



O Provedor de Justiça e o universo penitenciário*

José de Faria Costa, *Provedor de Justiça*

Sumário: § 1. Apreciações prévias; § 2. Génese e desenvolvimento da figura do Provedor de Justiça em Portugal; § 3. A função clássica de *Ombudsman* e o sistema prisional português; § 4. A atividade do Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos e as pessoas privadas da liberdade; § 5. O Provedor de Justiça como Mecanismo Nacional de Prevenção e as visitas a estabelecimentos penitenciários; § 6. Considerações finais.

§ 1. Apreciações prévias

São palavras de descontentamento, de preocupação e, por vezes, de revolta aquelas que chegam ao Provedor de Justiça. São cartas e *emails* que me trazem histórias de vida. São telefonemas que me desabafam problemas e inquietudes. São pessoas que em mim procuram algum tipo de resposta ou encaminhamento por forma a solucionar o que consideram um comportamento injusto tomado por parte daqueles que exercem poderes públicos. E é exatamente para isso que eu, enquanto Provedor de Justiça, levo a cabo este nobre e importantíssimo múnus. Vale por dizer: estou ao dispor de todos os meus concidadãos, ao dispor de todas pessoas que se sentem lesadas nos seus direitos e legítimos interesses.

* Este texto teve a colaboração da Mestre Marlene Neves, Adjunta do meu Gabinete, e serviu de base a uma conferência (levada a cabo em língua italiana) que foi proferida na Faculdade de Direito de Pavia, no dia 4 de dezembro de 2015, por ocasião da comemoração dos *40 anni dalla emanazione dell'ordinamento penitenziario italiano*.



Dos múltiplos pedaços de vida que me chegam quotidianamente, muitos são escritos por pessoas que estão presas ou por outros que, em seu nome, e em liberdade, me transmitem as condições em que os seus familiares, amigos e, até, clientes vivem enquanto cumprem a pena a que foram condenados ou a medida de coação que lhes foi aplicada. Queixam-se do frio extremo no auge do inverno e do insuportável calor dos dias estivais. Queixam-se da recorrente presença de quem os vigia em momentos em que devia imperar a privacidade da relação médico-doente. Queixam-se das dificuldades em falar e em estar com quem lhes é querido. Queixam-se da distância que o seu encarceramento impõe e que, não raras vezes, se agudiza com a existência de parte de um oceano de permeio. Queixam-se, enfim, de coisas diversas que, perante a vulnerabilidade de quem está espacialmente confinado, se podem traduzir em uma forma indigna de serem tratados e que eu, como Provedor de Justiça – e também como pessoa, sem pejo o afirmo – não posso aceitar.

Sei que não tenho do meu lado o poder de mudar as leis ou de as fazer cumprir de outro modo. Assim como também não tenho o poder de julgar o outro. Não julgo, não legislo, não governo. Não tenho nem reclamo tais poderes. O poder de que disponho é outro: aparentemente fraco, é verdadeiramente forte a capacidade de influência e de recomendação que o Provedor de Justiça tem, pela forma como serve os seus concidadãos e defende perseverantemente os direitos humanos fundamentais, na comunidade onde se insere.

§ 2. Génese e desenvolvimento da figura do Provedor de Justiça em Portugal

Para bem compreender o conteúdo e alcance do poder provedoral é importante conhecer um pouco da sua história, aqui, por força da limitação temporal de que disponho, feita a lápis grosso.



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

A criação do Provedor de Justiça inspirou-se na figura do *Ombudsman* sueco, um instituto concebido pelo rei Carlos XII, no século XVIII, como meio de supervisão da administração pública e das autoridades militares, assegurando a legalidade de atos oficiais e protegendo o cidadão do seu zelo excessivo e da incorreção da sua atividade.

Inicialmente circunscrito ao norte da Europa, o instituto *Ombudsman* foi paulatinamente difundido, sobretudo a partir da década de 60 do século passado em que, devido ao empenhamento da Divisão de Direitos Humanos das Nações Unidas, aquele se solidificou definitivamente no mundo. Merece, neste ponto, igual relevo a recomendação, emitida em 1971 pela Conferência Parlamentar Europeia, que impeliu os países europeus a equacionarem a criação de um órgão autorizado a receber e examinar queixas individuais atinentes à atuação dos vários departamentos do governo.

