m	15.05.2018	07.11.2018	4	4	4	4	1	4	4	0	4	4	4	3	0	4	0	4	4	0	1	177	
27t	48	m	15.05.2018	07.11.2018	4	4	4	3	1	3	4	0	3	3	3	3	0	3	0	3	3	1	1	177	
26c	37	m	05.06.2018	26.04.2019	4	3	3	3	1	3	3	0	4	0	0	3	3	3	3	0	0	0	1	326	
26t	37	m	05.06.2018	26.04.2019	3	3	3	3	2	3	3	0	3	0	0	3	3	3	3	0	0	1	1	326	
20c	55	m	08.12.2017	10.09.2018	3	3	3	3	2	3	3	0	0	0	3	3	0	3	0	3	4	0	1	277	
20t	55	m	08.12.2017	10.09.2018	4	4	4	3	2	3	3	0	0	0	3	4	0	4	0	3	3	1	1	277	
23c	39	m	16.03.2018	19.10.2018	4	4	4	4	1	4	4	0	4	4	4	4	4	4	4	0	0	0	1	218	
23t	39	m	16.03.2018	19.10.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	0	0	1	1	218	
21c	45	m	02.03.2018	09.11.2018	3	4	4	4	1	4	4	0	4	4	4	3	3	3	3	3	0	1	1	253	
21t	45	m	02.03.2018	09.11.2018	3	3	3	3	2	3	4	0	3	3	4	3	3	3	3	3	3	1	1	253	
24c	74	m	16.03.2018	25.11.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	255	
24t	74	m	16.03.2018	25.11.2018	3	3	3	3	2	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	255	
22c	60	m	01.03.2018	29.12.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1	304	
22t	60	m	01.03.2018	29.12.2018	3	3	3	3	2	3	3	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	1	1	304	
9c	37	m	09.02.2018	02.01.2019	3	3	3	3	2	2	3	0	3	3	3	3	3	3	3	0	0	0	1	328	
9t	37	m	09.02.2018	02.01.2019	3	4	4	3	1	2	4	0	4	3	3	3	3	3	3	0	0	1	1	328	
18c	35	m	03.11.2017	18.06.2018	3	3	3	2	1	3	3	0	3	4	4	2	2	2	2	0	0	0	1	228	
18t	35	m	03.11.2017	18.06.2018	3	3	4	3	2	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	0	0	1	1	228	
19c	35	m	14.12.2017	04.07.2018	3	3	3	3	2	3	3	0	3	3	3	2	2	2	2	3	3	0	1	203	
19t	35	m	14.12.2017	04.07.2018	3	3	4	3	2	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	203	
13c	41	m	20.12.2017	13.03.2018	3	3	3	2	1	2	3	0	4	4	4	4	3	3	3	0	0	0	1	84	
13t	41	m	20.12.2017	13.03.2018	3	3	3	3	1	2	3	0	3	3	0	3	2	3	2	0	0	1	1	84	
17c	46	m	11.06.2018	04.10.2018	4	3	3	3	1	3	3	0	4	4	4	3	0	3	0	3	3	0	1	116	
17t	46	m	11.06.2018	04.10.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	3	4	0	4	0	3	3	1	1	116	
16c	51	m	16.11.2017	22.09.2018	4	4	3	3	2	3	4	0	4	0	0	4	0	4	0	3	4	0	1	311	
16t	51	m	16.11.2017	22.09.2018	3	3	4	3	1	3	4	0	4	0	3	3	0	3	0	4	4	1	1	311	
15c	28	m	01.03.2018	08.10.2018	3	3	4	4	1	2	3	0	4	4	4	3	3	3	3	0	0	0	1	222	
15t	28	m	01.03.2018	08.10.2018	3	3	4	3	1	3	4	0	3	3	3	3	3	3	3	0	0	1	1	222	
14c	37	m	26.06.2018	25.11.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	3	0	4	4	3	3	4	3	3	0	1	153	
14t	37	m	26.06.2018	25.11.2018	3	3	4	4	1	3	3	0	4	4	4	3	3	3	3	4	4	1	1	153	
12c	55	f	14.03.2018	18.07.2018	3	3	3	4	1	3	3	0	3	3	4	2	0	2	0	0	0	0	1	127	
12t	55	f	14.03.2018	18.07.2018	3	4	4	4	1	4	4	0	4	4	4	2	0	2	0	0	0	1	1	127	
5c	58	m	26.10.2017	24.05.2018	4	4	3	4	1	4	4	0	3	3	3	3	0	3	0	0	0	0	1	210	
5t	58	m	26.10.2017	24.05.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	4	3	0	3	0	0	0	1	1	210	
6c	36	m	14.04.2018	24.05.2018	4	4	4	2	1	2	4	0	4	4	4	4	4	4	4	4	3	0	1	41	
6t	36	m	14.04.2018	24.05.2018	4	4	4	2	1	2	3	0	4	4	4	3	3	3	3	3	3	1	1	41	
8c	53	f	22.03.2018	02.08.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	3	0	3	3	0	3	0	3	3	0	1	134	
8t	53	f	22.03.2018	02.08.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	3	3	0	3	0	3	3	1	1	134	
11c	48	m	17.05.2017	29.07.2017	4	3	3	3	1	4	4	0	4	4	4	4	0	4	0	0	0	0	1	74	
11t	48	m	17.05.2017	29.07.2017	3	4	3	4	1	4	3	0	3	4	3	3	0	3	0	0	0	1	1	74	
7c	40	m	03.02.2016	27.05.2016	3	3	4	3	2	2	3	0	3	3	3	4	0	4	0	4	4	0	1	115	
7t	40	m	03.02.2016	27.05.2016	3	3	4	3	1	2	4	0	3	3	3	3	0	3	0	3	3	1	1	115	
1c	33	m	21.06.2017	17.03.2018	3	3	3	3	2	3	3	0	3	3	3	3	0	2	0	4	3	0	1	270	
1t	33	m	21.06.2017	17.03.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	3	3	0	3	0	4	4	1	1	270	
2c	35	f	07.07.2016	19.09.2016	4	4	4	4	1	4	4	0	4	0	4	4	0	4	0	0	0	0	1	75	
2t	35	f	07.07.2016	19.09.2016	3	3	4	3	2	3	3	0	3	0	3	3	0	3	0	0	0	1	1	75	
3c	41	m	21.09.2016	21.12.2016	4	4	4	3	2	3	3	0	3	4	4	3	0	3	0	3	3	0	1	92	
3t	41	m	21.09.2016	21.12.2016	3	3	3	3	2	3	3	0	3	4	4	3	0	3	0	3	3	1	1	92	
4c	42	f	04.02.2016	19.05.2016	4	4	4	4	1	4	4	0	4	4	4	4	0	4	0	0	0	0	1	106	
4t	42	f	04.02.2016	19.05.2016	4	4	4	3	1	4	4	0	4	4	4	4	0	4	0	0	0	1	1	106	
10c	53	m	08.03.2018	14.05.2018	3	3	3	3	2	3	3	0	3	3	3	3	0	3	0	3	3	0	1	68	
10t	53	m	08.03.2018	14.05.2018	4	4	4	3	2	3	4	0	3	3	3	4	0	4	0	4	4	1	1	68	
																								9830	

