

Justiça

Catarina Fróis

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e CRIA-Iscte



A pandemia ofereceu uma oportunidade de melhoria ao sistema judicial

No que diz respeito aos défices estruturais na área da Justiça, alguns elementos estão claramente identificados: a morosidade do sistema judicial, em particular na esfera dos crimes económicos; a burocracia inerente a um aparelho que exerce, simultaneamente, funções de regulação (tribunais), de soberania (forças de segurança) e de serviço público (registos e notariado); e a contradição inerente à classificação de Portugal como “um dos países mais seguros do mundo”, a par de uma das mais altas taxas de encarceramento a nível europeu.

A escolha destes três indicadores não é arbitrária e permite-nos fazer uma leitura cruzada do impacto da crise pandémica com dinâmicas prévias que agora revelaram o seu potencial e operacionalidade.

Sendo certo que as férias judiciais e o recurso ao teletrabalho, decretados para o período entre março e junho de 2020, vieram aumentar o número de meses de duração dos processos judiciais (beneficiando de suspensão de prazos), por outro lado, verificamos que programas até então em via de implementação e experimentação puderam ser levados ao seu termo, contrariando a imagem de um sistema judicial paralisado. O Plano de Modernização e Tecnologia empreendido ao longo das duas últimas legislaturas, tem por base programas como “Justiça + próxima” ou “Tribunal +” que apostam na simplificação de procedimentos, redução de custos, diminuição de prazos de espera, desmaterialização e desburocratização. Estes programas foram várias vezes criticados por se entender que não tinham resultados concretos. No entanto, os resultados mostram que a aposta feita na desmaterialização e desburocratização permitiu que o sistema continuasse a funcionar durante a pandemia. Uma das formas de constatarmos essa continuidade do funcionamento dos serviços é observando

os números do orçamento do Ministério da Justiça, mais da metade do qual provém de receitas próprias (56%) e que em 2021 teve uma diminuição de apenas 3,6%. Este pequeno decréscimo parece significar que, não obstante o tempo de paragem dos tribunais e a dilação do período de execução de processos judiciais em virtude das regras que foram sendo adotadas em período pandémico, esse processo não teve o mesmo impacto em todas as esferas de atividade dos órgãos tutelados pela justiça e terá mesmo mostrado a eficácia dos procedimentos de modernização e simplificação administrativa que há muito se anunciavam e que foram postos em prática.

A aposta feita nos últimos anos na desmaterialização e na desburocratização da justiça permitiu que o sistema continuasse a funcionar durante a pandemia

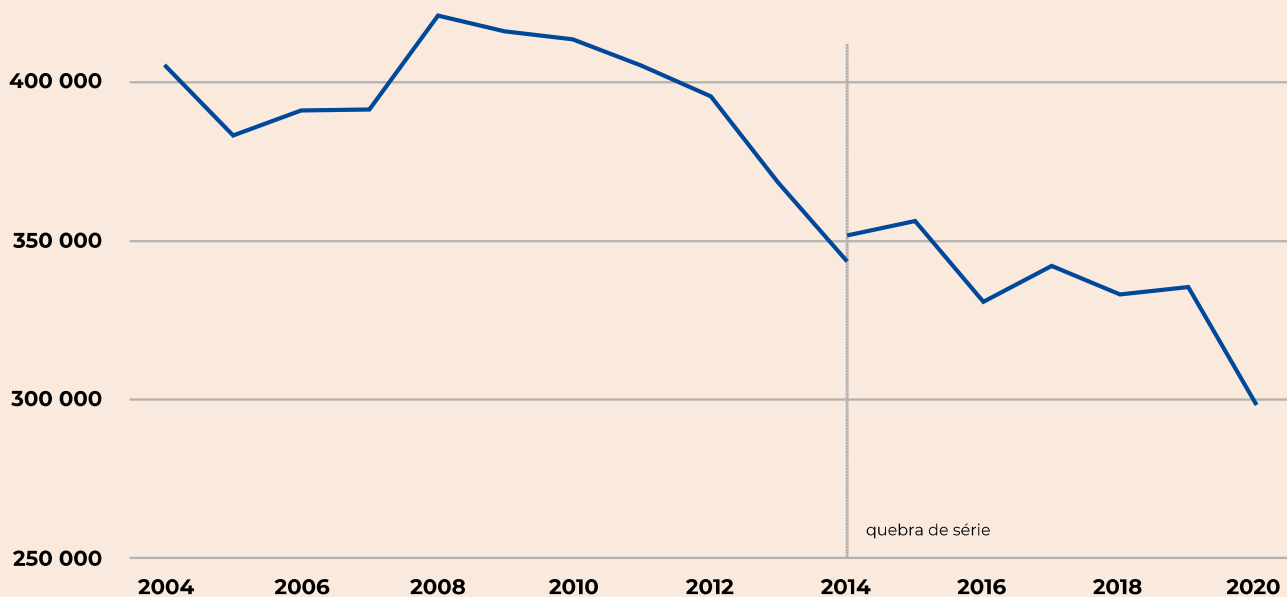
Voltando aos indicadores enunciados acima, a pandemia COVID-19 possibilita uma análise mais fina de duas dimensões inter-relacionadas: o crime e a privação de liberdade.

De acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna, publicado desde 1989, Portugal apresenta-se como um dos países com menor índice de crimes por 100.000 habitantes em relação à média europeia, havendo uma tendência de diminuição desde final da década de 2000, tanto ao nível da criminalidade geral como da criminalidade violenta e grave.

Com efeito, ainda que não seja alheio a fenómenos de terrorismo, movimentos políticos de índole extremista ou

Criminalidade participada

Fonte: Relatório Anual Segurança Interna 2020



O número de participações criminais registadas pelos órgãos de polícia criminal tem vindo a diminuir na última década, sendo o valor de 2020 cerca de 30% inferior ao de 2008.

redes organizadas de tráfico (de pessoas, bens, drogas) o país tem mantido uma situação de relativa estabilidade, ao invés do que sucede em vários países europeus nas últimas duas décadas. Nesta matéria, a pandemia produziu efeitos porventura inesperados: a imposição de confinamento obrigatório traduziu-se num decréscimo acentuado da criminalidade registada por toda a Europa, excetuando-se a Suécia (país que não adotou esta medida de prevenção do contágio). A diminuição da prática de crime registou-se tanto na criminalidade geral como na criminalidade violenta e grave (incluindo a participação oficial do crime de violência doméstica, acompanhado de um reforço de medidas de proteção à vítima). Em sentido contrário, houve aumento nos crimes informáticos, que parece ter substituído o crime de oportunidade outrora praticado na rua: o maior recurso ao digital para trabalho, compras e lazer fez aumentar os casos de burla informática e roubo de dados – incluindo burlas e fraudes relacionadas com a pandemia, envolvendo a oferta de vacinas e remédios que prometiam a cura e de equipamento de proteção pessoal a baixo preços competitivos, numa altura de escassez.

A quase paragem dos tribunais, acompanhada de medidas de confinamento geral e conseqüente redução da criminalidade, fez-se sentir numa outra dimensão em que Portugal se destaca pela negativa quando comparado com a média dos países europeus: elevada taxa de encarceramento, sobrelotação prisional, parque penitenciário caracterizado por infraestruturas deficitárias e com necessidade de renovação urgente e escassez de recursos humanos e materiais. Dito por outras palavras, ao mesmo tempo que, nos últimos anos, se assistiu à redução da criminalidade, aumentou o número de pessoas em situação de privação de liberdade, chegando a atingir 14 mil reclusos nos anos de 2014 a 2016 (correspondendo a 135 pessoas por 100.000 habitantes, quando a média europeia se situava em 95). A tendência decrescente de ocupação das prisões portuguesas verificada a partir de então foi acentuada em 2020, com a promulgação de um regime excepcional de libertação de reclusos como medida humanitária e de proteção contra a pandemia, perdão de penas e aumento do tempo de duração das saídas jurisdicionais, apresentando números equivalentes aos de há 30 anos. ▶

Libertação antecipada de reclusos: uma experiência positiva e cheia de lições

A sobrelotação das prisões em Portugal, aliada a infraestruturas depauperadas, representavam condições propícias à propagação rápida de doenças infecciosas

Poucos dias depois da declaração em Portugal do estado de emergência, a 18 de março de 2020, numa altura em que boa parte dos países europeus enfrentava elevados números de contágio e de mortes resultantes de COVID-19 – nomeadamente em Espanha e Itália – foi levada à Assembleia da República uma proposta de lei de libertação antecipada de reclusos.