§ 2.1. Encontramos, destarte, nos primórdios da década de 70 os primeiros contributos para criação do Provedor de Justiça no nosso país. Ainda em um tempo ditatorial, algumas vozes já defendiam a conceção em Portugal de uma instituição que, à semelhança do que sucedia no norte do continente europeu, prevenisse e promovesse a defesa constante e vigeil dos direitos dos cidadãos contra as incorreções e excessos dos poderes públicos. Foi, porém, após a revolução de abril de 1974 que se caminhou verdadeiramente para a instituição de tal entidade.

O levantamento militar, que depois se transforma em verdadeira revolução, marcou uma viragem e inaugura uma outra época. O período pós-revolucionário foi particularmente fecundo em ideias democráticas. Um regime autoritário tinha perecido e todas as iniciativas que, de algum modo, contribuíssem para o controlo do poder eram bem recebidas. Bem aceite foi, por isso, o Decreto-Lei n.º 212/75, de 21 de abril, o diploma legal que criou o cargo de Provedor de Justiça, a quem competia (e compete) «fundamentalmente assegurar a justiça e a legalidade da administração pública através de meios informais, investigando as queixas dos



cidadãos contra a mesma Administração e procurando para elas as soluções adequadas» (n.º 1 do artigo 1.º).

O Tenente-Coronel Manuel da Costa Brás foi o primeiro Provedor de Justiça, nomeado por despacho da Presidência da República publicado no *Diário do Governo*, 2.ª série, de 31 de dezembro de 1975. Entre a data da sua nomeação e a sua tomada de posse, ocorrida em 17 de março de 1976, Manuel da Costa Brás deslocou-se à Dinamarca e a França, por forma a se documentar suficientemente sobre o modo de funcionamento das instituições análogas, o que lhe permitiu solucionar alguns problemas atinentes à instalação, em Portugal, do Serviço do Provedor de Justiça, edificado pelo Decreto-Lei n.º 189-A/76, de 15 de março, com o propósito de prestar o apoio técnico e instrumental necessário à prossecução das atribuições daquele.

§ 2.2. Decorriam, entretanto, os trabalhos preparatórios do texto que viria a ser a Constituição de 1976, os quais não ignoraram a recente instituição do Provedor de Justiça. Após a sua discussão e aprovação a 2 de abril daquele ano, a Constituição da República Portuguesa passa a consagrar, no seu artigo 24.º (atual artigo 23.º), o órgão do Estado Provedor de Justiça, a quem os cidadãos podem dirigir as suas queixas perante comportamentos lesivos – ativos ou omissivos – dos poderes públicos. Esclarece ainda o dito preceito constitucional que o poder do Provedor de Justiça, sendo independente dos meios gratuitos e contenciosos legalmente previstos, se traduz na possibilidade de dirigir as recomendações que tiver por necessárias aos órgãos competentes por forma a prevenir futuras injustiças e a reparar outras já verificadas.

§ 2.3. Na presente data, os alicerces legais deste órgão estadual são outros que não os iniciais: o Estatuto do Provedor de Justiça está disciplinado na Lei n.º 9/91, de 9 de abril (alterada pelas Lei n.º 30/96, de 14 de agosto, Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro, e Lei n.º 17/2013, de 18 e fevereiro) – doravante abreviadamente



citado como Estatuto –, e a sua estrutura de apoio, hoje denominada Provedoria de Justiça, tem a sua organização regulada pelo Decreto-Lei n.º 279/93, de 11 de agosto (na redação dada pela última das suas alterações operada pelo Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho), diplomas que devem, para cabal compreensão do funcionamento deste instituto, ser lidos em conexão com o seu Regulamento Interno, aprovado pelo Despacho do Provedor de Justiça n.º 10 974/2014, de 18 de agosto (publicado no *Diário da República* N.º 165, II Série, de 28 de agosto daquele ano).