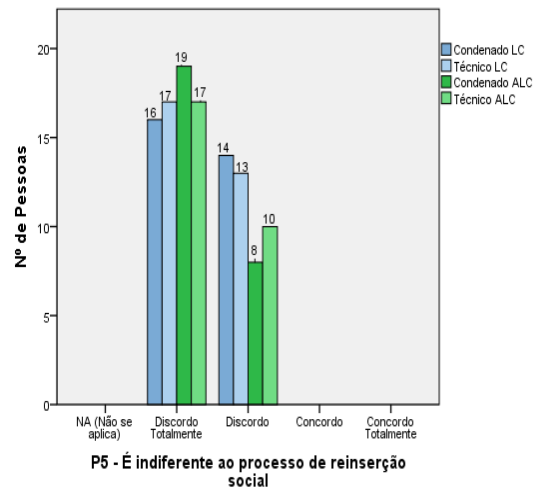
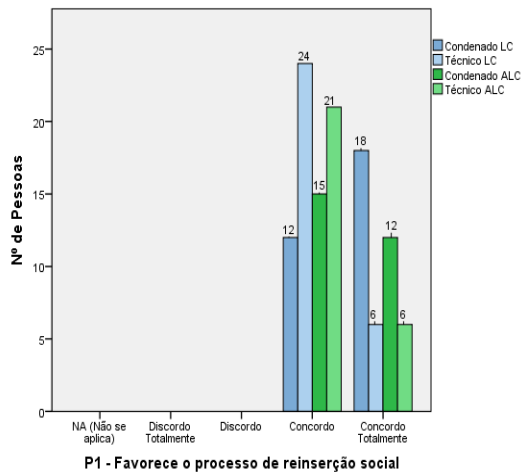
n.º	Id	sexo	Ínicio	Fim	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	P14	P15	P16	P17	C/T	LC	Dias LC	
1c	41	m	11.01.2018	24.06.2018	4	4	4	4	1	4	4	0	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0	0	165	
1t	41	m	11.01.2018	24.06.2018	4	4	4	3	1	3	4	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	0	165
2c	52	m	31.01.2018	25.10.2020	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	999
2t	52	m	31.01.2018	25.10.2020	3	3	3	3	1	3	3	0	3	0	0	3	0	3	0	0	0	0	1	0	999
3c	81	m	14.12.2017	14.09.2020	3	3	3	3	1	3	3	0	3	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1006
3t	81	m	14.12.2017	14.09.2020	3	3	3	3	2	3	3	0	3	3	3	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1006
4c	50	m	14.12.2017	18.03.2020	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	826
4t	50	m	14.12.2017	18.03.2020	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	0	1	0	826
5c	33	m	20.11.2017	23.11.2020	4	3	3	4	2	2	3	0	3	3	3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	1100
5t	33	m	20.11.2017	23.11.2020	3	3	3	4	2	3	3	0	3	3	3	3	0	3	0	0	0	0	1	0	1100
6c	25	m	12.02.2018	12.10.2019	3	3	4	4	2	3	3	0	3	0	0	3	0	3	0	2	2	0	0	0	608
6t	25	m	12.02.2018	12.10.2019	3	3	3	3	2	3	3	0	3	0	0	3	0	3	0	3	3	1	0	0	608
7c	31	m	03.05.2017	05.08.2018	3	3	3	3	2	2	3	0	2	0	4	3	0	3	0	2	2	0	0	0	460
7t	31	m	03.05.2017	05.08.2018	3	3	4	4	1	3	4	0	2	0	3	3	0	3	0	3	3	1	0	0	460
8c	40	m	25.09.2017	12.12.2018	4	4	3	2	1	3	3	0	4	4	4	0	4	0	4	0	0	0	0	0	444
8t	40	m	25.09.2017	12.12.2018	3	3	3	2	1	2	3	0	3	3	4	0	4	0	4	0	0	1	0	0	444
9c	48	m	19.02.2018	02.06.2019	4	4	4	4	1	4	4	0	4	4	4	4	0	4	0	0	0	0	0	0	469
9t	48	m	19.02.2018	02.06.2019	3	3	3	3	1	3	3	0	4	4	4	4	3	0	3	0	0	0	1	0	469
10c	32	m	27.12.2017	21.02.2019	4	4	4	4	1	4	4	0	4	4	0	4	0	4	0	0	0	0	0	0	422
10t	32	m	27.12.2017	21.02.2019	3	3	3	3	1	3	3	0	4	4	0	3	0	3	0	0	0	0	1	0	422
11c	24	m	22.09.2017	27.12.2019	3	4	3	3	1	3	3	0	4	4	0	3	0	3	0	3	4	0	0	0	827
11t	24	m	22.09.2017	27.12.2019	3	3	3	3	2	3	3	0	4	4	0	3	0	3	0	3	3	1	0	0	827
12c	30	m	21.05.2015	13.11.2018	4	3	3	2	2	4	3	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	1273
12t	30	m	21.05.2015	13.11.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	3	3	0	3	0	0	0	1	0	0	1273
13c	41	m	15.11.2016	12.02.2019	4	4	3	4	1	4	4	0	4	4	4	3	0	3	0	0	0	0	0	0	820
13t	41	m	15.11.2016	12.02.2019	3	3	3	3	2	3	3	0	3	4	4	3	0	3	0	0	0	1	0	0	820
14c	48	m	09.10.2017	12.09.2019	4	4	3	4	2	2	3	0	3	3	3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	704
14t	48	m	09.10.2017	12.09.2019	4	4	4	3	1	2	3	0	3	3	3	3	0	4	0	0	0	1	0	0	704
15c	27	m	07.09.2016	06.11.2018	3	3	4	2	2	3	3	0	3	0	0	3	0	4	0	0	0	0	0	0	791
15t	27	m	07.09.2016	06.11.2018	4	3	3	2	1	3	4	0	3	0	0	3	0	3	0	0	0	1	0	0	791
16c	61	m	05.05.2016	02.10.2018	4	4	4	3	1	2	4	0	4	4	4	2	0	2	0	0	0	0	0	0	881
16t	61	m	05.05.2016	02.10.2018	3	3	3	3	1	2	3	0	3	3	3	2	0	2	0	0	0	1	0	0	881
17c	25	m	28.02.2018	31.05.2018	3	3	4	3	1	2	3	0	4	0	3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	93
17t	25	m	28.02.2018	31.05.2018	4	4	4	4	1	2	4	0	4	0	4	4	0	4	0	0	0	1	0	0	93
18c	44	m	06.02.2016	06.07.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	3	3	0	3	0	4	4	0	0	0	882
18t	44	m	06.02.2016	06.07.2018	3	3	3	3	2	3	3	0	3	3	3	3	0	3	0	4	4	1	0	0	882
19c	29	m	27.09.2017	28.08.2019	4	4	4	4	2	4	4	0	4	4	0	4	0	4	0	0	0	0	0	0	701
19t	29	m	27.09.2017	28.08.2019	4	4	3	4	1	3	3	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	1	0	0	701
20c	36	m	09.05.2016	28.08.2018	3	4	4	2	2	3	3	0	3	3	4	3	0	3	0	0	0	0	0	0	719
20t	36	m	09.05.2016	28.08.2018	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	1	0	0	719
21c	27	m	02.03.2017	28.11.2018	3	4	3	3	1	3	3	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	637
21t	27	m	02.03.2017	28.11.2018	3	3	3	3	1	3	4	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	1	0	0	637
22c	26	m	03.04.2018	06.05.2020	4	3	3	3	2	3	4	0	4	3	3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	765
22t	26	m	03.04.2018	06.05.2020	3	3	3	3	1	3	3	0	3	3	3	3	0	3	0	0	0	1	0	0	765
23c	37	m	03.04.2017	06.07.2018	4	4	4	4	2	3	3	0	3	3	3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	461
23t	37	m	03.04.2017	06.07.2018	4	4	4	4	1	4	4	0	4	4	4	4	0	4	0	0	0	1	0	0	461
24c	37	m	05.04.2018	11.02.2020	3	3	3	2	2	3	3	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	678
24t	37	m	05.04.2018	11.02.2020	3	3	3	3	2	3	3	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	1	0	0	678
25c	45	m	08.08.2017	08.12.2019	4	3	4	3	2	2	3	0	3	3	4	3	0	3	0	0	0	0	0	0	853
25t	45	m	08.08.2017	08.12.2019	3	3	3	3	2	3	4	0	3	3	3	3	0	3	0	0	0	1	0	0	853
26c	45	m	11.05.2017	12.01.2020	4	4	4	2	1	4	4	0	4	4	4	4	0	4	0	0	0	0	0	0	977
26t	45	m	11.05.2017	12.01.2020	3	3	3	2	2	3	3	0	3	0	3	3	0	3	0	0	0	1	0	0	977
27c	49	m	05.08.2017	05.05.2019	4	4	4	3	2	4	4	0	4	0	4	4	0	4	0	0	0	0	0	0	639
27t	49	m	05.08.2017	05.05.2019	3	3	3	3	2	3	3	0	3	0	3	3	0	3	0	0	0	1	0	0	639
28c	47	m	05.06.2018	18.04.2020	4	4	3	3	1	4	4	0	3	4	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	684
28t	47	m	05.06.2018	18.04.2020	3	3	3	3	2	3	3	0	3	3	0	3	0	3	0	0	0	1	0	0	684
29c	40	f	22.03.2017	29.01.2019	4	3	3	3	2	4	3	0	3	0	3	3	0	3	0	3	3	0	0	0	679
29t	40	f	22.03.2017	29.01.2019	3	3	3	3	2	3	3	0	3	0	3	3	0	3	0	3	3	1	0	0	679
30c	37	m	29.01.2018	04.01.2020	4	4	4	4	1	2	4	0	4	4	3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	706
30t	37	m	29.01.2018	04.01.2020	3	3	3	3	2	3	3	0	3	3	3	3	0	3	0	0	0	1	0	0	706
																								42538	



