



DIÁRIO

da Assembleia da República

XIV LEGISLATURA

2.ª SESSÃO LEGISLATIVA (2020-2021)

SUMÁRIO

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias:

— Parecer da Comissão sobre Relatório Anual de Atividades do Provedor de Justiça relativo a 2019.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**Parecer da Comissão sobre Relatório Anual de Atividades do Provedor de Justiça relativo a 2019****PARTE I – CONSIDERANDOS****I. a) Nota introdutória**

O n.º 1 do artigo 23.º do Estatuto do Provedor de Justiça (EPJ) consagra que «o Provedor de Justiça envia anualmente à Assembleia da República, até 30 de abril, um relatório da sua atividade, anotando as iniciativas tomadas, as queixas recebidas, as diligências efetuadas e os resultados obtidos, o qual é publicado no Diário da Assembleia da República».

Em cumprimento desta disposição, a Sr.ª Provedora de Justiça entregou na Assembleia da República, em 18 de junho de 2020, o Relatório Anual de Atividades relativo a 2019 e respetivo anexo, designadamente, sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção.

Após sido entregue em audiência para o efeito concedida por Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, mediante despacho foi o relatório remetido, nos termos do n.º 1 do artigo 38.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para os efeitos previstos nos n.º 2 e n.º 3 do mesmo preceito, nomeadamente, o exame do relatório, solicitação de informações complementares e esclarecimentos que se entendessem necessários, eventual comparência da Sr.ª Provedora de Justiça na Comissão e emissão de parecer.

No dia 16 de setembro de 2020, a Sr.ª Provedora de Justiça compareceu na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG), respondendo às questões colocadas pelas senhoras e senhores Deputados sobre o relatório.

I. b) Do Relatório Anual de Atividades do Provedor de Justiça relativo a 2019

O «Relatório à Assembleia da República 2018», apresentado, no âmbito do consagrado no artigo 23.º da Constituição da República Portuguesa, pela Sr.ª Provedora de Justiça, Maria Lúcia Amaral, reflete a atividade desenvolvida durante aquele ano por este órgão independente.

O relatório inclui, ainda, a atividade da Provedoria de Justiça enquanto mecanismo nacional independente para a prevenção da tortura a nível interno, ora designado nos termos do n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio.

Do ponto de vista sistemático, o relatório segue de perto o elenco de recomendações apresentadas e as referências a tomadas de posição nos capítulos temáticos divididos entre «*Direitos Ambientais, Urbanísticos e Culturais e Serviços Públicos Essenciais*», «*Direitos dos Agentes Económicos, dos Contribuintes e dos Consumidores*», «*Direitos Sociais*», «*Direitos dos Trabalhadores*», «*Direitos à Justiça e à Segurança*», «*Direitos, Liberdades, Garantias: Saúde, educação e valorações de constitucionalidade*», «*Região Autónoma dos Açores*», «*Região Autónoma da Madeira*» e «*Recomendações e pedidos de fiscalização da constitucionalidade*».

Desta feita, o relatório é composto por 228 páginas e por um anexo, apresentando a seguinte estrutura:

Introdução;

- 1. A atividade de apreciação de queixas do Provedor de Justiça;*
- 2. O Provedor de Justiça, Instituição Nacional dos Direitos Humanos;*
- 3. Relações Internacionais;*
- 4. Gestão de Recursos;*
- 5. Comunicações da Provedora de Justiça;*
- 6. Principais Siglas e Abreviaturas;*

Anexo: Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura.

Neste âmbito, importa sinalizar alguns dos indicadores principais da atividade desta entidade no ano de 2019:

– Foram recebidas **51 313 solicitações**, correspondendo a 36 392 registos de entrada de queixas e de outras comunicações, tendo sido recebidas 4108 chamadas através das Linhas da Criança (491), do Cidadão Idoso (2761) e da Pessoa com Deficiência (856) e realizados 10813 atendimentos pela Divisão de Informação e Relações Públicas, seja presencialmente, seja através da Linha Azul 808 200 084 ou da linha telefónica geral.

– Foram abertos **9823 procedimentos por queixa** – ou seja, um crescimento de 5% relativamente a 2018 –, a que acresce **1 procedimento aberto por iniciativa da Provedora** – cf. evolução no seguinte gráfico:

GRÁFICO II



– O número de queixas indeferidas liminarmente é de 1824, o que representa um acréscimo de 9%, relativamente a 2018.