Com a eleição do seu titular assente na legitimidade da instituição parlamentar portuguesa, o Provedor de Justiça é um órgão do Estado independente, imparcial, inamovível e unipessoal. Mas é mormente, e pela sua essência, um órgão constitucional; a nobilíssima tarefa de servir uma comunidade perante as injustiças e ilegalidades administrativas, densificada pela promoção e defesa dos direitos fundamentais, faz com que a sua referência no texto jurídico fundamental apenas dê letra de lei à força constitucional desta instituição. O Provedor de Justiça é, destarte, um órgão constitucional porquanto a sua missão é integrante da própria comunidade e do salutar equilíbrio que deve existir entre os seus membros e entre estes e o Estado. Mais. O Provedor de Justiça é um órgão constitucional porque, desde a sua génese, que esta figura tem um *quid* diferenciador daquela que a inspirou. O Provedor de Justiça é, também, um órgão constitucional porque nele reside o poder de, em relação a normas jurídicas vigentes, requerer ao Tribunal Constitucional a respetiva declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade, com força obrigatória geral, ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição, conjugado com o n.º 3 do artigo 20.º do Estatuto. Ao ser dado provimento a um pedido desta índole, os preceitos jurídico-normativos entretanto revogados pelas normas ora inconstitucionais ou ilegais são repriminados. Esta prerrogativa de solicitar à competente instância judicial a apreciação da conformidade constitucional dos instrumentos legislativos não se esgota na valoração das leis (*lato sensu*) que já existem como se estende àquelas que deviam



existir «para tornar exequíveis as normas constitucionais» (n.º 1 do artigo 283.º, *in fine*, da Constituição, em articulação com o plasmado no n.º 4 do artigo 20.º do Estatuto).

§ 3. *A função clássica de Ombudsman e o sistema prisional português*

Como referi anteriormente, a figura do Provedor de Justiça colheu inspiração no instituto sueco *Ombudsman*, o que faz com que parte substancial do meu mandato, enquanto titular deste órgão do Estado, se consubstancie na receção e apreciação de queixas de todas as pessoas que se sintam prejudicadas por atos injustos ou ilegais da administração pública ou que vejam os seus direitos fundamentais infundadamente violados. Já assim o determina o artigo 3.º do Estatuto: «Os cidadãos, pessoas singulares ou coletivas, podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as aprecia sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças.»¹ É, portanto, meu dever promover e defender os direitos, liberdades, garantias e legítimos interesses dos meus concidadãos, asseverando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos, sem nunca efetuar, todavia, qualquer tipo de controlo à atividade político-partidária e judicial. O poder provedoral – concretizado na real possibilidade de emitir recomendações, sugestões, chamadas de atenção ou,

¹ Para melhor compreender a tramitação procedimental das queixas dirigidas a este órgão do Estado, vejam-se os artigos 24.º e ss. do Estatuto, conjugados com os artigos 10.º e ss. do Regulamento Interno. Ainda assim, por forma a ilustrar a tramitação das queixas recebidas pelo Provedor de Justiça, cumpre dizer, sumariamente, que as mesmas são, após registo e classificação, distribuídas, de acordo com o seu âmbito material, pelas unidades temáticas onde vão ser analisadas, instruídas e decididas. Diga-se, ainda, que, face ao horizonte compreensivo que norteia estas linhas, os procedimentos atinentes a assuntos penitenciários são maioritariamente tratados pela unidade temática 6, dedicada aos direitos, liberdades e garantias, saúde, educação e valorações de constitucionalidade. Algumas comunicações apresentadas por elementos do corpo da guarda prisional são, por seu turno, tramitadas pela unidade temática 4, afeta aos direitos dos trabalhadores, uma vez que, na sua maioria, as reclamações destes profissionais se prendem com a sua relação jurídico-laboral e direitos dela derivados.



por outro meio, encontrar soluções que, na sua alternatividade, possam resolver o conflito – é, deste modo, estranho à trilogia clássica dos poderes do Estado, composta pelos poderes legislativo, executivo e judicial. Diga-se, ainda, que, em nome da completude do alcance subjetivo das minhas funções, a intervenção do Provedor de Justiça «pode ainda incidir em relações entre particulares que impliquem uma especial relação de domínio, no âmbito da proteção de direitos, liberdades e garantias» (n.º 2 do artigo 2.º do Estatuto).²

§ 3.1. Atuo, portanto, quando aprecio as queixas que me são dirigidas. Mas atuo igualmente antes da sua receção, perante a sua antecâmara que a lamentação traduz e que, correntemente, os cidadãos não conseguem, não podem ou não sabem exprimir plenamente. Tenho, por conseguinte, o dever de, por *motu proprio*, abrir os procedimentos necessários à «defesa e promoção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e interesses legítimos destes, designadamente os mais vulneráveis em razão da idade, da raça ou da etnia, do género ou da deficiência» (n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto).