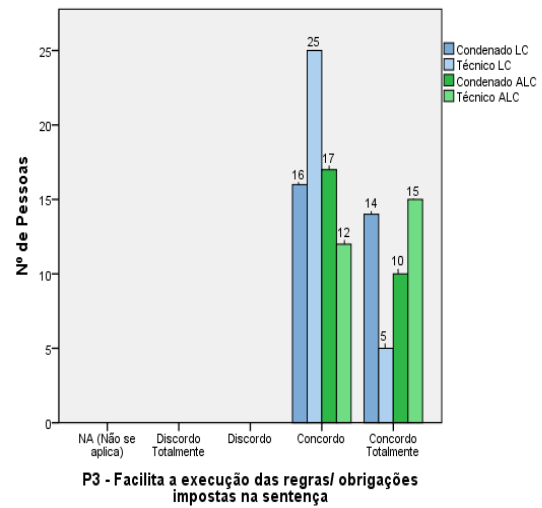
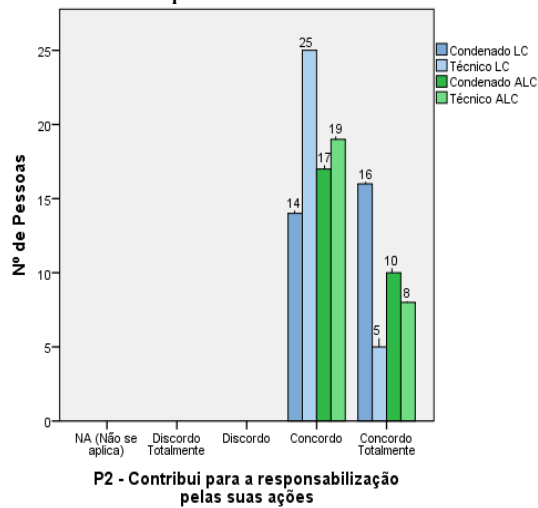
## ANEXO H – Tratamento estatístico dos questionários pelo programa SPSS.

Resultados ilustrados nos gráficos de barras – um gráfico / item do questionário.

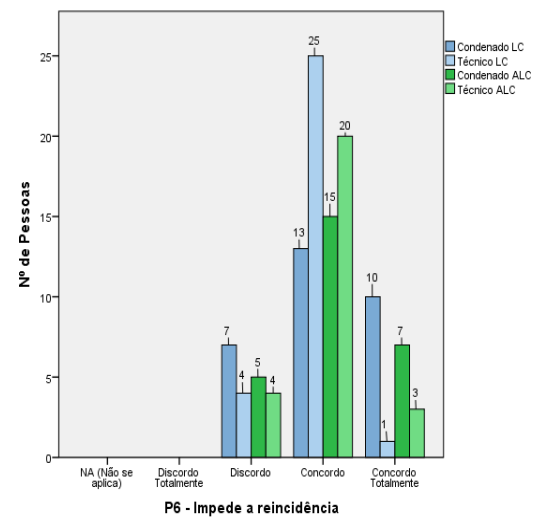
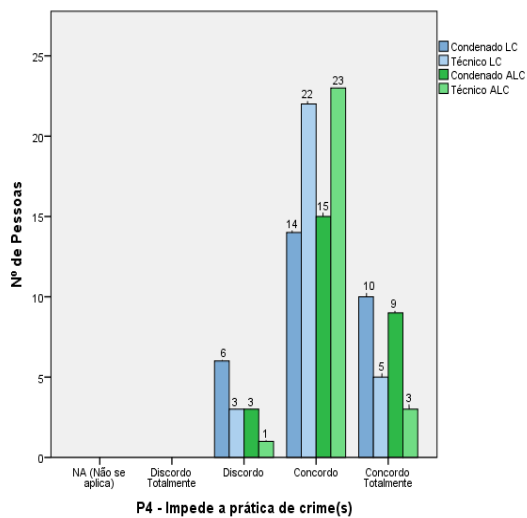
### Itens 1 e 5 do questionário