– Relativamente aos meios de apresentação de queixas, os procedimentos abertos resultaram de 1874 queixas por escrito, 489 queixas de modo verbal ou presencial, 7460 por via eletrónica, e uma por iniciativa do Provedor.

– Comparando procedimentos entrados, findos e pendentes nos últimos 4 anos, são apresentados os seguintes dados:

QUADRO 2

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS EM INSTRUÇÃO	
Procedimentos arquivados que transitaram de 2013	16
Procedimentos arquivados que transitaram de 2014	66
Procedimentos arquivados que transitaram de 2015	135
Procedimentos arquivados que transitaram de 2016	314
Procedimentos arquivados que transitaram de 2017	856
Procedimentos arquivados que transitaram de 2018	3593
Soma dos procedimentos anteriores a 2019	4980
Procedimentos abertos em 2019	9824
Total de procedimentos em instrução	14804

– No que concerne ao motivo de arquivamento, o relatório destaca que a percentagem mais significativa, 57%, se deve à reparação de ilegalidade ou injustiça durante a instrução dos procedimentos, o que significa uma subida face ao ano anterior em que o peso era de 51%.

– Os dados sobre a duração dos procedimentos arquivados revelam que os que o foram em menos de 90 dias desceu, relativamente ao ano passado, de 64% para 53%, tendo os restantes sido arquivados em mais de 90 dias.

– Em termos de assuntos tratados, destacam-se as matérias de segurança social com 36% (+6%), das relações de emprego público com 11% e da fiscalidade com 10% (+1%), seguidos pelos serviços públicos essenciais com 6% e pela administração da Justiça, Saúde e o direito dos estrangeiros, todos com 4%;

– Nas estatísticas das entidades visadas pelas queixas continuam largamente à frente a Administração Indireta e Autónoma com 5381 queixas e a Administração Central com 2426 queixas, a Administração Local está a seguir com 938 queixas.

– Relativamente à distribuição das queixas por ministério, os três ministérios com maior número, são o Ministério das Finanças (649), o Ministério da Administração Interna (588), e o Ministério da Educação (468).

Atendendo às competências da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, cumpre destacar também os dados apresentados sobre a atividade desenvolvida na unidade temática dedicada aos Direitos à justiça e à segurança e aos Direitos, Liberdades e Garantias, especificamente em valorações de constitucionalidade.

No capítulo dos **Direitos à justiça e à segurança**, com 739 procedimentos de queixa abertos, 353 referem-se à «*administração da justiça*», 48 à «*segurança interna*», 229 a «*assuntos rodoviários*» e 101 a «*registos e notariado*».

Dentro de cada um destes itens, salientam-se 151 queixas por atrasos judiciais, 15 devidas à magistratura judicial – tantas quantas as relativas a Agentes e Solicitadores de Execução, mas, ainda assim, menos que as relativas à magistratura do Ministério Público (21) –, 101 queixas em casos de acesso ao direito, 27 queixas devidas a atuação policial, 122 queixas devidas a contraordenações rodoviárias, 101 queixas no âmbito de Registos e Notariado, nas quais avultam 26 relativas ao Cartão do Cidadão.

Das 787 decisões de arquivamento, 382 fundaram-se em «*reparação da ilegalidade ou injustiça no decurso da instrução*», 235 em «*improcedência da queixa*», 62 em «*encaminhamento do queixoso para meio idóneo para fazer valer a sua pretensão*» e em 35 casos ocorreu «*desistência expressa ou tácita do queixoso*».

O capítulo termina com exposição das considerações mais relevantes sobre cada um dos temas, cabendo destacar particularmente o seguinte:

- Em matéria de acesso ao Direito, existe um conjunto significativo de queixas, que decorre de pedidos de escusa de patrocínio concedidos pela Ordem dos Advogados – seja porque a ação é considerada inviável e não há maneira de travar a repetição de pedidos de nomeação de patrono (chegam a ser 7 ou 8), seja porque a questão está fora da disponibilidade técnico-científica dos nomeados – e que geram a incompreensão dos cidadãos, recomendando a Provedora que se reflita sobre estas questões;
- Em matéria de direito rodoviário, mais propriamente quanto ao estacionamento pago, tem-se verificado um aumento de queixas no que concerne à atuação da fiscalização, que não tem em conta o tempo necessário à obtenção do comprovativo antes de atuar; a Provedora recorda, a este propósito, que já foi formulada Recomendação especificamente dirigida às concessionárias de estacionamento (Recomendação n.º 7/A/2014), sugerindo a adoção de um conjunto de procedimentos prévios (v.g., verificação da temperatura do motor) antes de se concluir que se trata de uma situação de não pagamento, que nitidamente não é tida em conta pelos agentes de fiscalização;
- Em matéria de registos e notariado – e apesar da diminuição do número de queixas, relativamente a 2018, muito por influência da alteração do regime jurídico do inventário –, é de realçar a crónica situação dos atrasos na resposta aos pedidos de emissão e substituição do cartão do cidadão – que até tem obrigado o Estado a devolver taxas relativas à emissão com urgência, que é paga, mas não cumprida –, que também carece de ser debelada;

Também no âmbito das competências da Comissão, a unidade temática dedicada a **Direitos, Liberdades e Garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade** regista 428 procedimentos relacionadas com direito dos estrangeiros, 254 relacionados com Educação, 34 relacionados com fiscalização de constitucionalidade, 153 procedimentos incidentes no tema da nacionalidade e 156 procedimentos enquadrados como assuntos penitenciários.

Também neste capítulo, nas 1327 queixas encerradas, que significam um aumento de 8%, se constata, ainda assim, uma subida de 46% para 56% as situações em que foi possível a «*Reparação da ilegalidade ou injustiça durante a instrução*». Desceu igualmente (para cerca de ¼ dos processos encerrados) a proporção de casos em que a queixa foi considerada infundada, tendo baixado 4 pontos percentuais (para 14%) os casos em que se procedeu a um encaminhamento para meio mais favorável, constituindo este o terceiro motivo de arquivamento de queixa.

Nas considerações específicas apresentadas a este propósito, são de destacar as seguintes referências:

- *Em matéria de direitos dos estrangeiros e nacionalidade, a Provedora chama a atenção para os atrasos*

nos tempos de resposta do SEF – já anteriormente estudados e acompanhados pela Provedoria – e dá conta de um agravamento durante o ano de 2019;

- Em matéria de sistema prisional, mantém-se a tendência de as dificuldades no acesso aos cuidados de saúde por parte de reclusos constituir o principal motivo de queixa, motivo esse que anda a par com o da falta de recursos humanos do Corpo da Guarda Prisional, particularmente sentida no que respeita à distribuição de medicamentos, feita à hora do jantar, muito antecipada relativamente à hora do descanso, por falta de pessoal que os possa distribuir mais perto desta última;

O relatório dá conta de a Provedora ter emitido três recomendações, nenhuma delas atendida:

(i) **Recomendação n.º 1-A/2019:** dirigida à PortVias – Portagem de Vias, S.A., visava recomendar à operadora a consulta da base de dados do Instituto dos Registos e Notariado para obter os dados atualizados do titular do documento de identificação da viatura aquando do envio da primeira notificação, destinada à cobrança das taxas de portagem; o acatamento foi rejeitado pela concessionária com a justificação de que, residindo a condutora na morada para onde foi enviada a notificação quando cometeu a infração, não era da responsabilidade da concessionária confirmar se era essa a morada atual, antes, da Autoridade Tributária e Aduaneira;

(ii) **Recomendação n.º 2-A/2019:** dirigida ao Presidente do Conselho de Administração da Infraestruturas de Portugal, S.A., no sentido de tomar providências urgentes para assegurar o atravessamento da EN327, motivada pela situação de dois octogenários que vivem junto a uma curva sem visibilidade e que ficam em risco de vida sempre que entram ou saem de casa;

(iii) **Recomendação n.º 1-B/2019:** dirigida à Ministra da Justiça, no sentido de alterar a Lei n.º 32/2008, de 17 de julho (Conservação de dados gerados ou tratados no contexto de uma oferta de comunicações eletrónicas), que transpôs para a ordem jurídica nacional a Diretiva 2006/24/CE, entretanto declarada inválida, em Julho de 2014, pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, o que implica que a referida lei, tal como está, viola a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;

(iv) Em consequência da recomendação mencionada em (iii), a Provedora de Justiça avançou com um pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade dos artigos 4.º, 6.º e 9.º da Lei n.º 32/2008, de 17 de julho, que se justificará enquanto a lei não for alterada, o que não sucedeu até ao momento.

Da atividade realizada em 2019, **na qualidade de instituição nacional dos Direitos Humanos**, o relatório menciona que a Provedora de Justiça organizou vários eventos, designadamente no âmbito da celebração dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que visaram atingir públicos-alvo muito diversos, principalmente os que possam ter um menor contacto com a temática dos Direitos Humanos, ou que vivam em regiões mais periféricas ou isoladas.

Participou ainda em diversos eventos organizados por outras entidades devidamente elencados no relatório, nacional e internacionalmente.

No capítulo dedicado ao **Núcleo da Criança, Idoso e da Pessoa com Deficiência**, responsável pelo funcionamento de três linhas telefónicas de atendimento especializado, refere o relatório que, em 2019, a Provedora de Justiça recebeu, no total, 4108 chamadas, ou seja, mais 223 que em 2018 (aumento de 5,7%).

Cerca de **67% das chamadas foram efetuadas ao núcleo pela Linha do Cidadão Idoso**, sendo que o total de 2761 corresponde a um aumento de 7,4% face ao ano anterior, ainda abaixo da média dos últimos 10 anos.

GRÁFICO XXXIII

Evolução do número de chamadas da Linha do Cidadão Idoso nos últimos 10 anos



Em termos de principais questões colocadas destacam-se as seguintes áreas de intervenção: (i) Respostas sociais e Serviços de Apoio (v.g., centros de dia, serviço apoio domiciliário, estrutura residencial para idosos, acolhimento familiar, teleassistência...) (364); (ii) Saúde (v.g., RNCCI, taxas moderadoras, saúde em geral, transporte de doentes, ajudas técnicas, saúde mental) (276); (iii) Outras questões (v.g., ruído, atendimento prioritário, burla, atribuição e verificação grau de incapacidade) (345).

O funcionamento dos serviços públicos motivou um grande número de chamadas (144), predominando os serviços da segurança social e, principalmente, todas as temáticas relacionadas com pensões (132) e, em particular, os atrasos no pagamento das pensões.

Estes motivos de queixa, relacionados com pensões e atrasos no respetivo processamento, foram salientados pela Provedora na sua audição em sede de CACDLG, onde deu conta de atrasos chocantes, por períodos que chegavam aos 2 anos e que desestabilizaram completamente a vida dos beneficiários, sem outra fonte de rendimento que lhes permitisse subsistir durante esse período.

A resposta prestada pela linha passou maioritariamente pela prestação de informação e encaminhamento (1436), mas, num número muito significativo de situações, também passa pela intermediação entre os queixosos e os serviços em causa (216).

Por sua vez, a **Linha da Criança** recebeu 491 chamadas (em 2018 foram recebidas 553 chamadas), mantendo-se, porém, este número abaixo da média dos últimos 10 anos:

GRÁFICO XXXVIII

Evolução do número de chamadas da Linha da Criança nos últimos 10 anos



Relativamente às questões colocadas neste âmbito, houve um aumento significativo das questões relacionadas com negligência e maus-tratos (104), sendo igualmente significativo o número de questões relativas ao exercício de responsabilidades parentais (89); é também de assinalar o aumento, relativamente a 2018, de chamadas relativas à educação e problemas escolares (56), bem como o número significativo de chamadas sobre a atuação de entidades com competência em matéria de infância e juventude (27).

Também neste tipo de intervenção da Provedoria de Justiça, a resposta passa maioritariamente pela informação e encaminhamento (289) e pela mera informação (79).

No que concerne à **Linha da Pessoa com Deficiência** foram registadas 856 chamadas, que correspondem a um acréscimo de 10% relativamente a 2018 (775) e, simultaneamente, ao valor mais alto desde que a linha entrou em funcionamento.

Do ponto de vista do perfil do queixoso, são os próprios que tendencialmente tomam a iniciativa, conforme atestam os 506 casos verificados em 2019, e, em termos etários, destacam-se as faixas etárias entre os 18 e os 40 (186) e entre os 41 e 60 (264).

No que concerne a questões colocadas através desta linha, destaca-se claramente, com 219 chamadas, a temática das prestações sociais (v.g., pensões de invalidez, PSI, complemento por dependência), com resposta maioritariamente de informação e encaminhamento (537) e mera informação (236).

O relatório apresenta ainda dados sobre o tipo de deficiência em causa em cada queixa, destacando-se as situações de deficiência orgânica (284), motora (239) e multideficiência (103).

Quanto ao grau de incapacidade, predominam as incapacidades entre 60% e 79% (293), as incapacidades entre 80% e 89% (186) e superiores a 90% (140).

No capítulo das **Relações Internacionais**, o relatório, para além do registo de participação em entidades de cooperação internacionais, elenca os novos projetos internacionais em curso, designadamente, coordenação de um Projeto Twinning Light, destinado ao fortalecimento do Provedor de Justiça da Turquia, concluído durante o ano passado; o Projeto DEMOS – um projeto no âmbito do programa de cooperação territorial europeia Interreg V-A Espanha-Portugal-Madeira-Açores-Canárias [MAC], envolvendo instituições

de Espanha (Diputado del Común das Canárias), de Portugal (Provedor de Justiça), assim como as instituições homólogas de Cabo Verde, da Mauritânia e do Senegal, com o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; a participação em redes multilaterais, designadamente, a Rede CPLP de Direitos Humanos, o International Ombudsman Institute, a Rede Europeia de Provedores de Justiça, a Federação Ibero-Americana de Ombudsman e a Associação de Ombudsman do Mediterrâneo.

Merecem ainda destaque os números apresentados sobre o **atendimento pela Provedoria de Justiça**, em que, no atendimento presencial, passam de 962 em 2018 para 1159 em 2019, significando um aumento de 20,5%. Por sua vez, no atendimento telefónico, através do número geral, passaram de 5994 para 8377, que representa um crescimento de 39,8% e, na linha azul, de 1175 para 1277, isto é, mais 8,7%.

Globalmente, o número de cidadãos atendidos por estas vias passou de 8131 para 10813 em 2019, o que significa um aumento de 33%.

I. c) Do Mecanismo Nacional de Prevenção – Anexo do Relatório Anual de Atividades do Provedor de Justiça relativo a 2019

O relatório em análise apresenta, como anexo, um relatório específico sobre a atividade da Provedoria de Justiça desenvolvida na qualidade Mecanismo Nacional de Prevenção, no âmbito da Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes, que retrata e apresenta as visitas efetuadas a locais de detenção e especialmente aos centros de instalação temporária ou espaços equiparados de cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo, as recomendações efetuadas e a participação e divulgação institucional.

Em 2019, foram realizadas 45 visitas, incluindo 6 a centros educativos, 24 a estabelecimentos prisionais, 4 a locais de detenção de forças policiais, 2 estabelecimentos psiquiátricos e casas de saúde, e 9 a centros de instalação temporária.

Para cada uma das áreas visitadas, o relatório apresenta uma análise concreta, abordando, no que diz respeito aos estabelecimentos prisionais, algo para o qual também alertou a CACDLG, aquando da sua audição: é que o facto de o sistema prisional português – no seu conjunto, e apesar da negligenciável redução do número de reclusos relativamente a 2018 (111 reclusos, cerca de menos 1% da população prisional) – não se encontrar sobrelotado, existem vários EP nacionais em que a taxa de reclusão suplanta os 100%, alertando também para o facto de o parque prisional nacional ser bastante heterogéneo e carecer de remodelação.

Relativamente aos centros de instalação temporária (CIT) e espaços equiparados (EECIT), o relatório trata das condições de detenção do único CIT existente em Portugal, que nem são inquietantes, por oposição às que existem nos EECIT, todos situados nas zonas internacionais dos aeroportos; em geral, mantêm-se as preocupações de falta ou manifesta insuficiência de contactos com o exterior, falta de informação, de apoio jurídico, de acesso à saúde, de acesso por parte das ONG que já havia sido denunciadas no Relatório de 2018. De salientar que a Provedora dirigiu à Diretora do SEF a Recomendação n.º 2/2019/MNP, de 2 de outubro de 2019, recomendando a implementação de um procedimento de transferência de pessoas para o referido CIT, que mereceu daquela responsável uma decisão expressa de não acatamento.

Sobre os centros educativos, o relatório debruça-se, nomeadamente, nos temas relativos à saúde mental, ao relacionamento com o exterior e a questões organizacionais.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O relator do presente parecer prevalece-se do disposto no n.º 3 do artigo 137.º do RAR para reservar a sua opinião política sobre o relatório em apreço para momento ulterior, nomeadamente o do debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer

que o Relatório Anual de Atividades do Provedor de Justiça relativo a 2019, apresentado à Assembleia da República, está em condições de ser debatido em plenário, nos termos e para os efeitos no disposto no artigo 239.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 28 de setembro de 2020.

O Deputado relator, Telmo Correia — O Presidente da Comissão, Luís Marques Guedes.

A DIVISÃO DE REDAÇÃO.