Da pluralidade de comunicações que recebo – para que se perceba o seu quantitativo, cifraram-se em mais de 8500 os procedimentos abertos que, no decurso do ano transato, resultaram de queixas apresentadas a este órgão do Estado –, cerca de duas centenas relacionam-se com assuntos penitenciários e os direitos dos reclusos. A presença de elementos do corpo da guarda prisional em consultas e

² Cumpre-me fazer aqui uma brevíssima nota para esclarecer que o direito de queixa ao Provedor de Justiça conhece, porém, condicionamentos e limitações quando, respetivamente, o mesmo é exercido por militares ou por órgãos ou instituições públicas ou afins. No primeiro caso, e de acordo com a especial disciplina da Lei n.º 19/95, de 13 de julho, e pela Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho (artigo 34.º), lida em consonância com o decidido pelo Tribunal Constitucional no seu acórdão n.º 404/2012, de 18 de setembro, os militares, antes de se dirigirem a este órgão estadual, e de acordo com o assunto em causa, devem esgotar as formas de reclamação e recurso hierárquico existente no seio da respetiva escala de comando. Quanto à segunda situação, é de rejeitar a apresentação de queixas por parte de órgãos ou entidades públicas contra outros órgãos ou entidades com a mesma natureza, uma vez que o Provedor de Justiça é um órgão de defesa dos cidadãos contra o exercício dos poderes públicos, seus abusos e incorreções, e não é, inversamente, um órgão de sindicância de conflitos institucionais entre estes poderes.



exames médicos realizados a presos, a delonga na transferência de reclusos entre estabelecimentos prisionais – nomeadamente quando os mesmos se encontram enclausurados no continente e poderiam estar nas regiões insulares, de onde são naturais e residentes –, a eventual inobservância de regras regulamentares na aplicação de medidas disciplinares, as condições físico-estruturais dos edifícios onde funcionam as prisões (designadamente, por carência de isolamento, iluminação ou ventilação adequados), a deficiente qualidade ou a reduzida quantidade de alimentação que é fornecida aos cidadãos reclusos, as dificuldades em contactar com o respetivo defensor ou advogado e os obstáculos que alguns estabelecimentos prisionais colocam à visita de familiares e amigos são exemplos de matérias que recorrentemente me são transmitidas.

§ 3.2. Para melhor ilustrar a atividade do Provedor de Justiça na apreciação de queixas realizadas pelas pessoas que estão, em virtude do cumprimento de uma pena de prisão ou da medida de coação de prisão preventiva, enclausuradas, permitam-me que recorde aqui um ou dois casos dos muitos que tratei.

§ 3.2.1. Após o regresso de uma saída precária, um recluso foi sujeito à realização de um exame radiológico por se suspeitar que o mesmo continha, no seu organismo, uma substância ilícita (estupefaciente). Emitido o necessário mandato judicial para a realização do dito exame, o preso foi encaminhado para uma unidade hospitalar civil onde lhe foi feita a radiografia e, por iniciativa do médico, o toque retal. Reclamada que foi a presente situação para este órgão do Estado, foi indagado, desde logo, se o recluso deu o seu genuíno consentimento para a prática do último exame clínico, o qual é, por natureza, particularmente invasivo. Ouvidos os intervenientes e lidos os pertinentes documentos, concluiu-se que o consentimento para o segundo exame, a ter sido dado, tê-lo-ia sido de modo oral. Ora, atenta a pressão exercida pela desnecessária presença do guarda prisional, conexas com o extravasamento da decisão judicial que



ordenava apenas a realização de exame radiológico e o tipo de exame médico em apreço, seria de se exigir que o examinado prestasse o seu consentimento por escrito. Mas, por forma a se respeitar os seus direitos, tinha que se exigir mais; tinha que se exigir, desde logo, que a presença de um terceiro, estranho ao ato médico, fosse, pela perigosidade do recluso ou por pedido do clínico, fundada e tal facto ficasse devidamente registado. E, uma vez que não se tratava de uma intervenção médica em benefício do próprio, aquela devia circunscrever-se ao estrito cumprimento da decisão judicial, não podendo, portando, o médico realizar os exames que entendesse, *in casu*, idóneos. Este procedimento foi encerrado com a emissão de um reparo à direção do estabelecimento hospitalar onde o presidiário foi examinado, a qual me informou que iriam rever as regras procedimentais a observar em situações análogas à descrita.

§ 3.2.2 Olhemos para um outro caso que analisei. Desta vez, a comunicação da pessoa presa consistia em um protesto pela amplitude temporal entre a data em que foi medicamente observada e o momento em que foi lhe aplicada a sanção disciplinar de permanência obrigatória na cela. Passaram mais de dois meses e meio entre os dois momentos. Ora, o n.º 1 do artigo 171.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril), conjugado com o n.º 2 do artigo 109.º do Código de Execução de Penas e Medidas Privativas da Liberdade (aprovado pela Lei n.º 115/20099, de 12 de abril) determina que, se ao recluso for aplicada um sanção disciplinar que confina a sua liberdade de movimentos no seio da unidade prisional onde se encontra – designadamente a obrigação de permanência na sua cela ou o seu internamento em cela disciplinar –, aquele deve ser examinado por um médico antes do seu cumprimento, *maxime* se ao cidadão em causa for diagnosticado uma patologia do foro psiquiátrico. Conquanto que a lei não concretize o prazo para a realização da observação médica do recluso antes da efetivação da sanção disciplinar aplicada, o tempo que as medeia não pode ser muito lato, sob pena de se operar, no



entretanto, uma mudança na condição física ou psíquica do preso. Este foi o teor do reparo que dirigi ao diretor do estabelecimento prisional em causa, com o qual finalizei a tramitação da queixa mencionada.

§ 3.3. Lembro, também, a confusa situação que se viveu por ocasião da greve dos guardas prisionais. O exercício do direito à greve por parte destes profissionais motivou algumas queixas por parte da população reclusa, que não foi previamente avisada daquele facto. Em consequência, os presos não se abasteceram previamente junto das máquinas de venda automática e não comunicaram aos seus familiares e amigos que, por causa da referida greve, as visitas não se iriam realizar. Encerrei os respetivos procedimentos com uma observação dirigida à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, na qual sublinhei que deviam ser adotadas as medidas necessárias à minimização dos efeitos da paralisação laboral dos elementos do corpo da guarda prisional para a população reclusa, nomeadamente dando conhecimento atempado do pré-aviso de greve e dos serviços mínimos decretados e consequentes limitações ou exceções ao quotidiano prisional.

§ 3.4. Não se pense, porém, que as queixas que denunciam (eventuais) ofensas a direitos das pessoas que estão a cumprir pena de prisão ou a medida de prisão preventiva esgotam o universo daqueles que, em matéria penitenciária, me interpelam. Os guardas prisionais, pelo tipo de funções que exercem, relacionadas com o local e o tempo em que as desempenham, são igualmente pessoas que me transmitem os seus descontentamentos. O congelamento das suas remunerações, a não abertura de concursos para a progressão na carreira e o excesso de horas por jornada laboral representam algumas das preocupações que legitimamente inquietam aqueles que vigiam quem está, pelo seu comportamento delituoso, limitado na extensão da sua liberdade espacial.



§ 4. *A atividade do Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos e as pessoas privadas da liberdade*

A par das funções tradicionais de *Ombudsman*, o Provedor de Justiça é, desde o ano de 1999, a Instituição Nacional de Direitos Humanos, devidamente acreditada pelo Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos com o estatuto *A*, o que significa que está em plena conformidade com os *Princípios de Paris*³. Cabe-me, por isso, um esforço adicional na constante promoção, divulgação e defesa dos direitos humanos fundamentais, tarefa que perpassa a ótica meramente administrativa do (des)respeito destes direitos e que está desenhada constitucional e legalmente no mandato do Provedor de Justiça.

Ser Instituição Nacional de Direitos Humanos acarreta o reconhecimento de um conjunto específico de direitos de participação no seio das Nações Unidas, mormente no Conselho de Direitos Humanos, através da apresentação de documentos próprios, da assistência a reuniões e da intervenção oral autónoma. Este órgão do Estado é, deste modo, um interlocutor privilegiado com várias entidades internacionais que têm o legítimo interesse em conhecer a situação dos direitos humanos em Portugal.

Como Instituição Nacional de Direitos Humanos tenho o dever de estar particularmente atento a qualquer ofensa aos direitos fundamentais. Sensibilidade que se quer particularmente aprimorada quando o titular de tais direitos está, pela sua idade, condição físico-psíquica ou jurídica, mais vulnerável. A veste de Instituição Nacional de Direitos Humanos exige, assim, de mim um esforço adicional na difusão informativa sobre os direitos fundamentais que qualquer pessoa, pelo simples facto de o ser, possui. Exige que sempre propugne pelo seu respeito, designadamente junto daqueles que tendencialmente são mais

³ Este conjunto de princípios foi adotado pela Resolução n.º 48/134 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 20 de dezembro de 1993.



prejudicados. E exige que atue quando aqueles são violentados, atuação que, recorde-se, se circunscreve ao magistério da recomendação e persuasão de que disponho, eventualmente conexa com a possibilidade de denunciar, às competentes entidades, os casos que, pela sua gravidade, atingem o patamar de ofensa penalmente relevante.

§ 4.1. O funcionamento do sistema prisional constitui, pela expressão maior de legítima restrição aos direitos fundamentais que é, uma das áreas temáticas a que dedico especial enfoque. A par do tratamento das diversas queixas que me chegam sobre assuntos penitenciários, cuido de, recorrentemente, visitar os edifícios que encarceram aqueles que foram, na sequência de um julgamento, considerados culpados pela prática de um (ou mais) crime(s).⁴ Não cuido, contudo, somente de saber em que circunstâncias é que estas pessoas passam os seus dias enquanto cumprem a sua pena; cuido também de todos aqueles que destes, de algum modo, dependem. Cuido, assim, dos familiares e amigos, procurando perceber como se processam as visitas, os contactos telefónicos e a correspondência no interior dos muros da prisão. Cuido dos infantes que, na idade da pura inocência, conhecem, por força das consequências do comportamento de suas mães, os cantos do estabelecimento prisional que conhecem como casa. Cuido daqueles que, com o aproximar do inverno de suas vidas ou com o normal desenlace de determinadas doenças ditas terminais, merecem um tratamento diferenciado enquanto observam o tempo em que a sua liberdade é licitamente restringida. Cuido, ainda, das condições laborais de todas as pessoas que têm o dever de guardar e zelar pela ordem e pela tranquilidade em meio prisional.

Das visitas que realizo – muitas das quais sem aviso prévio e, portanto, sem possibilidade de ocultação ou dissimulação das reais condições em que os reclusos se encontram –, colho informações importantes que são vertidas em relatórios ou

⁴ A realização das visitas referidas encontra arrimo jurídico no disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 21.º do Estatuto.



outros documentos semelhantes, o que permite dar a conhecer, aos meus concidadãos e a todas as entidades internacionais que me interpelam, a realidade penitenciária, seja em uma visão global, seja, nalguns casos, mais direcionada a um ou outro aspeto mais concreto. Nestes documentos, proponho, amiúde, soluções para as vicissitudes detetadas. Saliente-se, também, que, nas diversas deslocações que faço ao estrangeiro, procuro visitar os cidadãos portugueses que estejam presos nos países visitados.

Seja nos estabelecimentos prisionais portugueses, seja nas prisões de outros Estados, falo e, sobretudo, ouço aqueles que estão coartados na sua liberdade. Escuto-os com a maior e genuína das atenções. Escuto-os para perceber como vivem na clausura para assim poder, em consonância, melhor prover.

Diga-se, ainda, que a tónica protetora dos direitos humanos tem reflexos na forma como é definido o elenco dos poderes do Provedor de Justiça. Refiro-me ao poder de recomendação legislativa e a forma como ele foi acolhido pelo legislador português aquando a reforma penal e processual verificada em 2007. Por esta altura, a malha da normatividade jurídico-penal sofreu mutações em matérias como o regime da prisão preventiva e as regras do desconto do tempo cumprido como prisão preventiva no cômputo da medida concreta de prisão efetiva, mudanças que refletem o acolhimento do nosso legislador às sugestões apresentadas pelos meus antecessores na titularidade deste órgão do Estado.