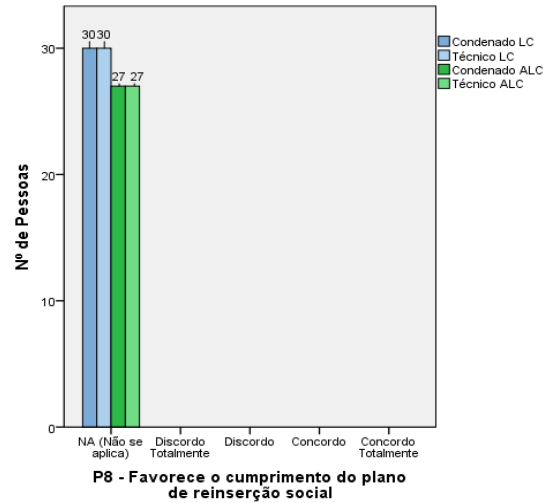
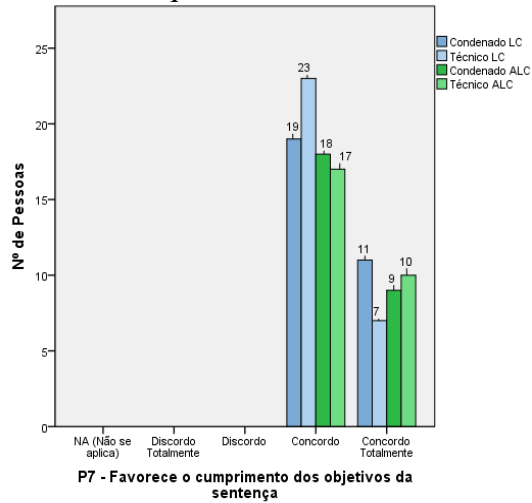
### Itens 2 e 3 do questionário



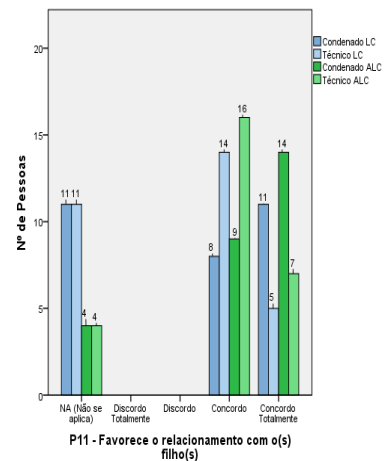
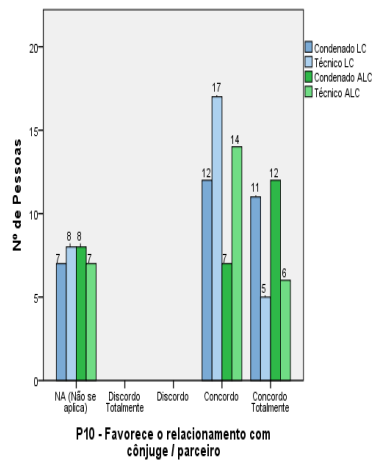
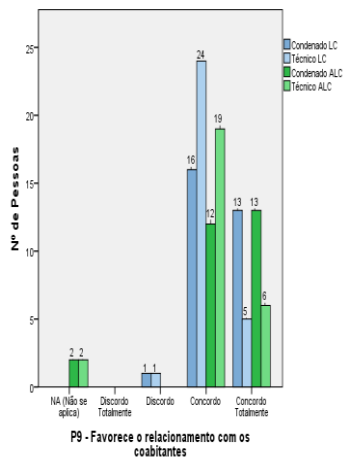
### Itens 4 e 6 do questionário



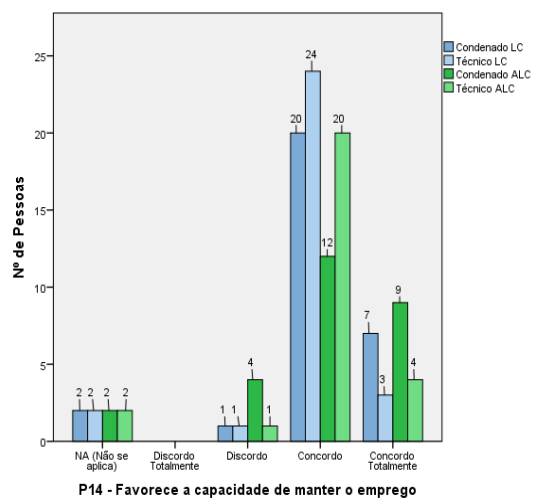
### Itens 7 e 8 do questionário



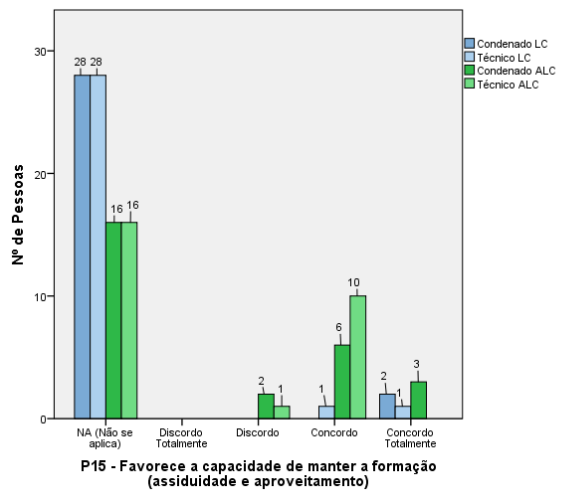
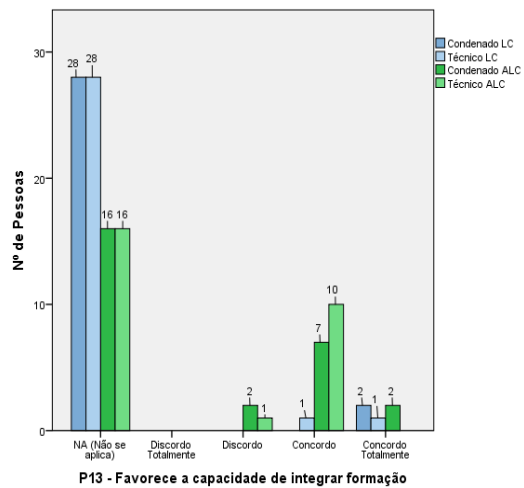
### Itens 9, 10 e 11 do questionário