Esta iniciativa seguia orientações e práticas internacionais, fomentadas pela Organização Mundial de Saúde, pelo Conselho da Europa (nomeadamente o Comissário para os Direitos Humanos) e, em Portugal, pela Provedora de Justiça, apelando a que fossem tomadas medidas alternativas à privação de liberdade – nomeadamente a efetiva libertação de pessoas (reclusos) e espaço (prisional) – por forma a garantir um ambiente menos propício ao contágio. Muito embora fosse uma questão sensível, em termos políticos e de opinião pública, a iniciativa de libertação antecipada de reclusos ou a substituição do cumprimento de pena de prisão por medidas alternativas foi generalizada em todo o mundo, com maior ou menor expressão, inclusive em países com tradições conservadoras em matéria penitenciária, como o Reino Unido, a Turquia e os Estados Unidos da América.¹

Cumprir sublinhar que a sobrelotação do parque penitenciário em Portugal, aliada às suas infraestruturas depauperadas, representava uma condição propícia à propagação rápida de doenças infecciosas, já que a exiguidade e partilha de espaços (celas, refeitórios, pátios comuns) impossibilitavam o distanciamento social e o cumprimento de medidas de higiene que se impunham. Reuniram-se, portanto, dois argumentos principais: por um lado, o apelo a medidas humanitárias que evitassem o contágio de milhares de pessoas dentro e fora da prisão: reclusos/as, visitas (suspensas de imediato), técnicos administrativos, guardas prisionais; por outro lado, e em estreita relação com esta dimensão, o foco na saúde pública não ignorava que os equipamentos do Serviço Nacional de Saúde, já depauperados, não teriam capacidade de acudir aos eventuais surtos que viessem a eclodir em ambiente carcerários.

A discussão da proposta de lei no Parlamento não foi isenta de clamores relativamente ao alarme popular que semelhante iniciativa causaria no país. Os diversos intervenientes questionaram o potencial de “perigosidade social” das pessoas que viriam a ser libertadas; houve sugestões de substituição da pena de prisão efetiva por prisão domiciliária com recurso a pulseira eletrónica (iniciativa que a Ministra

¹ A nível europeu, o número total de pessoas libertadas no período entre abril e junho de 2020 situou-se em 120.000, correspondendo a uma percentagem entre os 4% e os 12% da população prisional nos diferentes países.

da Justiça já havia dito ser impossível de concretizar), ou a classificação da lei como “uma infâmia”.²

A Lei n.º 9/2020 de 10 abril promulgou o “Regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19”, prevendo quatro medidas genéricas: a) perdão parcial de penas de prisão; b) regime especial de indulto das penas; c) regime extraordinário de licença de saída administrativa de reclusos condenados; d) antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional.

Vale a pena entrarmos no detalhe da lei, tendo em conta a divisão acentuada que o tema suscitou na Assembleia da República. Em primeiro lugar, o perdão de penas de prisão excluía de imediato os chamados “crimes graves” (homicídios, crimes sexuais, tráfico de estupefacientes, violência doméstica, entre outros) e destinava-se somente a pessoas condenadas por dois anos ou menos ou a pessoas que, tendo sido condenadas a uma pena superior a dois anos, tivessem cumprido pelo menos metade da pena e o tempo remanescente fosse igual ou inferior a dois anos. Para esta apreciação foram convocados os tribunais de execução de penas, responsáveis por aferir da elegibilidade e emitir mandados de libertação “com caráter urgente”.

O indulto requerido ao Presidente da República seguia os mesmos critérios de exclusão de crimes e limitou-se a reclusos com 65 anos (ou mais) de idade, portadores de doença física ou psíquica ou autonomia reduzida que impossibilitasse a normal permanência em espaço confinado. Neste caso levou-se a cabo a recolha de informação médica que correspondesse às condições previstas, sendo da responsabilidade do diretor de cada estabelecimento prisional remeter ao Diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais a proposta de indulto excecional.

Uma vez que se contemplou a atribuição de licenças de saída administrativa extraordinárias, os reclusos podiam beneficiar de licenças de saída de 45 dias, desde que cumprissem requisitos prévios: corresponderem aos pressupostos e critérios gerais da sua conceção, terem já beneficiado de uma ou duas saídas jurisdicionais (conforme o regime de cumprimento de pena), inexistência de registo de tentativas de evasão, ausência ilegítima ou revogação da liberdade condicional.

Muito embora o procedimento estivesse a ser preparado pelos serviços prisionais desde o momento em que começou a ser discutida a sua possibilidade, não foi isento de dificuldades. A avaliação prévia das pessoas em condições de serem abrangidas pela medida não se resumia a uma identificação de correspondência dos critérios de elegibilidade relativo aos crimes, duração da sentença ou remanescente da pena. Há outros critérios a ter em conta na preparação de uma saída jurisdicional ou liberdade condicional como, por exemplo, se a pessoa tem recursos socioeconómicos, um lugar onde residir, apoio familiar ou comunitário, um eventual emprego ou uma pensão/subsídio que garanta a sua subsistência.

