



## **A defesa dos direitos humanos e os comportamentos aditivos: o papel do Provedor de Justiça\***

José de Faria Costa, *Provedor de Justiça*

Sumário: § 1. Considerações introdutórias; § 2. A atividade do Provedor de Justiça: brevíssimas notas; § 3. A centralidade da pessoa no combate aos comportamentos aditivos; § 4. A atuação do Provedor de Justiça e a ludopatia; § 5. O consumo e o tráfico de estupefacientes: algumas reflexões sobre o seu regime jurídico; § 6. A ressonância do problema da toxicodependência na atividade do Provedor de Justiça; § 7. Dizeres finais.

### *§ 1. Considerações introdutórias*

Integração social, temporário alheamento de uma realidade que se afasta do que se havia idealizado ou simples tentação de experimentar o desconhecido: o motivo diverge quando se decide tomar uma substância ou adotar um outro comportamento que, pelas suas características ou pelo seu consumo constante, se torna aditivo. Que se torna, em bom rigor, crescentemente aditivo, pois, a partir de um dado momento, a reiteração não é suficiente. O organismo reclama uma dose maior de estupefaciente, o intervalo que existe até se ingerir uma outra bebida alcoólica vai, de um modo paulatino, sendo reduzido e o tempo em que se demora junto das cartas e fichas de jogo é cada vez mais demorado. A expectativa e o êxtase

---

\* Este texto teve a colaboração da Mestre Marlene Neves, Adjunta do meu Gabinete, e serviu de base à conferência que foi proferida no dia 20 de maio de 2016, no âmbito do *Congresso Nacional de Adictologia*, subordinado ao tema «O tempo e as adições: ligando a ciência, a clínica e a política».



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

inicial transformam-se em uma dependência que se alimenta de um corpo e de uma mente. De uma pessoa que, sendo livre, está, todavia, subjugada nas suas escolhas a um vício.

Nem sempre, porém, se viu o ser humano com comportamentos aditivos como uma pessoa doente. Os olhares de desrespeito, as palavras ofensivas e as atitudes de desconsideração não são relatos do passado; são, ainda nos nossos dias, manifestações comportamentais de muitas pessoas que, convivendo em uma comunidade – e todos nós temos necessariamente de (con)viver comunitariamente, pois a incompletude genésica que nos caracteriza determina que, a todo o tempo, nos relacionemos com o «outro» – condenam e repugnam o seu semelhante, esquecendo ou ignorando que este está doente e carece, por isso, de todos nós. De todos os membros da sua comunidade.

O Provedor de Justiça é, também ele, um membro da comunidade. E, por estar ao serviço de todos os meus concidadãos e, em concomitância, ao serviço do Estado, cumpre-me – porque a isso me comprometi quando tomei posse – tudo fazer para que os direitos mais basilares do ser humano sejam, em toda e qualquer circunstância, respeitados.

2

---

### *§ 2. A atividade do Provedor de Justiça: brevíssimas notas*

Permitam-me, porém, que antes de entrar no tema que aqui me trouxe, teça algumas referências, gerais mas necessárias, sobre a função do Provedor de Justiça.

Inspirado no *Ombudsman* sueco, o Provedor de Justiça é concebido em um período de fulgor pós-revolucionário, fecundo em ideais democráticos. Estávamos no ano de 1975 quando o seu Estatuto é aprovado, atribuindo-lhe a competência de «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 do Decreto-Lei n.º



212/75, de 21 de abril). Uma competência material que, não só adquiriu amparo constitucional em 1976, como se expandiu, em 1999, com o seu reconhecimento como Instituição Nacional de Direitos Humanos e, mais tarde (2013), com a sua designação como Mecanismo Nacional de Prevenção. São, pois, diversas as vestes com que levo a cabo o importantíssimo múnus de constante promoção e intransigente defesa dos direitos humanos. E faço-o sem nunca efetuar – porque, frise-se, não me cabe a mim fazê-lo – qualquer tipo de controlo às atividades político-partidária e judicial. O Provedor de Justiça não legisla, não governa e não julga. O poder de que disponho é outro. Aparentemente fraco, é verdadeiramente forte o magistério da persuasão no seio do qual habita o poder provedoral.