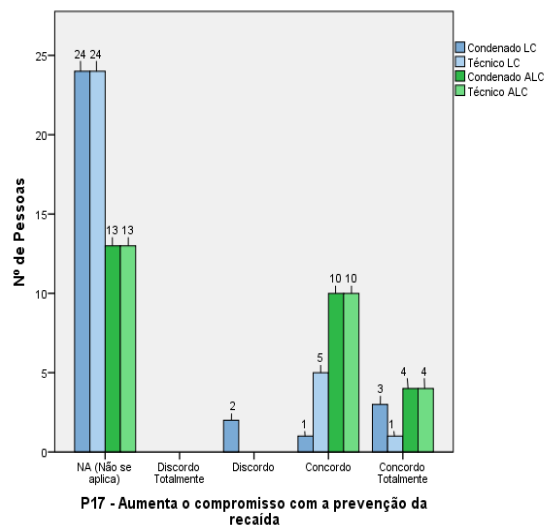
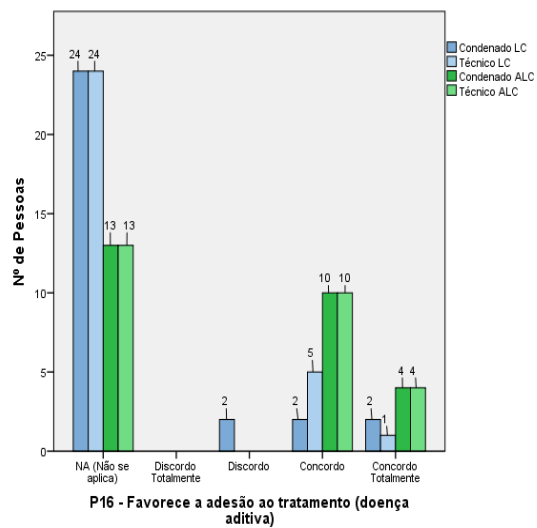
### Itens 12 e 14 do questionário



Itens 13 e 15 do questionário



Itens 16 e 17 do questionário



## **ANEXO I – Descrição e Análise dos artigos da liberdade condicional**

61.º (pressupostos e duração) e 62.º (adaptação à liberdade condicional) dos Códigos Penais de 1982, 1995 e 2007.

### Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro - aprova o Código Penal

#### SECÇÃO V

##### Liberdade condicional

#### ARTIGO 61.º

(Pressupostos e duração)

1 - Os condenados a pena de prisão de duração superior a 6 meses podem ser postos em liberdade condicional quando tiverem cumprido metade da pena, se tiverem bom comportamento prisional e mostrarem capacidade de se readaptarem à vida social e vontade séria de o fazerem.

2 - Os condenados a pena de prisão superior a 6 anos não serão postos em liberdade definitiva sem passarem previamente pelo regime de liberdade condicional; e serão sujeitos a este regime logo que hajam cumprido cinco sextos da pena, se antes não tiverem aproveitado do disposto no número anterior.

3 - A duração da liberdade condicional não será inferior a 3 meses nem superior a 5 anos; o limite mínimo será, no entanto, elevado para o tempo de prisão que ao libertado falte cumprir, sempre que este tempo não exceda 5 anos.

### DL n.º 48/95, de 15 de Março - aprova o Código Penal

#### SECÇÃO IV

##### Liberdade condicional

Artigo 61.º - Pressupostos e duração

1 - A aplicação da liberdade condicional depende sempre do consentimento do condenado.

2 - O tribunal coloca o condenado a prisão em liberdade condicional quando se encontrar cumprida metade da pena e no mínimo seis meses se:

a) For fundamentado de esperar, atentas as circunstâncias do caso, a vida anterior do agente, a sua personalidade e a evolução desta durante a execução da pena de prisão, que o condenado, uma vez em liberdade, conduzirá a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes; e

b) A libertação se revelar compatível com a defesa da ordem e da paz social.

3 - O tribunal coloca o condenado a prisão em liberdade condicional quando se encontrarem cumpridos dois terços da pena e no mínimo seis meses, desde que se revele preenchido o requisito constante da alínea a) do número anterior.

4 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, o condenado a pena de prisão superior a seis anos é colocado em liberdade condicional logo que houver cumprido cinco sextos da pena.

5 - Em qualquer das modalidades a liberdade condicional tem uma duração igual ao tempo de prisão que falte cumprir, até ao máximo de cinco anos, considerando-se então extinto o excedente da pena.

#### Jurisprudência

1. Ac. TRC de 21-01-2009 : I. A intenção político criminal que preside à liberdade condicional dita «automática», porque dependente apenas de pressupostos formais, é distinta daquela dependente ainda de pressupostos materiais, como ensina Figueiredo Dias: «não se trata, na liberdade condicional chamada «obrigatória», da assunção comunitária do risco de libertação em virtude de um juízo de prognose favorável, antes sim, perante o já próximo final do cumprimento da pena, de facilitar ao agente o regresso na vida livre, qualquer que seja o juízo que possa fazer-se (e nenhum se faz!) sobre a manutenção, a diminuição ou até o agravamento da perigosidade.

2. Ac. TRC de 20-07-2009 : O disposto no art.º 61º do Código Penal e o regime da liberdade condicional não se aplica às penas cumpridas de forma não contínua, mormente à pena de prisão por dias livres.

3. Ac. TRC de 28-03-2012 : A compatibilidade da libertação do condenado com a defesa da ordem e da paz social, a que se reporta a al. b), do n.º 2, do art.º 61º, do C. Penal, deve ser aferida tendo em conta o meio social em que praticou o crime. É esse o meio que verdadeiramente releva para aferir da eficácia da prevenção geral, pois é essencialmente aí que os factos são do domínio público, que o sentimento de repulsa pelo crime praticado se instalou e, consequentemente, será aí que os efeitos de prevenção geral de dissuasão deverão predominantemente operar, sob pena de perda de confiança da comunidade no funcionamento do sistema, decorrente duma ineficaz tutela dos bens jurídicos violados pela acção criminosa.

4. Ac. TRP de 10-10-2012 : I. Não é requisito de concessão da liberdade condicional (a meio da pena ou cumpridos dois terços da mesma, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do referido artigo 61º) que o condenado revele arrependimento e interiorize a sua culpa.

II. Tal é, seguramente, uma meta desejável à luz das finalidades da pena, mas que supõe uma mudança interior que não pode, obviamente, ser imposta.

III. A lei exige, antes, que se verifique um prognóstico no sentido de que o recluso não voltará a cometer novos crimes.

5. Ac. TRP de 3-10-2012: Apesar de ter sido revogada a liberdade condicional anteriormente aplicada, deverá ser concedida nova liberdade condicional logo que atingidos 5/6 da mesma pena, pois para que tal ocorra basta o decurso do tempo e a concordância do condenado.