§ 5. O Provedor de Justiça como Mecanismo Nacional de Prevenção e as visitas a estabelecimentos penitenciários

No seguimento da ratificação, pelo Estado Português, do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, o Provedor de Justiça foi designado, pela Resolução



do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio, como Mecanismo Nacional de Prevenção. Em consequência, este órgão do Estado tem hoje funções inspetivas a locais onde se encontram pessoas privadas da sua liberdade, como sejam estabelecimentos prisionais, celas de detenção integradas em instalações policiais, centros educativos ou unidades hospitalares destinadas ao internamento de doentes psiquiátricos.

Com a realização de cada visita procuro auscultar, *in loco*, a observância pelos direitos daqueles que estão enclausurados, por forma a verificar se a sua dignidade, enquanto seres humanos – da qual jamais se separarão –, está (ou não) a ser respeitada. Averiguo, por isso, se as condições estruturais do edifício prisional são as suficientes para que as temperaturas mais extremas possam ser humanamente suportadas e, caso deduza que assim não aconteça, se são, em alternativa, fornecidos os meios necessários (com recurso a cobertores, por exemplo) para reduzir os seus efeitos. Indago se a alimentação fornecida tem a qualidade e a quantidade satisfatórias, bem como se a ementa que é servida corresponde à que foi previamente especificada. Inquiro sobre o critério de separação de reclusos, seja esta cisão operada entre aqueles que estão a cumprir uma medida de coação e aqueles que estão a cumprir uma sanção aplicada por decisão final condenatória, seja uma distinção que tenha por base o tipo de crime cometido, a (in)existência de reincidência ou a idade do condenado. Analiso se o recluso, carecendo de acompanhamento médico ou farmacológico, é devidamente assistido, em tempo e pelos profissionais idóneos.

Para melhor conhecer e compreender o quotidiano de quem vive entre muros e grades, ouço, com resguardo, presos e guardas, trazendo comigo, no final de cada de visita, pedaços de vida que, não só me enriquecem como pessoa, como – e sobretudo – me ensinam como se vive em um mundo que, estando frequentemente no centro de grandes cidades, é paralelo à rotina mais comum.

Ouçó os guardas prisionais. Já o disse anteriormente e reafirmo. O universo penitenciário não é apenas composto pelos reclusos; outras pessoas nele habitam,



porque sua profissão assim o exige. Também estes homens e mulheres percorrem os corredores e pátios das prisões, acompanhados por uma arma e normais apreensões relativas à sua condição jurídico-laboral. São poucos, dizem-me. E, os poucos que são, têm de se multiplicar – qual prodígio divino – por forma a desempenhar toda a diversidade de tarefas que lhes estão adstritas.

§ 5.1. Colocadas as coisas deste modo, é razoável supor que a atividade que desenvolvo enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos se confunde com a minha atuação enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção contra a Tortura e outras Penas e Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes. Impõe-se, portanto, uma clarificação para que dúvidas não subsistam. Em ambas as vestes, o Provedor de Justiça visita, entre outros, locais de reclusão. Em ambas as vestes, o Provedor de Justiça perscruta se os direitos fundamentais de todas as pessoas que lá se encontram estão a ser respeitados. A diferença reside, porém, na concretude do objeto antecipadamente definido para as visitas realizadas no âmbito do Mecanismo Nacional de Prevenção, por contraponto com as que são mais abrangentes e (in)formativas, efetuadas enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos.

§ 5.2. Por forma a exemplificar o que acabo de afirmar, permitam-me que recorde, hoje e aqui, algumas das muitas visitas já realizadas pelo Mecanismo Nacional de Prevenção. Em setembro do ano transato e no dia 28 de maio do presente ano, desloquei-me às Regiões Autónomas que são parte do território português. Para quem desconhece a sua composição, Portugal é composto pelo território continental e por dois conjuntos de ilhas que formam as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, ambas localizadas em pleno oceano Atlântico. Em ambas se construiu um estabelecimento prisional, por forma a obviar às vicissitudes várias que surgem quando um madeirense ou um açoriano tem de cumprir a sanção penal privativa da liberdade a que foi condenado. Sucede, porém, que nem sempre os habitantes daquelas regiões observam o seu período de reclusão



nas instalações penitenciárias que lhes são mais próximas, estando, ao invés, presos em outros estabelecimentos situados no continente. São, deste modo, afastados – *rectius*, ainda mais afastados – da sua família, dos seus amigos e da sua terra. Ao isolamento imposto pelo encarceramento, junta-se a ausência que a distância agudiza. Recomendei, por isso, na sequência das visitas realizadas ao Estabelecimentos Prisional de Ponta Delgada e à sua Cadeia de Apoio, sita na cidade da Horta, que o Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais elaborasse um estudo sobre as pessoas naturais ou residentes da Região Autónoma dos Açores que estão a cumprir medida restritiva da liberdade em estabelecimentos prisionais continentais. Recomendei, portanto, que se ponderassem «os termos em que deve ser efetuado o trabalho de reinserção social dos reclusos dos estabelecimentos prisionais na Região Autónoma dos Açores, tendo em conta a importância do pleno aproveitamento das capacidades de acolhimento das várias instalações, mas atendendo também à alta probabilidade de que muitos reclusos não sejam internados em estabelecimentos da sua ilha de origem, com as implicações que daí decorrem quanto ao gozo de licenças de saída e até mesmo em sede de liberdade condicional e de libertação» (Recomendação n.º 5/2015/MNP, de 15 de julho de 2015). aguardo a resposta que ainda está em tempo. Mas antecipo já as positivas repercussões que o trabalho solicitado trará para a comunidade, em especial para os reclusos do continente que provêm das regiões insulares.

§ 5.3. A inquietude que me incomoda por todos aqueles que, a título definitivo ou preventivo, estão aprisionados nas ilhas manifesta-se, de igual modo, para com os elementos do corpo da guarda prisional que laboram em locais distantes da sua residência ou naturalidade porque para lá foram deslocados. Aquando as aludidas visitas, questionei, por conseguinte, se estavam bem acomodados e se as condições de habitabilidade do seu posto de trabalho eram as adequadas. Ultrapassada que estava a fase de habituação, os lamentos que



exprimiram eram comuns aos desassossegos dos seus colegas que laboram no continente.

§ 6. Considerações finais

Contabilizam-se em quarenta nove os estabelecimentos que compõem o edificado penitenciário nacional. Em termos de população, supera as catorze dezenas de milhar o número daqueles que estão reclusos, sendo a sua maioria pertencente ao género masculino. É, portanto, extenso o universo penitenciário a que tenho de estar atento. Mas não é só extenso; é também um universo violento e violentado, o que exige do Provedor de Justiça especial acuidade na forma como o analisa.

Estão em reclusão homens e mulheres, por vezes em idade jovem, que furtaram ou burlaram. Estão em reclusão homens e mulheres que traficaram droga, armas e, até, pessoas. Estão em reclusão homens e mulheres que mataram o seu semelhante. Mas estão em reclusão, sempre, pessoas que, enquanto tal, jamais podem ser privadas dos direitos mais basilares do ser humano. É, por isso, pedra angular do meu mandato como Provedor de Justiça – e, diga-se em abono da verdade, de todos aqueles que me antecederam no cargo –, propugnar por condições dignas para todos aqueles que habitam ou laboram no universo penitenciário português. Só assim tem sentido a noção de servir – o meu concidadão e, concomitantemente, o Estado – em que se esteia toda a minha atividade.

Registo a melhoria que se tem verificado quanto à situação prisional portuguesa. Não obstante, esta não está ainda isenta de constrangimentos e insuficiências. Reclama-se, por isso, que todos aqueles que têm o dever de aperfeiçoar as condições dos estabelecimentos prisionais atuem e promovam a dignificação da condição da pessoa reclusa. Pela minha parte, e na medida das competências que me estão constitucional e legalmente atribuídas, o Provedor de



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

Justiça continuará a visitar as prisões e a dialogar com reclusos e guardas prisionais, mesmo que se encontre além-fronteiras. O Provedor de Justiça continuará a provar as refeições servidas nas nossas prisões. O Provedor de Justiça continuará a observar se os lençóis são limpos, os cobertores suficientes e os sanitários adequados. O Provedor de Justiça continuará, assim, a tudo fazer para servir o cidadão, esteja ele onde estiver.