As decisões que tomo – sejam elas denominadas de chamadas de atenção, sugestões ou recomendações – não têm, de *per si*, a faculdade de mudar a malha da normatividade que nos disciplina. Mas podem, contudo, influir nas opções que vão sendo adotadas pelos nossos decisores político-democráticos, tendo como horizonte finalístico a real defesa dos direitos humanos de todos nós. Em nome deste desiderato, posso, por exemplo, emitir recomendações de índole legislativa, dando conta de aprimoramentos que podem ser efetuados. Foi o que sucedeu com uma recomendação atinente à adoção de medidas para um melhor controlo da entrada de jogadores com acesso interdito em casinos que, em momento ulterior, melhor explicarei.

A atividade que me cumpre desenvolver não está, portanto, como uma primeira e apressada leitura o poderia suggestionar, afastada dos comportamentos aditivos e das dependências que provocam. Antes pelo contrário. Toda a pessoa que está com a sua liberdade subordinada a uma adição e aos efeitos que dela decorrem está doente. E, por este motivo, carece de respostas por parte da comunidade onde está inserida. Respostas que a auxiliem e que realizem o direito constitucionalmente consagrado à proteção da saúde (artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa). Respostas que a ajudem a abandonar um vício e, em consequência, a manter o seu agregado familiar e o seu posto de trabalho. Respostas que sejam,



efetivamente, respostas a um problema que atenta contra a saúde de quem consome e que pode, em situações pontuais mas não infrequentes, colocar em perigo a segurança de todos.

*§ 3. A centralidade da pessoa no combate aos comportamentos aditivos*

São plurais os comportamentos que se podem considerar como aditivos. Consumo de estupefacientes, ingestão imoderada de bebidas alcoólicas ou de medicamentos, permanente necessidade de fumar um cigarro (ou equiparado), compulsão para o jogo, ávido visionamento de pornografia e alguns distúrbios alimentares são exemplos de manifestações comportamentais que podem consubstanciar uma adição. Pode-se, deste modo, concluir que um comportamento aditivo pode estar associado ao consumo de substâncias psicoativas mas não depende deste facto para se considerar como tal.

Saliente-se, ainda, que, como é bom de ver, não é a simples circunstância de se adotar uma das condutas descritas que é sinónimo de comportamento aditivo. Para que se esteja perante uma adição não basta, destarte, a presença de um comportamento tido por aditivo; é, de igual jeito, preciso que o mesmo, por necessidade, se repita. Uma reiteração que, com a habituação, vai carecendo de uma maior dosagem, de mais tempo ou de intervalos cada vez menos espaçados.

Não obstante a sua multiplicidade, as condutas aditivas partilham o facto de poderem consubstanciar um perigo para a saúde das pessoas e, em alguns casos, para a segurança de todos. Em relação ao primeiro, se este é facilmente apreensível nas situações de consumo de substâncias que possam influenciar a capacidade de perceção do cidadão, dúvidas poder-se-iam colocar perante comportamentos que, embora sendo viciantes, não se traduzem na toma de narcóticos ou outras substâncias psicoativas. Mas também estes podem, pela dependência que originam, considerar-se como nocivos para a saúde. Já no que diz respeito à segurança, esta



periclita quanto ao próprio consumidor – quando, *ad exemplum*, a pessoa toma um determinado produto estupefaciente, desconhecendo o verdadeiro teor da sua composição –, mas também quanto a todos os membros da comunidade, quando sucede, a título meramente exemplificativo, quando alguém conduz sob o efeito de estupefacientes.

Perante as consequências que os comportamentos aditivos comportam – e que se traduzem não apenas em um perigo para o próprio mas também em um perigo para a sociedade –, um Estado de direito democrático, como Portugal o é, assume, entre os seus vários objetivos, o empreendimento de esforços no sentido de erradicar o consumo e o tráfico de narcóticos. Este é um combate que, em obediência às leis mercantis da oferta e da procura, tem de ser efetuado naquelas duas frentes: no consumo e no tráfico. Se, por um lado, importa dissuadir, através da prevenção, a toma de estupefacientes, releva, por outro lado, que se combata a possibilidade de aquisição de um produto que, com relativa facilidade, se encontra pelas nossas ruas, de modo totalmente ilícito e sem quaisquer garantias de segurança quanto à sua composição e efeitos. Mas mais: a luta contra a droga não se esgota dentro das fronteiras de um Estado, antes as ultrapassa em nome de uma cooperação entre Estados. De uma real cooperação entre comunidades. A este propósito, refira-se, entre outros, a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, datada de 25 de outubro de 2011, especificamente dedicada a uma resposta conjunta na luta contra a droga.

Em termos nacionais, diversos foram os instrumentos jurídicos elaborados e publicados com o intuito de se traduzirem em um combate efetivo às adições. Longe de ser exaustivo – não é esse, diga-se, o meu intento –, menciono a Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2014, de 23 de outubro (publicada no *Diário da República* n.º 250, I Série, de 29 de dezembro de 2014), destacando o seu primeiro anexo: o Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020 (doravante abreviadamente referido como Plano). É uma referência que faço sustentada na visão integrada e multidisciplinar que o



aludido documento efetua sobre as adições e as dependências e, por sobre tudo, pela consagração do princípio do humanismo como um dos principais vetores das políticas de combate a esta problemática, o que, frise-se, não é inovador com este Plano, tendo já sido uma das conceções que pautou a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga (aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99, de 22 de abril, publicada no *Diário da República* n.º 122, I Série – B, de 26 de junho). Recuperando o texto do diploma que substitui, lê-se no referido Plano que «o princípio do humanismo significa o reconhecimento da plena dignidade humana das pessoas envolvidas no fenómeno das drogas e tem como corolários a compreensão da complexidade e relevância da história individual, familiar e social dessas pessoas», devendo, por isso, a respetiva intervenção «descentrar-se das substâncias e assumir a centralidade no cidadão e nas suas necessidades objetivas e subjetivas». Assume-se, por outras palavras, que a pessoa, doente pela dependência de que padece, deve ser o centro das decisões que se adotem com vista à sua recuperação, abandonando-se, em consequência, uma intervenção sob a ótica do comportamento aditivo que estaria em causa. É, pois, uma conquista civilizacional centrada na pessoa, nos seus direitos e nos seus problemas que, com frequência, são o impulso para a adição.

#### § 4. *A atuação do Provedor de Justiça e a ludopatia*

Quando realizado de forma moderada, o jogo apresenta-se como uma atividade lúdica, de puro entretenimento e, até, de integração social. Mas, não raras vezes, a ambição de mais querer, sentindo-se bafejado pela sorte, estimula o jogador a despender quantias paulatinamente mais generosas. Espera-se um lucro maior e aposta-se mais dinheiro. Perde-se. Aposta-se novamente, esperando recuperar o valor anteriormente perdido. Perde-se outra vez. E assim sucessivamente em um ciclo vicioso que faz das cartas, das fichas e da roleta o centro de uma vida que se esquece da família, do trabalho e, no limite, de si próprio.



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

Na defesa do Cidadão: perceber para prover.

O jogo patológico consiste em um problema que afeta um número significativo de cidadãos. E se alguns deles ainda não reconheceram no perturbado comportamento e nas nefastas consequências que acarreta – especial mas não exclusivamente centradas na delapidação de património –, outros há que já assumiram ter um problema que querem resolver.

Corria o ano de 2011 quando chegaram às mãos do Provedor de Justiça diversas queixas sobre jogadores inveterados. Em causa estava o deficiente controlo de entrada dos jogadores patológicos em casinos, mesmo após terem solicitado a sua interdição. Falhava, assim, a atuação do Serviço de Inspeção de Jogos, existentes nos casinos e salas de jogo que funcionam de modo legal no nosso país, quanto ao controlo de entradas de jogadores que tinham realizado o pedido de proibição de auto-acesso às salas de jogo. Uma solicitação que, como entendeu o Supremo Tribunal de Justiça, constitui uma forma de proteção dos indivíduos «de si próprios, procurando contê-los da adição, do vício a que estão sujeitos, e assim evitando a sua degradação, tanto como pessoas individualmente consideradas ou em sociedade, como financeiramente» (aresto de 29-03-2012). Mas não era somente este o caso em que a verificação da identidade de quem entrava nas salas de jogo era omissa; o mesmo sucedia quando o ingresso em estes espaços estava interdito por uma decisão judicial ou por uma imposição administrativa.

Com vista a um efetivo controlo das entradas de jogadores nas salas de jogo, o Provedor de Justiça formulou uma recomendação ao (então) Ministro da Economia e do Emprego, por meio da qual foi sugerido o repensar do regime jurídico de acesso aos casinos (Recomendação n.º 10/A-8/B/2012). Nesta tomada de posição foi por este órgão de Estado recomendado que se adotassem as necessárias providências para assegurar uma real confirmação da identidade de quem entra nos casinos, impedindo, por conseguinte, o acesso daqueles que, por seu requerimento ou por fundada decisão de terceiros, estavam proibidos de entrar. Para este fim, foi ainda recomendado que as decisões de interdição e de inabilitação fossem imperiosamente comunicadas ao Serviço de Inspeção de Jogos e que se



estimulassem a prevenção e o tratamento do jogo patológico, fomentando o jogo responsável.

No decurso do ano de 2015, solicitei ao Secretário de Estado do Turismo alguns esclarecimentos quanto a adoção das medidas formuladas na mencionada recomendação. Fui, em sequência, informado de que os casinos passaram a dispor de um circuito interno de televisão que permite a identificação dos jogadores. Foi-me, do mesmo modo, transmitido que foi aprovado um conjunto de normas e procedimentos atinentes ao controlo e vigilância de jogadores patológicos que estão impedidos de aceder às salas de jogo por causa da sua dependência (Regulamento n.º 1/SIJ/2014, de 21 de março). Está, de igual jeito, em curso um estudo, em colaboração com o Instituto dos Registo e do Notariado, I.P., para que se operacionalize a comunicação das decisões judiciais de interdição ou de inabilitação.

Estarei, portanto, atento às alterações em curso por forma a garantir que, pelo menos nos casos em que há uma manifestação expressa da vontade de um inveterado jogador em resolver a sua dependência, ele será efetivamente impedido de entrar em salas de jogo.

*§ 5. O consumo e o tráfico de estupefacientes – algumas reflexões sobre o seu regime jurídico*

Permitam-me, nos próximos minutos, algumas reflexões a propósito do regime jurídico do consumo e do tráfico de estupefacientes, o qual – e sem esmiuçar o quadro normativo que rege esta matéria – conheceu uma profunda alteração no dealbar do século.

Remonta à primeira metade da década de 90 do século passado o diploma legislativo que ainda hoje disciplina o combate à droga. Refiro-me à Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro e suas alterações, ainda hoje parcialmente em vigor.





Na senda da publicação da já aludida Estratégia Nacional de Luta contra a Droga, em 1999, foi concebido um novo instrumento jurídico-normativo atinente ao consumo de estupefacientes: a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro. Partindo de uma compreensão social que considera, antes de mais, o toxicodependente como um doente, o novo regime jurídico do consumo de droga não o podia considerar, sob pena de se revelar uma antinomia, como um facto merecedor de censura penal. Deste modo, a conduta que até então – ao abrigo do disposto no artigo 40.º da Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro – fora crime, tinha de deixar de o ser, pois se o consumidor tem de ser perspetivado como um doente, o Estado não o pode sancionar penalmente, tendo, ao invés, o dever de lhe proporcionar o tratamento de que carece. Três opções apresentavam-se, portanto, como alternativas possíveis: *i)* a liberalização *tout court* do consumo de drogas, o que equivaleria a uma total descriminalização; *ii)* a despenalização de tal comportamento, isto é, o consumo de drogas deixaria de constituir uma infração criminal e passaria a ser uma contraordenação; ou, *iii)*, a atenuação da sanção penal, o que se traduzia em uma diminuição da moldura penal do tipo legal de crime.

Antes, porém, de nos centrarmos na solução encontrada e nas divergências doutrinárias que ainda hoje alimenta, importa fazer uma precisão conceitual para que bem se interpretem os termos descriminalização e despenalização. Tidos comumente como sinónimos, há, de facto, quem os use de modo indiscriminado. Mas a descriminalização de uma conduta não tem, em boa verdade, o mesmo alcance dogmático que a sua despenalização. Enquanto o primeiro conceito significa que o comportamento legalmente descrito deixou de ser merecedor de qualquer intervenção sancionatória, o segundo respeita às situações em que a conduta descrita deixa de ser crime mas continua, pela ilicitude que encerra, a ser objeto de uma sanção, sendo esta uma coima e não uma pena.

§5.1. O nosso legislador optou, na Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, pela despenalização do consumo de estupefacientes e de todas as condutas conexas, isto



é, a aquisição e a detenção de substâncias psicotrópicas para sua própria ingestão. Mas fê-lo limitando a quantidade que a pessoa pode ter em sua posse e que, por ser diminuta, se presume ser para consumo próprio. Desta forma, apenas a aquisição, a detenção e o consumo de uma quantidade de estupefaciente que satisfaça o «consumo médio individual durante 10 dias» (n.º 2 do artigo 2.º da referida Lei n.º 30/2000) é considerado contraordenação. Mas e se for uma quantidade superior? *Quid juris?*

Antes da entrada em vigor da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, o quadro jurídico-normativo não apresentava dúvidas. Estava então vigente, em toda a sua plenitude, o artigo 40.º da Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e, por essa razão, o consumo de droga era crime. Assim como o era a aquisição, a detenção e o cultivo de estupefaciente para consumo próprio. A quantidade de droga encontrada na posse do agente apenas relevava se fosse superior à porção necessária para um consumo médio individual para três dias. Nestes casos, a moldura penal dentro da qual se encontraria a sanção penal a aplicar ao agente dos factos era mais gravosa. Mas fosse a quantidade suficiente para um, três ou cinco dias, o consumo, a aquisição ou a posse eram sempre crime.

Com a alteração operada em 2000, o aludido artigo 40.º foi parcialmente revogado: despenalizou-se, como se viu, o consumo de estupefacientes mas manteve-se a incriminação do cultivo de substâncias narcóticas para consumo próprio. O modo como se despenalizou o consumo trouxe, porém, um manancial de incertezas que, em uma área que reclama – porque tem que, em nome do princípio da legalidade, necessariamente de reclamar – segurança e certeza jurídica como é o Direito Penal, se têm que afastar.

Uma das inquietudes que preocupa a nossa doutrina e a nossa jurisprudência prende-se com a quantificação do consumo médio individual para 10 dias. Em que termos é que se apura esta quantidade: partindo de uma gramagem que tem por referência o estado puro da substância em causa, tendo por base o tipo de produto que usualmente é comercializado ou, ainda, atendendo à impureza do estupefaciente



encontrado na posse da pessoa? E como se afere o consumo médio para 10 dias: tem-se por referente uma média generalizada de consumo ou aquela é determinada casuisticamente, em face das concretas características e hábitos de consumo da pessoa? De leitura aparentemente fácil, é de intrincada aplicação o conceito em torno do qual o legislador despenalizou o consumo de droga. Uma aplicação ainda mais complexa quando a porção de estupefaciente é superior e que tem motivado a incerteza em saber se é ou não crime.

A dogmática e os nossos tribunais têm-se dividido, *grosso modo*, em torno de duas teses. De um lado, propugna-se o entendimento de que, com a revogação parcial do artigo 40.º da Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, operada pela Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, o consumo, a aquisição e a detenção de droga para consumo próprio de uma dose superior àquela que satisfaz as necessidades de um período de 10 dias continuam a consubstanciar comportamentos criminosos. Este raciocínio, assente em uma interpretação corretiva da norma revogatória do artigo 40.º da Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro (o artigo 28 da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro), redundaria na subsistência, na ordem jurídica portuguesa, de um crime de consumo de estupefacientes, tendo, inclusivamente, merecido acolhimento – ainda que não unânime – por parte do Supremo Tribunal de Justiça, no seu acórdão de fixação de jurisprudência n.º 8/2008, de 25 de junho (publicado no *Diário da República* n.º 150, I Série, de 5 de agosto de 2008). Em sentido inverso, com arrimo no princípio da legalidade e em uma interpretação teleológica-hermenêutica, advoga-se a despenalização de todo o consumo de estupefacientes, independentemente da quantidade que for encontrada na posse do agente.<sup>1</sup> A referência ao quantitativo de um consumo médio para 10 dias será indicativa de que, caso a quantidade encontrada seja maior, então poder-se-á estar perante uma situação de tráfico de droga. Mas tudo depende, a final, de indagar o intento do agente face ao uso que queria fazer das substâncias que tinha em seu poder e não da

---

<sup>1</sup> Sobre este entendimento, cfr. as declarações de voto ao aresto judicial mencionado e, entre vários, o acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 23 de setembro de 2002, relativo ao processo n.º 381/02-1.



respetiva quantidade. Pois pode muito bem suceder que uma pessoa tenha adquirido uma dose suficiente para um período muito superior a 10 dias sem destinar qualquer porção para o tráfico, assim como pode acontecer que um indivíduo detenha poucos gramas de estupefaciente que ainda não vendeu mas que não espera consumir. Em caso de dúvida, o princípio *in dubio pro reo* auxiliará o julgador, devendo, em consequência, considerar-se que a quantidade que o arguido tinha em sua posse se destinava a seu consumo.<sup>2</sup>

Não se compreenderia que o legislador quisesse punir o consumo de droga como crime com apoio em um critério meramente quantitativo. Pelo que se tem que concluir, reforça-se, que todo o consumo de droga foi despenalizado, passando a constituir contraordenação.

§ 5.2. A solução acolhida na nossa legislação não constitui, nos nossos dias, uma opção isolada no seio dos países europeus, sendo seguida, por exemplo, no ordenamento jurídico espanhol. Neste país, o consumo de drogas apresenta-se como uma ofensa administrativa que atenta contra a saúde pública e que pode ser sancionada com uma coima – situada entre os € 600,00 e os € 30 000,00 – se aquele ocorrer em espaços públicos.

A maioria dos restantes Estados europeus optou, diversamente, por uma de duas opções: ou liberaliza o consumo, não o mencionando na sua legislação (é o que sucede, *v.g.*, na Áustria, na Bélgica, na Alemanha e em Itália), ou criminaliza-o, como acontece nas ordens jurídicas francesa e húngara, punindo-o com penas que podem chegar, respetivamente, a um ou dois anos de prisão.

Se, em vez do consumo, atentarmos na posse de estupefacientes o cenário é bem distinto. Ainda que se apure que é para consumo, a posse de droga pode ser punida com multa ou pena de prisão de curta duração, mesmo nas legislações que são omissas quanto ao consumo – e que, por isso, se entende que o liberalizam –,

---

<sup>2</sup> Neste sentido *vide*, por exemplo, o acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 04 de junho de 2014, atinente ao processo n.º 29/09.3SFPRT-B.P1.



como sejam os países já referidos mas que recordo: Áustria, Bélgica, Alemanha e Itália. Em França e na Hungria, a par da sancionarem o consumo, também punem a posse de droga. As sanções alternam, nestes casos, entre a multa e a pena de prisão, penalidades que podem, em alguns Estados, variar de acordo com o tipo ou a quantidade de droga. Para que melhor se compreenda o que se acabou, socorro-me, mais uma vez, do exemplo húngaro: a posse de droga é sancionada com uma pena abstrata de um a cinco anos de prisão, mas se a quantidade de droga for reduzida, o limite máximo da mesma pena situar-se-á até aos dois anos de privação da liberdade. Evoco, de igual forma, a singular situação holandesa que, não obstante liberalizar o consumo, considera a posse de droga como uma infração criminal, dependendo do tipo ou da quantidade de droga em apreço. Assim, a Holanda pune a posse de estupefacientes que se integrem em uma lista de drogas com riscos inaceitáveis (vulgarmente designadas como «drogas duras», como sejam a heroína e a cocaína) com penas até um ano de prisão, mas a sanção reduz-se consideravelmente se a droga integrar uma outra lista – de outras drogas (de que são exemplares a marijuana e os cogumelos alucinogénios) – para um período de reclusão que terá, no máximo, um mês de duração. Mas mais: de acordo com as *guidelines* do Ministério Público daquele Estado, se a quantidade de canábis, encontrada na posse de uma pessoa e para seu consumo, for inferior a 30 gramas, não há prossecução criminal. O mesmo é dizer que, nos Países Baixos, não só o consumo mas também a posse de doses de canábis até 30 gramas estão liberalizadas.

A diversidade com que os países europeus disciplinam o consumo e a posse de droga dilui-se na unanimidade com que todos os Estados criminalizam e, por conseguinte, punem o tráfico de estupefacientes.

No exterior do continente europeu encontramos alguns Estados ainda mais permissivos do que aqueles já mencionados, sendo paradigmática a decisão pioneira da ordem jurídica canadiana em, no ano de 2001, liberar, por completo, o consumo de canábis em doentes terminais, tendo, por consequência, legalizado este tipo de droga para as pessoas que se encontrassem na específica situação de fim de vida.



Uma opção que entretanto foi seguida por alguns Estados federados norte-americanos (*v.g.*, Colorado), associado à licitude do consumo a licitude da venda de droga.

§ 5.3. Centrando-me, de novo, na ordem jurídica nacional, como resultado da sua despenalização, o consumo de drogas passou a ser tramitado administrativamente pelas Comissões para a Dissuasão da Toxicodependência (seguidamente referida somente como Comissão), tuteladas pelo Instituto da Droga e da Toxicodependência, I.P., em vez de ser o culminar de um processo penal.

Com competência territorial delimitada, em regra, pela área de domicílio do consumidor de estupefacientes, a Comissão instrui o processo contraordenacional, podendo suspendê-lo, de modo provisório, e com a duração máxima de três anos, quando o consumidor aceite submeter-se a tratamento (artigos 11.º e seguintes da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro).

§ 5.4. Prosseguindo o processo contraordenacional, este termina com a determinação de uma sanção. Tendo em conta a natureza do processo em causa, seria de esperar que a consequência jurídica a aplicar ao infrator se traduzisse em uma coima. O que nem sempre sucede, mormente se o consumidor for toxicodependente.

Como decorre da leitura do seu artigo 15.º, o diploma legal em apreço prevê, em alternativa, várias sanções que visam «prevenir o consumo de estupefacientes e [de] substâncias psicotrópicas» (n.º 3). Entre elas está prevista a aplicação de uma coima mas também de sanções de índole não pecuniária (n.ºs 1 e 2 do artigo 15.º e artigo 17.º). São, portanto, sanções principais alternativas, previstas com a finalidade de assegurar o seu cumprimento e responder, em concomitância, ao desiderato de tratar o toxicodependente. Deste modo, a coima surge como uma sanção a aplicar apenas a um consumidor não toxicodependente, enquanto que as outras sanções



almejam, por sobre tudo, o tratamento do consumidor e a segurança (do próprio e da comunidade em que está inserido).

A previsão legal de sanções diversas da coima esteia-se no fundamento de que muito dificilmente o consumidor – e, por sobre tudo, o consumidor toxicómano – conseguiria cumprir a sanção que lhe seria aplicada. Ainda assim, surpreende a previsão, em alternativa, de várias sanções que não são coimas para uma conduta que é tida como contraordenação.

§ 5.5. De complexa compreensão se revela a possibilidade de uma sanção poder ser suspensa, como sanção substitutiva, desde que acompanhada do cumprimento de outras medidas que são, elas próprias, sanções principais alternativas (artigo 19.º). E de sê-lo, em determinadas circunstâncias, de um jeito paradoxal, como sucede, por exemplo, com a imposição da proibição de frequência de locais específicos que pode ser suspensa pelo período durante o qual o consumidor aceite não frequentar aqueles locais.

Temos, deste modo, quatro sanções – proibição de exercício de profissão ou atividade, interdição de frequência de determinados lugares, proibição de contacto e alojamento de determinadas pessoas e interdição de ausência para o estrangeiro sem prévia autorização – são, em simultâneo, sanções contraordenacionais principais, acessórias (porque podem ser aplicadas conjuntamente com a coima) e substitutivas (que, como a própria designação indica, subsistem a sanção principal determinada).

§ 5.6. Mas se se estranha a função tripartida das sanções enumeradas, mais se estranhará que as medidas que acompanhem a suspensão da execução da sanção tenham uma duração obrigatoriamente inferior à da própria suspensão, como resulta da leitura concatenada do n.º 2 do artigo 20.º com o artigo 24.º.

Por outras palavras: pode ser suspensa, até três anos, uma sanção não pecuniária a um consumidor de estupefacientes, mas a medida que acompanha a referida suspensão terá, no seu limite máximo, a duração de seis meses. Gera-se,



destarte, a incerteza quanto à bondade da existência do n.º 2 do artigo 20.º da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro.

§ 5.7. A confusão e fragilidade do sistema sancionatório relativo ao consumo de estupefacientes estão, de igual jeito, presentes na inexistência de previsão de mecanismo de cumprimento coativo da sanção. Se, em relação ao não cumprimento de uma coima se pode, ainda que em abstrato, equacionar um processo executório, respondendo os bens do consumidor pelo valor que lhe cabia pagar, no que toca às outras sanções não pecuniárias fica a dúvida do que fazer quando não sejam acatadas, rejeitando-se, porém, o entendimento de que estas situações preenchem o tipo legal de crime de desobediência.

§ 5.8. O articulado da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, presta-se a muitas outras dúvidas. A sua organização sistémica não será a mais coerente e outras alterações poderão ter que ser efetuadas, *maxime* em nome da uniformização jurídica que, no seio da União Europeia, une os Estados-membros na peleja ao consumo e tráfico de droga.

A figura do traficante-consumidor não poderá ser ignorada, assim como não se poderá ignorar os problemas das drogas de substituição, dos precursores de drogas e das substâncias sintéticas cada mais acessíveis. Urge, igualmente, que se (re)ponderem os mecanismos de fiscalização e de repressão, principalmente em grandes concentrações de jovens, público preferencial do consumo de estupefacientes.

Estas são algumas considerações que podem ser ponderadas. Mesmo não me cabendo a mim legislar, nada me impede – antes pelo contrário, é-me imposto – que identifique os perigos que assolam a nossa comunidade e que ameaçam os direitos humanos.





*§ 6. A ressonância do problema da toxicodependência na atividade do Provedor de Justiça*

Ilude-se quem, de um jeito apressado, cogitar que a atuação do Provedor de Justiça se esgota em apontamentos de fragilidades legislativas no que ao consumo de estupefacientes diz respeito. O problema da toxicodependência ressoa em todas as vestes com que cumpro o múnus que me incumbe. Porque o tempo já vai longo, darei nota apenas de um caso que foi tratado pelo órgão de Estado que presentemente titulo, na sequência da apresentação de uma queixa.

No ano de 2010, um cidadão dirigiu-se ao Provedor de Justiça, reclamando do cancelamento de uma consulta de adictologia e de uma decisão do serviço de saúde que não permitiu a sua progressão no programa de terapia de substituição opiácea com metadona, como consequência de um comportamento menos próprio do queixoso. Inconformado com esta atitude, o cidadão apresentou queixa a este órgão do Estado, o qual, em sequência, interveio com vista a ajuizar se os termos em que a decisão foi tomada sobre o seu tratamento pretendia ter uma finalidade preventiva. Após a instrução do procedimento, concluiu o Provedor de Justiça que, atendendo ao lato período de atendimento, pode não ser uma decisão razoável negar o acesso a uma consulta médica e, mesmo que a atitude das pessoas não seja a mais correta, não pode fundamentar uma atuação incorreta por parte de uma entidade pública.

Ficaria demasiado incompleta, por mais breve que fosse, a exemplificação da importância da atividade que desempenho no que à toxicodependência diz respeito sem uma referência – ainda que feita a traço grosso – às funções que desenvolvo como Instituição Nacional de Direitos Humanos e como Mecanismo Nacional de Prevenção. Tratá-las-ei, para efeitos meramente expositivos, como uma só e socorro-me das muitas visitas que faço a locais privativos da liberdade, em particular a estabelecimentos prisionais, centros educativos e unidades hospitalares. Sem nunca olvidar as diferenças que existem entre as pessoas que neles se encontram, procuro sempre, em espaços destas natureza, indagar se os meus concidadãos,



independentemente do que possam ter feito, estão a ser devidamente acompanhados, mormente quando demonstram a vontade de acabar com a sua dependência. E, se por um lado, registo o frequente esforço que a maioria das instituições visitadas empreende para proporcionar o necessário acompanhamento a quem erradicar o seu vício, preocupa-me que as respostas sejam manifestamente insuficientes para aqueles que a procuram. Inquieta-me, como deve inquietar qualquer membro da nossa comunidade, que as vagas para tratamento sejam poucas, que os recursos – financeiros, materiais e humanos – sejam escassos e que paire sob aqueles que assumem o compromisso de mudar a desconfiança da inverdade motivada por um desejo de outras condições de vida.

#### *§ 7. Dizeres finais*

É, sem demora, hora de concluir. O ininterrupto avançar dos ponteiros do relógio ordena que o fim desta exposição se apresse. Também, sem delongas, não se deve protelar o tratamento daqueles que procuram ajuda para a resolução de um problema que não se esgota em um vício, antes de se espraiando em nefastas consequências parar o meio familiar. Para o meio laboral. Para, afirmá-lo de um jeito sintético e completo, todo e qualquer meio onde uma pessoa com dependências se encontre inserida.

Têm-se registado avanços. A pluradisciplinaridade tem contribuído para uma visão integrada de um problema que, sendo de uns, é, em boa verdade, de todos. Cabe a todos nós exigir do Estado as possibilidades de tratamento para aqueles que têm comportamentos aditivos. São pessoas que estão doentes. São pessoas. E só por isso, se nada do que se disse antes convencer, repito, só pelo facto de serem pessoas podem exigir do Provedor de Justiça o seu olhar vigo pela defesa incessante dos seus direitos. Foi a isto que me comprometi. E é isto que farei.