6. Ac. TRP de 3-10-2012: Decorridos 2/3 da pena, a aplicação da liberdade condicional depende da avaliação das necessidades de prevenção especial, na vertente positiva, tendo em atenção a perigosidade revelada pelo condenado.

7. Ac. TRL de 6-10-2010: Para a formulação de qualquer um dos juízos previstos no artigo 61.º, n.º 2, do Código Penal é imperioso que o tribunal averigüe os factos concretos que se mostrarem pertinentes, não bastando, para tanto, que diga, como faz no despacho recorrido, que se desconhecem «reações negativas da comunidade à concessão da medida em análise» quando o que no caso importa é saber o estado em que se encontram as relações entre o condenado e os diversos elementos da sua família a fim de apurar se o conflito que esteve na origem dos dois crimes por ele praticados e daquele de que ele foi vítima se mantém ou se encontra de algum modo apaziguado, nem que seja através da assunção de uma atitude de mútua ignorância.

8. Ac. TRL de 28-10-2009: I. Do disposto nos n.ºs 2 e 3 do art. 61º do Código Penal resulta com clareza que a concessão da liberdade condicional quando se encontrar cumprida metade da pena depende da possibilidade de se formular um juízo de prognose favorável sobre o comportamento futuro do condenado uma vez restituído à liberdade [alínea a) do n.º 2] e de, com o cumprimento dessa parte da pena, se encontrarem satisfeitas as «exigências de tutela do ordenamento jurídico» [alínea b) do n.º 2].

**II. Dito de outro modo. A concessão da liberdade condicional no indicado momento depende do juízo que se puder fazer quanto à satisfação das finalidades preventivas da pena. Prevenção especial de socialização e prevenção geral de integração.**

**III. Tal como no momento da determinação da sanção, em caso de conflito entre os vectores da prevenção geral e especial, o primado pertence à prevenção geral.** No caso de se encontrar cumprida apenas metade da pena, a prevenção geral impõe-se como limite, impedindo a concessão de liberdade condicional quando, não obstante o prognóstico favorável sobre o comportamento futuro do condenado, ainda não estiverem satisfeitas as exigências mínimas de tutela do ordenamento jurídico.

**IV. Uma vez que a pena concreta não pode ultrapassar a medida da culpa e é determinada, dentro de uma moldura de prevenção geral, por critérios de prevenção especial, o juízo previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 61.º está directamente dependente da maior ou menor proximidade da pena que foi estabelecida em relação à medida ótima de tutela dos bens jurídicos e das expectativas comunitárias.** Se a pena imposta tiver dado satisfação plena às necessidades de prevenção geral deve considerar-se que o cumprimento de metade dessa pena é suficiente para a defesa da ordem e da paz social. Se, por imposição dos critérios de prevenção especial, ela tiver ficado aquém dessa medida, coincidido ou estando próxima do limite mínimo da moldura de prevenção, o cumprimento de metade da pena não será suficiente para satisfazer aqueles fins.

9. Ac. TRP de 6-11-2013: I. O regime do Código Penal satisfaz-se, para a concessão de liberdade condicional aos dois terços da pena, com um prognóstico favorável quanto à prática de futuros crimes pelo condenado, não exige alguma especial e benévola característica de personalidade, ou alguma adesão moral e interior do recluso à pauta de valores que está na base do ordenamento jurídico.

II. Assim sendo, não se afigura que no caso vertente, seja fundamento suficiente para negar a concessão da liberdade condicional que o condenado desvalorize a gravidade do crime ou considere a pena excessiva, se dessa sua postura não resulta que há perigo de ele vir a cometer novos crimes.

10. Ac. TRL de 11-09-2014: I. Tendo-se procedido a revisão de sentença penal estrangeira, no âmbito da qual o Tribunal da Relação converteu para a pena máxima permitida pelo ordenamento jurídico criminal português (25 anos de prisão) a pena de prisão perpétua que havia sido aplicada na Alemanha a cidadão português que aí havia cometido homicídio, e tendo, seguidamente, o condenado, que ali cumpria a pena, sido transferido para Portugal, a seu pedido, para aqui cumprir o remanescente desta, passa a ser a lei portuguesa que, para futuro, regerá todas as questões atinentes à execução da pena. II. Na liquidação de pena dever-se-á fixar a data em que o condenado atingirá o meio da pena, para efeitos de apreciação e eventual concessão da liberdade condicional nesse momento (artigo 61.º, n.º 2, do Código Penal), o que no caso concreto ocorrerá decorridos 12 anos e 6 meses, ainda que atento o disposto no do § 57º do Código Penal alemão a libertação condicional de recluso em prisão perpétua pressuponha terem sido imprescindivelmente cumpridos 15 anos de prisão efetiva de encarceramento penitenciário.

11. Ac. TRP de 24-09-2014: **Suscita particulares exigências de prevenção geral, a ponto de não se considerar verificado o pressuposto substancial de concessão da liberdade condicional decorrente da alínea b) do n.º 2 do artigo 61º do Cód. Penal, a prática de um crime de Burla informática e nas comunicações, do art. 221.º, n.º 1 e 5, al. b), do Cód. Penal (forma agravada), de que decorrem prejuízos superiores a quinhentos mil euros.**

12. Ac. TRG de 8-10-2014: Os períodos de privação da liberdade que devam ser descontados no cumprimento da pena de prisão, devem igualmente ser tidos em consideração no cálculo da metade e dos dois terços da pena.

13. Ac. TRC de 25-02-2015: I. Para se poder concluir por um juízo de prognose favorável tendente à concessão da liberdade condicional, não basta que o condenado tenha em reclusão bom comportamento, e que aparente uma perspectiva de vida de acordo com as regras sociais vigentes.

II. Para além da vontade subjectiva do condenado, o que releva decisivamente é a sua «capacidade objectiva de readaptação», de modo que as expectativas de reinserção sejam manifestamente superiores aos riscos que a comunidade deverá suportar com a antecipação da sua restituição à liberdade.

III. No caso ocorrido, ainda que o condenado - pela prática de um crime de tráfico de estupefacientes - mantenha um «comportamento abstinente de drogas» - aspecto quase irrelevante tendo em conta a sua situação de recluso -, as demais circunstâncias envolventes, com particular relevo para o registo de mais de uma condenação pelo cometimento do referido ilícito penal, a na superação (total) da sua condição de toxicod dependente, e a ausência de propostas concretas de trabalho, acentuam fundadas reservas quanto ao comportamento futuro do visado fora do EP se pautar de acordo com os padrões legais instituídos, justificando-se, deste modo, a não concessão da liberdade condicional (facultativa).