Ora, a urgência que se verificou na aplicação desta lei — a emergência humanitária — implicou o que podemos descrever como uma execução demasiado célere: uma vez cumpridos os procedimentos burocráticos e administrativos e emitidos os mandados de libertação, os primeiros 400 reclusos foram libertados a 11 e 12 de abril de 2020 — que correspondeu ao fim-de-semana de Páscoa, quando estava em vigor a proibição de circulação entre concelhos. Como, para muitas pessoas em privação de liberdade, a prisão se tinha tornado a sua única casa, foram identificados casos de pessoas a viver em situação de sem-abrigo logo após ou pouco tempo depois da sua libertação.

No total, foram libertadas 1.867 pessoas num processo que decorreu maioritariamente nos meses de abril, maio e junho, numa redução de mais de 10% da população

Das 1.867 pessoas libertadas, apenas 4% regressaram à prisão por incumprimento das medidas que lhes foram decretadas ou por prática de novo crime

² A proposta de lei n.º 23/XIV/1.^a “foi aprovada, com votos a favor do PS, do BE, do PCP, do PEV e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, votos contra do PSD, do CDS-PP, do CH e do IL e a abstenção do PAN.”

Esta medida protegeu a população reclusa, bem como os diversos profissionais que aí desempenham funções, com resultados mais positivos que noutras estruturas semelhantes

reclusa. A reincidência (proporção de reclusos que voltaram a dar entrada em estabelecimento prisional por incumprimento das medidas que lhes foram decretadas ou prática de novo crime) situou-se nos 4%, número equivalente ao de qualquer período regular. Estes números são importantes pois desmistificam e desacreditam o argumento do aumento da criminalidade e da perigosidade social invocado durante o período de discussão da proposta de lei e da sua votação na especialidade.

A libertação antecipada de reclusos não fez aumentar a criminalidade – que em 2020 foi a mais baixa desde que há um registo sistemático da informação (1989) – e obteve outros resultados, mais positivos: em primeiro lugar, conseguiu libertar espaço no parque prisional, diminuindo a sobrelotação e gerindo de forma mais eficaz aquele que é um lugar exíguo e limitado. Em segundo lugar, permitiu pôr em prática um sistema autónomo de deteção, prevenção e tratamento de contágio por COVID-19 que não dependesse nem sobrecarregasse as estruturas do Serviço Nacional de Saúde.

Lembramos que, nos primeiros meses de propagação do vírus pela sociedade, foi acionado um Plano de Contingência nas prisões, que previa um protocolo rigoroso de separação de áreas de visita com aplicação de divisórias de acrílico; obrigatoriedade do uso de máscara pelos trabalhadores, visitantes e funcionários externos; testagem de guardas prisionais e de reclusos entrados (estes últimos previamente em regime de quarentena). Em concomitância, reforçaram-se os meios materiais e humanos no Hospital Prisional (em Caxias) e na enfermaria com internamento do Estabelecimento Prisional do Porto, permitindo um aumento de 15% dos cuidados médicos e de 35% da resposta efetiva nos cuidados de saúde.

Os primeiros meses de pandemia de COVID-19 em 2020 implicaram desafios a larga escala em várias áreas de atividade da sociedade portuguesa: na educação, na saúde, no trabalho, na economia. Regra geral, as prisões e as pessoas privadas de liberdade não fazem parte das prioridades no momento de reforçar investimentos e melhorar as infraestruturas, condições de trabalho ou bem-estar dos principais beneficiários. Esta constatação prende-se com questões objetivas e subjetivas, em que as escolhas que se fazem num país com recursos económicos limitados, como Portugal, dificilmente privilegiam ou são dirigidas para a proteção do sujeito infrator. Os elevados números de encarceramento demonstram precisamente que a privação de liberdade permaneceu, durante décadas, a principal opção de juizes e magistrados, em detrimento de medidas alternativas como a prisão domiciliária associada ou não ao uso de pulseira eletrónica.

Tendo em conta estes diversos elementos, verificamos que a política excecional de libertação de reclusos, ativada por um contexto de emergência nacional, revelou benefícios a vários níveis que dificilmente poderão ser ignorados à medida que se regressa a uma conjuntura de “normalidade”.

Esta medida permitiu o reforço e autonomia das estruturas de saúde dos serviços prisionais, diminuindo a procura, dependência e subcontratação de profissionais e infraestruturas; conseguiu proteger a população reclusa, bem como os diversos profissionais que aí desempenham funções, com resultados mais positivos que noutras estruturas semelhantes (em particular lares de idosos); fez uma melhor gestão do parque penitenciário, diminuindo a sua ocupação e separando pessoas em situação de prisão preventiva das que já estão condenadas e separando reclusos por tipologias de crime e duração da pena; e, finalmente, restituindo à sociedade cidadãos com autonomia e possibilidade de contribuir de forma plena, não obstante a aplicação de medidas punitivas sem privação de liberdade. ▶