14. Ac. TRL, de 22.09.2016 Sumário: 1. Em caso de execução sucessiva de penas de prisão, em que se verifique o cumprimento de pena prisão remanescente, que não ultrapasse os seis anos, resultante de revogação da liberdade condicional anteriormente concedida, esta não conta para efeitos de se alcançarem os 5/6 de cumprimento das penas em execução e consequente concessão da liberdade condicional. 2. A colocação em liberdade condicional aos 5/6 da pena apenas se aplica a pena de prisão remanescente quando ela própria ultrapasse os seis anos de prisão.

15. Ac. TRL de 08.02.2017 I.-Em sede de cumprimento sucessivo de penas, a decisão de concessão de liberdade condicional é uma única, tendo de abarcar, na apreciação que realiza, toda a situação prisional do condenado, isto é, tendo de equacionar todas as penas que tem para cumprir e de averiguar, em relação a cada uma delas, se se mostram sequer preenchidos os requisitos para aplicação de tal instituto, para depois se debruçar sobre os restantes juízos de prognose que a lei exige no artº 61 do C. Penal.II.-Assim, no caso do cumprimento sucessivo de penas em que, pelo menos uma delas, tem a natureza de pena remanescente, não sendo possível a suspensão de cumprimento de penas quando atingido o seu meio (isto é, sendo inaplicável o disposto no artº 63 do C. Penal), uma das penas impostas terá sempre, forçosamente, de ser cumprida na íntegra, precisamente porque existe uma outra condenação que o arguido ainda terá de cumprir e que servirá, até ao termo do cumprimento da pena remanescente, de obstáculo efectivo ? possibilidade de concessão de liberdade condicional.III.-A questão da admissibilidade de aplicação a penas remanescentes do previsto no artº 61 nº5 do C. Penal (libertação automática aos 5/6 de cumprimento, desde

que esse remanescente seja de pena superior a 6 anos de prisão) é problema que apenas terá relevância prática em duas situações: Quando a pena remanescente é a única que o condenado tem de cumprir; ou, nos casos de cumprimento sucessivo (isto é, quando existe outra pena a cumprir, para além da remanescente), quando a pena não remanescente for inferior à pena remanescente, pois, nesse caso, haverá que ponderar se se mostrará mais favorável ao condenado cumprir em primeiro lugar a pena mais reduzida e, de seguida, a pena remanescente, e só o será se, neste caso, se entender que é aplicável, nestas circunstâncias, a pena remanescente, o disposto no art.º 61 do C. Penal, em toda a sua amplitude.

16. Ac. TRP de 08.03.2017 A circunstância de o recluso cumprir pena de prisão pela segunda vez suscita exigências acrescidas quanto à solidez do seu propósito de se afastar definitivamente da prática de crimes. Mas não pode considerar-se tal circunstância decisiva para a negação da liberdade condicional, pois tal seria admitir o necessário insucesso de uma segunda condenação em pena de prisão (depois de verificado o insucesso da primeira) e porque tal seria contrário ao espírito da lei, que não prevê requisitos acrescidos para a concessão de liberdade condicional nesse caso.

17. Ac. TRL de 28.06.2017 **Liberdade condicional. Pena Palicável. Recidiva. Prevenção especial. Comportamento prisional. I - Na avaliação da prevenção especial terá o julgador de elaborar um juízo da prognose possível sobre o que irá ser o comportamento do recluso no que respeita a reiteração criminosa e seu bom comportamento futuro. II - Sem interiorização do desvalor da conduta criminal, dificilmente será possível alterar comportamentos. E, sem essa interiorização, coloca-se a possibilidade de recidiva a qual, sendo provável, obsta à concessão da liberdade condicional no marco dos 2/3 da pena. III - Poderia e deveria a 1.ª instância ao ver aproximar-se o marco dos 2/3 da pena, sendo uma questão charneira a possibilidade de recidiva, ter solicitado a DGRSSP a realização de avaliação do recluso aplicando o inventário LS/CMI (Level of Service/Case Management Inventory, adaptado para Portugal) devendo considerar especificamente a possibilidade de reincidência. Tal avaliação fundamentaria de forma substancial a decisão, acautelando a fase recursiva pois afastaria o simples conhecimento empírico e a literatura sobre o tema, aditando uma componente técnico-científica à decisão.**

18. Ac. TRL de 27.06.2017 **Liberdade condicional. Arrependimento. I - A norma contida na alínea a), do n.º 2, do artigo 61.º, do Código Penal, manda atender à personalidade e à evolução desta durante a execução da pena de prisão e é precisamente a postura face aos crimes da condenação que constitui um dos elementos fundamentais para aferir dessa evolução, o que se não configura como um segundo julgamento sobre os mesmos factos e por isso não oblitera a norma vertida no n.º 5, do artigo 29.º, da Constituição da República Portuguesa. II - Aliás, que assim se deve entender, extrai-se da obrigatoriedade legal plasmada no artigo 173.º, n.º 1, alínea a), do CEPML de que o relatório dos serviços prisionais que instrui o processo de liberdade condicional contenha a avaliação da evolução da personalidade do recluso durante a execução da pena (?) e da sua relação com o crime cometido, sendo que estes factores não podem deixar de se reportar à posição que o condenado expressa ao longo do cumprimento da pena face aos factos criminosos em razão dos quais esta lhe foi aplicada e não apenas ao que verbaliza quando da sua audição pelo Juiz do Tribunal da Execução das Penas com vista à prolação, em momento seguido, da decisão sobre a liberdade condicional. III - Não estamos perante a exigência de um acto de contrição momentâneo divulgado em extremis quando se aproxima ou se conhece mesmo a data da audição para efeitos da concessão da liberdade condicional, antes de um processo dinâmico que se vai desenvolvendo gradualmente e que conduz à conclusão pela verificação (ou não, bem entendido) do reconhecimento e consciência crítica do mal do crime.**

19. Ac. TRC de 21.02.2018 **Liberdade condicional a meio da pena. I - O instituto da liberdade condicional deve ser entendido, não como uma recompensa por boa conduta prisional mas, antes, como um auxílio e incentivo ao condenado, através da criação de um período de transição entre a prisão e a liberdade, que lhe permita uma adaptação gradual à nova realidade e a consequente adequação da sua conduta aos padrões sociais, necessariamente enfraquecida pelo período de reclusão suportado. II - Trata-se de um incidente de execução da pena de prisão a que preside uma finalidade específica de prevenção especial positiva ou de socialização, e que assenta na formulação de um juízo de prognose favorável sobre o comportamento futuro e em liberdade, do condenado que já cumpriu parte considerável da pena (cfr. Figueiredo Dias, Direito Penal Português, As Consequências Jurídicas do Crime, 1993, Aequitas, Editorial Notícias, pág. 528). III - Para o que ao presente recurso importa, estando em causa a concessão da liberdade condicional ao meio do cumprimento da pena, verificado o consentimento do condenado, ela depende da satisfação das exigências de prevenção especial de socialização e prognose favorável sobre o futuro comportamento em meio livre e da satisfação das exigências de prevenção geral compatibilidade da libertação com a defesa da ordem e da paz social. IV - Tendo o recorrente praticado os factos quando era já um homem maduro, sargento-ajudante de uma força militarizada que é também órgão de polícia criminal, a pluralidade de crimes praticados, e a gravidade de alguns deles, com especial destaque para o crime de tráfico, revela, além do mais, uma personalidade mal formada, não escrupulosa e, seguramente, avessa ao direito, cuja evolução tem, necessariamente, que ser perspectivada com reserva, pelo que seria pouco prudente a formulação de um juízo de prognose favorável, devendo concluir-se pela não verificação da previsão da alínea a), do n.º 2 do art. 61.º do CP.**

20. Ac. TRC de 11.10.2017 **Liberdade condicional. Pressupostos. Prevenção especial. Arrependimento do recluso. I - Para o preenchimento do requisito legal enunciado na al. a) do n.º 2 do artigo 61.º do CP, releva sobretudo, não o percurso prisional, em si mesmo, do condenado, no sentido de adaptativo e de obediência e conformismo táctico e pragmático aos regulamentos, mas sim o comportamento daquele - exteriorização de uma dada personalidade, materializada e espelhada durante o período de reclusão -, como índice de (re)socialização e de um futuro comportamento responsável em liberdade. II - A declaração de arrependimento do recluso não influencia positivamente o juízo de prognose a emitir sobre a liberdade condicional quando decorre da penosidade do cumprimento da pena de prisão e da ânsia de liberdade, em vez de constituir a expressão de uma genuína mudança de carácter e personalidade.**

21. Ac. TRC de 27.09.2017 **Liberdade condicional. Pressupostos. A liberdade condicional como deixou dito o legislador, no parágrafo 9 da Introdução do Código Penal, aprovado pelo Dec. Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro não é uma recompensa por boa conduta prisional mas antes, um auxílio e incentivo ao condenado, através da criação de um período de transição entre a prisão e a liberdade, que lhe permita uma adaptação gradual à nova realidade e a consequente adequação da sua conduta aos padrões sociais, necessariamente enfraquecida pelo período de reclusão suportado. II - A concessão da liberdade condicional depende da verificação dos pressupostos previstos no art. 61.º, do C. Penal, havendo que distinguir entre liberdade condicional não obrigatória e liberdade condicional obrigatória. III - A concessão da liberdade condicional aos dois terços do cumprimento da pena, verificado o consentimento do condenado, depende apenas da satisfação das exigências de prevenção especial de socialização e prognose favorável sobre o futuro comportamento em meio livre presumindo o legislador que, face ao tempo de cumprimento de pena decorrido, a libertação é compatível com a defesa da ordem e da paz social. IV - Embora exista alguma reflexão do recorrente sobre os factos, a pena e a vítima, mas continuando a existir desculpabilização e limitada interiorização do desvalor da conduta, tendo em conta a natureza do crime praticado, as circunstâncias em que o foi, a propensão para a prática deste crime pelo recorrente e a sua revelada personalidade não permitem, para além do risco aceitável, a formulação de um juízo de prognose favorável sobre a adequação social do seu comportamento futuro em liberdade, sem cometer crimes, designadamente, o de violência doméstica.**

22. Ac. do TRL de 07.03.2018 **Liberdade condicional. Pressupostos. Abuso sexual de crianças. A concessão da liberdade condicional tendo por referência o cumprimento de metade da pena, tem carácter excepcional, não sendo de aplicação automática. O legislador exige, ainda, que a libertação se revele compatível com a defesa da ordem e paz social e que seja possível confiar que o condenado não irá reincidir. De acordo com a literatura criminológica a reincidência é uma constante no**

tipo de crimes de abuso sexual, dependendo da idade do arguido e de outros factores. Daí o raciocínio em forma de silogismo: Premissa A ? o crime de abuso sexual apresenta elevada taxa de reincidência; premissa B ? O arguido cometeu um crime de abuso sexual; Conclusão ? O arguido apresenta elevada taxa de reincidência. Ora, tal conclusão, independentemente da validade das premissas, é meramente formal, omite o contexto e a individualização, sendo que estes dois elementos são fulcrais para a decisão do caso concreto. Colocando-se a possibilidade de reincidência, reconhece-se como útil a elaboração de avaliação/diagnóstico utilizando a escala LS/CMI contemplando especificamente a hipótese de reincidência do arguido.

#### Jurisprudência obrigatória

1. Ac. STJ de Fixação de Jurisprudência nº3/2006, in DR, I Série de 9-01-2006:

Nos termos dos n.os 5 do artigo 61.º e 3 do artigo 62.º do Código Penal, **é obrigatória a libertação condicional do condenado logo que este, nela consentindo, cumpra cinco sextos de pena de prisão superior a 6 anos ou de soma de penas sucessivas que exceda 6 anos de prisão, mesmo que no decurso do cumprimento se tenha ausentado ilegitimamente do estabelecimento prisional.**

#### Artigo 62.º - Adaptação à liberdade condicional

Para efeito de adaptação à liberdade condicional, verificados os pressupostos previstos no artigo anterior, a colocação em liberdade condicional pode ser antecipada pelo tribunal, por um período máximo de um ano, ficando o condenado obrigado durante o período da antecipação, para além do cumprimento das demais condições impostas, ao regime de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância.

### Lei n.º 59/2007, de 04 de Setembro - 23ª alteração ao Código Penal

#### SECÇÃO IV

#### Liberdade condicional

#### Artigo 61.º

#### Pressupostos e duração

1 - A aplicação da liberdade condicional depende sempre do consentimento do condenado.

2 - O tribunal coloca o condenado a prisão em liberdade condicional quando se encontrar cumprida metade da pena e no mínimo seis meses se:

a) For fundamentado de esperar, atentas as circunstâncias do caso, a vida anterior do agente, a sua personalidade e a evolução desta durante a execução da pena de prisão, que o condenado, uma vez em liberdade, conduzirá a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes; e

b) A libertação se revelar compatível com a defesa da ordem e da paz social.

3 - O tribunal coloca o condenado a prisão em liberdade condicional quando se encontrarem cumpridos dois terços da pena e no mínimo seis meses, desde que se revele preenchido o requisito constante da alínea a) do número anterior.

4 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, o condenado a pena de prisão superior a seis anos é colocado em liberdade condicional logo que houver cumprido cinco sextos da pena.

5 - Em qualquer das modalidades a liberdade condicional tem uma duração igual ao tempo de prisão que falte cumprir, até ao máximo de cinco anos, considerando-se então extinto o excedente da pena.

#### Artigo 62.º

#### Adaptação à liberdade condicional

Para efeito de adaptação à liberdade condicional, verificados os pressupostos previstos no artigo anterior, a colocação em liberdade condicional pode ser antecipada pelo tribunal, por um período máximo de um ano, ficando o condenado obrigado durante o período da antecipação, para além do cumprimento das demais condições impostas, ao regime de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância.