


Por determinação de Sua Excelência o

1. Presidente da A.R. a 1.ª = Cocceiro;
2. comunicado aos GPs, DPs e Dep. inscrites;
3. o DAP faz publicação no site da AR


25.6.21



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**
Na defesa dos cidadãos

PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
2020

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada <u>680055</u>
Classificação / / / / /
Data <u>24/06/2021</u>

Relatório à Assembleia da República – 2020

Edição – Provedor de Justiça

Revisão – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Tiragem – 100 exemplares

Depósito legal – 328808/11

ISSN – 0872-9263

Como contactar o Provedor de Justiça:

Rua do Pau de Bandeira, 7-9

1249-088 Lisboa | Portugal

Telefone: 213 92 66 00

Faxe: 21 396 12 43

provedor@provedor-jus.pt

www.provedor-jus.pt



Em cumprimento do disposto no artigo 23.º do Estatuto do Provedor de Justiça, tenho a honra de apresentar à Assembleia da República o Relatório Anual de Atividades relativo ao ano de 2020.

Índice

INTRODUÇÃO	6
1. A ATIVIDADE DO PROVEDOR DE JUSTIÇA NA APRECIÇÃO DAS QUEIXAS	17
1.1. Estatísticas: algumas notas	18
1.2. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais e serviços públicos essenciais	30
1.3. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores	60
1.4. Direitos sociais	81
1.5. Direitos dos trabalhadores	100
1.6. Direitos à justiça e à segurança	113
1.7. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e avaliações de constitucionalidade	131
1.8. Região Autónoma dos Açores	150
1.9. Região Autónoma da Madeira	159
1.10. Recomendações e pedidos de fiscalização da constitucionalidade	167
2. A ATIVIDADE DO PROVEDOR DE JUSTIÇA NA PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS	173
2.1. Participação em conferências, colóquios e outros eventos	174
2.2. Programas, protocolos e publicações em matéria de direitos humanos	175
2.3. Visitas e reuniões	175
2.4. N-CID — Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência	176
3. A ATIVIDADE INTERNACIONAL DO PROVEDOR DE JUSTIÇA	198
3.1. Interação com os sistemas internacional e europeu de direitos humanos	198
3.2. Colaboração em estudos e relatórios de organismos internacionais	199
3.3. Participação em redes internacionais de cooperação	202
3.4. Visitas e participação em reuniões e grupos de trabalho internacionais	205
3.5. Participação noutros eventos, colóquios e conferências internacionais	206
4. GESTÃO DE RECURSOS	207
5. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS	213

Introdução

1. O Provedor de Justiça

1.1. Haverá poucas instituições do Estado dotadas de um estatuto constitucional tão dificilmente compreendido quanto o é o estatuto do Provedor de Justiça. Tal acontece por causa da heterogeneidade dos elementos que o compõem.

Da Justiça, ou da configuração constitucional do poder judicial, o Provedor recolhe dois elementos fundamentais: a independência e a função precípua de contribuir de forma *neutra* para a pacificação dos conflitos sociais. Embora, quanto a esta última função, a sua competência esteja limitada à resolução de problemas que oponham cidadãos e poderes públicos, ainda aí a sua atuação é a de um terceiro imparcial, que ouve sempre os pontos de vista de quem se queixa e de quem se lhe opõe. No entanto, e ao contrário do que sucede com a função judicial, o Provedor pode também agir por iniciativa própria como o faz a administração pública. O “facto” de ordenar de *motu proprio* a realização de inspeções, investigações ou inquéritos é deste último dado um exemplo ilustrativo.

Dos modelos clássicos do Direito Internacional o Provedor recolhe o elemento de ser uma instituição de *soft law*, destituída na sua ação da eficácia coativa que acompanha os atos típicos dos diferentes poderes estaduais. No entanto, e ao contrário do que sucede com os agentes do Direito Internacional, o Provedor é um agente estadual particularmente próximo de todos os cidadãos. O “facto” de a ele todos terem acesso de forma universal, gratuita e informal explica este traço fundamental de proximidade.

Da História recolhe o Provedor a sua função essencial de ser um instrumento auxiliar do Parlamento na fiscalização da ação administrativa do Estado. Foi, pelo menos, com esta finalidade, de garante do cumprimento do princípio da *boa administração*, que, de acordo com a sua matriz histórica de origem norte-europeia, se pensou inicialmente o *Ombudsman*. No entanto, depois da segunda metade do século XX a esta matriz histórica uma outra componente se veio juntar. De acordo com esta nova componente, que se juntou à primeira sem todavia a substituir, para além de ser um instrumento de garantia do princípio da *boa administração* por parte do poder executivo o *Ombudsman* deve ser ainda o garante do cumprimento dos direitos humanos (ou direitos fundamentais na estrita perspetiva interna) por parte de todos os poderes estaduais. De acordo com esta nova matriz o Provedor será um auxiliar do Parlamento na exata medida em que contribuir para o estabelecimento de uma constante «ponte de ligação» entre a sociedade e o Estado.

1.2. Todos estes elementos, de tão diversa origem, estão tão presentes na configuração atual da instituição do *Ombudsman*, hoje disseminada por todo o Globo, quanto o estão no desenho constitucional do Provedor de Justiça português. A ausência de poderes coativos e a sua função de garante do cumprimento do princípio da *boa administração* são elementos que decorrem desde logo da redação do artigo 23.º da Constituição da República. Mas

desse mesmo artigo, e da sua inserção sistemática, decorre também a função mais geral que o Provedor hoje prossegue, de elemento de garantia da observância dos direitos fundamentais – de todos eles – face a *todos* os poderes do Estado. A mesma ideia é acentuada pelo lugar que a instituição ocupa no nosso sistema de justiça constitucional (artigos 281.º e 283.º da Constituição) e pela sua presença, por inerência, no Conselho de Estado (artigo 142.º).

1.3. Uma instituição assim desenhada, com tão largas atribuições, precisa de ser governada: precisa de alguém dotado de legitimidade bastante para, em cada momento histórico, escolher os caminhos preferenciais que devem ser seguidos com eleição de alguns em detrimento de outros. Precisamente por isso, e ainda de acordo com o seu desenho constitucional, é o Provedor um órgão de titularidade singular, coadjuvado embora, devido à extensão das suas funções, por serviços de apoio de dimensão adequada. O titular da instituição é eleito pelo Parlamento para prosseguir um mandato de quatro anos, durante o qual apresenta regularmente à Assembleia que o elegeu o relato do que foi a sua atividade no ano imediatamente anterior ao momento da *prestação de contas*. É pois esse ato que agora pratico, e que pretende relatar o que foi a ação da Provedoria durante o ano de 2020.

Contudo, e porque o meu mandato terminará ainda este ano (novembro de 2021), permitir-me-ei usar o momento para procurar fazer também o «balanço» geral do quadriénio que se cumprirá em breve.

2. O ano de 2020

2.1. 2020 foi o ano em que a atividade da instituição, descrita em números, atingiu um volume superior a tudo quanto se havia registado desde a sua fundação há quarenta e seis anos. Estes *records* históricos verificaram-se em todos os dados. No geral, as solicitações que nos chegaram perfizeram o número nunca antes atingido no qual se incluem diversas formas pelas quais os serviços podem ser contactados: telefone, carta postal, correio eletrónico, visita presencial. De todas as solicitações resultou a abertura de 11 557 novos processos. Este número, também ele nunca antes atingido, é apenas a expressão de uma subida constante – e nos últimos anos acentuadíssima – do trabalho geral da instituição. Quanto a este ponto, o acréscimo face ao ano de 2019 foi de 18%. Face ao ano de 2017 de 48%. Face ao ano de 2016 de 68%. Em cinco anos a atividade geral da instituição quase duplicou. Em contrapartida, o número de processos arquivados durante 2020 (10 460), sendo ele também um *record* absoluto, não acompanhou o crescimento das novas solicitações. Voltarei ainda a este dado, pela sua pertinência quanto ao futuro possível da instituição.

Introdução

2.2. No entanto, a fria descrição de 2020 em números não resume o quanto se passou ao longo deste ano.

Quando, em 1986, se escreveu a lei que estabelece o Regime do estado de sítio e do estado de emergência (Lei n.º 44/86, de 30 de setembro), e nela se disse (artigo 18.º, n.º 2) que, «[e]m estado de sítio ou em estado de emergência que abranj[esse] todo o território nacional» se manteria em *sessão permanente*, «com vista ao pleno exercício das suas competências de defesa da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos» o «serviço do Provedor de Justiça», ter-se-á seguramente pensado que, se alguma vez nos encontrássemos em condição de *exceção constitucional*, tal ocorreria pelas razões historicamente conhecidas de necessária salvaguarda da ordem fundamental face a disrupções políticas ou naturais de efeitos profundos mas bem delimitados no tempo. Assim, a “sessão permanente” do “serviço” do Provedor de Justiça explicar-se-ia pela igual necessidade de garantir que a compressão dos direitos de liberdade – pois que era neles que essencialmente se pensava – não iria além do adequado à rápida reposição da normalidade da vida.

Mas não foi isto que veio a acontecer em 2020. A pandemia, e as medidas necessárias para a combater, não afetaram apenas os direitos de liberdade. Afetaram todas as dimensões da vida, do trabalho à família, da escola ao comércio, da empresa à arte, da deslocação ao convívio. Foram por isso de larguíssimo espectro as queixas que recebemos ao logo de todo o ano.

2.3. As queixas relativas ao Estado-empregador, ao Estado-fisco e ao Estado-segurador corresponderam em 2019 a quase 60% do volume total dos problemas que foram postos ao Provedor de Justiça: disse-o, com alguma preocupação, na *introdução* que escrevi ao Relatório apresentado o ano passado à Assembleia da República.

Em 2020 a percentagem deste tipo de queixas decresceu sensivelmente, sem que, no entanto, tivesse sido inferior o seu número em termos absolutos. Tal aconteceu porque foram muitas outras, e de teor bem mais diverso, as preocupações dos cidadãos que nos chegaram. Dou alguns exemplos. As questões sobre habitação (agregados familiares em situação de grande vulnerabilidade; problemas de acesso a habitação social; condição de pessoas em situação de sem-abrigo; dificuldades no pagamento de rendas) aumentaram em 55,3% face ao ano anterior. Do mesmo modo, acentuadamente cresceu o número de queixas relativas a direitos dos estrangeiros. Apesar de o Estado português ter em boa hora tomado (logo em finais de março de 2020) as decisões necessárias para garantir a regularização provisória de estrangeiros que se encontrassem já em território nacional – assim se impedindo que a emergência sanitária os surpreendesse em condições de total desproteção – a verdade é que, ao longo do ano, fomos sempre confrontados com um número considerável de problemas que, se já vinham sendo postos em *crescendum* antes da pandemia, durante ela não diminuíram. Em causa estão (como já estavam antes) questões relacionadas com processos de atribuição da nacionalidade portuguesa e com a regularização de pessoas já entradas em solo nacional.

Cresceu também de forma acentuada o número de queixas em matéria de saúde (mais 52% do que no ano anterior) e de educação (com um acréscimo de 25%). Num plano completamente diverso, e ainda a título de exemplo, de registar ainda o maior número de problemas que nos foram colocados a propósito de atrasos verificados na tramitação de processos de regulação das responsabilidades parentais. Estes dados demonstram bem o quanto a pandemia veio a afetar *todas* as dimensões da vida.

Mas mesmo naquelas áreas em que, desde o início da sua atividade, tem sido sempre maioritária a intervenção do Provedor – refiro-me às por mim designadas áreas do Estado-empregador, do Estado-fisco e do Estado-segurador – mudanças assinaláveis houve que não podem deixar de ser registadas.

No domínio do trabalho, por exemplo, os problemas oriundos do sector privado foram de montante quase igual aos emergentes do emprego público. As medidas extraordinárias que, em todos estes domínios, tiveram que ser tomadas para o combate eficaz à pandemia explicam esta nova situação. Do mesmo modo, no âmbito da fiscalidade, atingiram um montante impressionante as questões relativas à suspensão dos processos de execução fiscal; e, no âmbito mais alargado dos diversos assuntos económico-financeiros, foram causa dos problemas que nos chegaram todo o vasto leque de medidas tomadas a propósito da suspensão das atividades económicas: desde os problemas atinentes aos fundos de apoio às atividades empresariais (quer quanto aos requisitos legais da sua concessão quer quanto ao modo administrativo de os conceder) até a diferentes aspetos do regime das moratórias. Os apoios extraordinários desenhados para combater a pandemia foram também maioritários no domínio da segurança social. Contudo – e este é um ponto que não pode deixar de ser sublinhado – nem toda a atividade do Provedor nestes domínios se restringiu à afiliva situação causada pela COVID-19. Em muitos outros campos a vida continuou, com a sua normalidade possível. Disso é exemplo ilustrativo o facto de se ter podido concluir logo nos primeiros meses de 2020 a inspeção às Secções de Processo Executivo do Instituto de Gestão Financeira do Instituto de Segurança Social.

2.4. Apenas três notas finais, para concluir o relato sobre o que foi, na Provedoria de Justiça, o ano de 2020.

A primeira nota diz respeito à interpretação que foi dada ao conceito de “sessão permanente”, que, como já vimos, é o adotado pela Lei que estabelece o Regime do estado de sítio e do estado de emergência para identificar a injunção especial que, em situações de exceção *constitucional*, impende sobre o Provedor de Justiça e sobre o modo de funcionamento dos seus serviços.

Quando, a 18 de março de 2020, o Decreto Presidencial declarou a vigência do primeiro Estado de Emergência em todo o território nacional, os colaboradores da Provedoria encontravam-se já, quase todos (cerca de 90%) em regime de trabalho remoto, prestado a partir de

Introdução

casa. Entendi por isso que a inédita situação (e a interpretação a dar ao conceito de “sessão permanente”, de igualmente inédita aplicação) se deveria saldar numa dupla tarefa. Por um lado, em conferir preferência de tratamento, e celeridade especial, a todas as questões que nos fossem apresentadas e que diretamente se relacionassem com o surto pandémico; por outro, em não desistir, em relação a essas mesmas questões, de prestar todos os esclarecimentos que nos fossem pedidos, ainda que as solicitações que por esse meio nos chegassem não pudessem verdadeiramente ser configuradas como “queixas”. Terminado o ano de 2020, chegámos à conclusão segundo a qual, de acordo com os registos feitos, a percentagem dos ditos “temas COVID” perfazia 22% do total dos problemas que nos chegaram. Este dado, contudo, não consta das estatísticas gerais que já de seguida apresentaremos. A razão que explica o facto é simples. A experiência de um ano mostrou-nos que a separação cerce entre “queixas COVID” e outras, desprendidas do surto pandémico, não era uma separação fiável. Precisamente porque a pandemia, pelos seus efeitos, acabou por afetar *todos* os sectores da vida, inundando de forma pervasiva as comunicações existentes entre as suas diversas dimensões, a distinção entre o que dela relevava e o que dela não dependia acabou por se mostrar praticamente inviável. De todo o modo, em situações evidentes a ordem de tratamento preferencial não deixou de ser cumprida.

A segunda nota diz respeito ao esforço de esclarecimento pedagógico, que procurámos fazer mesmo naquelas situações em que nos não era apresentada nenhuma “queixa”, no exato sentido do termo. O aumento de volume de trabalho terá impedido que este esforço – que a Provedoria em geral não empreende, visto não ser função sua o esclarecer dúvidas de Direito que possam persistir à margem de conflitos realmente existentes – pudesse ser cabalmente cumprido. Contudo, não posso deixar de assinalar o quanto, na medida da possibilidade efetiva da sua realização, terá sido útil tal esforço, sobretudo durante a vigência do primeiro estado de emergência. Ao longo deste período foi sendo patente a inquietação de muitos cidadãos quanto às novas condições de vida que então eram ditadas. A desorientação, particularmente sentida por pessoas em condições de isolamento, provinha sobretudo de dificuldades no abastecimento de bens essenciais. A rede solidária que então se estabeleceu, entre freguesias, municípios, IPSS e instituições religiosas, contribuiu em muito para diluir os problemas. Por isso, a meio do ano, todos estes pedidos de ajuda foram progressivamente desaparecendo.

Finalmente, a terceira nota – que, em certo sentido, é a continuação da anterior – diz respeito às respostas obtidas por parte das autoridades durante todo este difícil período. Em muitos dos domínios em que fomos chamados a intervir pudemos verificar a colaboração pronta das entidades a quem nos dirigíamos. Assim sucedeu, por exemplo, no campo das medidas extraordinárias que foram sendo tomadas nos apoios ao emprego e às empresas e que foram também sendo progressivamente aperfeiçoadas; e assim sucedeu, igualmente – mas no âmbito de uma bem diversa realidade –, em tudo o que disse respeito ao mundo

prisonal. O diálogo constante que aí se pôde estabelecer entre os serviços da Provedoria e a Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais foi, para nós, o exemplo de uma frutuosa política de proximidade, de esclarecimento, de prevenção.

3. Balanço de um quadriénio

3.1. O Provedor de Justiça não é um centro de estudos, nem em tal se pode vir a transformar. Mas também não é – nem em tal se pode vir a transformar – uma instância estadual de resolução alternativa de litígios, que se limite a resolver gratuitamente cada pedido concreto que lhe seja apresentado seguindo para tanto a regra mínima de processo que dita que todos os conflitos, para serem *justamente* resolvidos, precisam da intervenção de um terceiro *neutro* que ouça tanto os pontos de vista de quem se queixa como os pontos de vista de quem se lhe opõe. A dar-se, a transmutação da instituição do *Ombudsman* neste simples terceiro neutro, que se limita passivamente a resolver *cada caso* sem dele retirar quaisquer ilações de sistema, perverte o estatuto constitucional do Provedor de Justiça. E fá-lo na medida em que impede a possibilidade de exercício efetivo das mais importantes funções que constitucionalmente lhe são cometidas, que se contam entre a sua mais essencial *razão de existir*, e que atrás (ponto 1) deixei assinaladas.

Em primeiro lugar, tal transmutação, a dar-se, impede que o Provedor possa, ao contrário do que sucede com o poder judicial, agir por sua própria iniciativa, de *motu proprio*, sem ter que ficar à espera, para encetar qualquer ação, que um certo e concreto *pedido* lhe seja apresentado. Em segundo lugar, e como consequência deste primeiro impedimento, a transmutação, a dar-se [do Provedor em simples instância de resolução alternativa de litígios], impede também que o *Ombudsman* aja eficazmente como instrumento auxiliar de garante do princípio da boa administração, comunicando às autoridades administrativas o que é que, *sob o ponto de vista do sistema*, vai mal e precisa de ser corrigido; como impede que ele aja como meio eficaz de ligação entre a sociedade e o Estado, comunicando a este último (e em particular ao Parlamento, perante o qual responde) o que de melhor pode ser feito para acautelar a situação dos membros mais frágeis da comunidade. No entanto, o Provedor de Justiça existe como órgão constitucional independente para poder cumprir estas duas funções. Sem elas, ou com a inviabilidade do cumprimento delas, perde a sua *razão constitucional* de ser. É que em caso algum a Constituição o vê como um mero *ersatz* do poder judicial, que exista para fazer o *mesmo* que a função jurisdicional faz mas de modo “alternativo” – isto é, *in casu*, sem custas e sem regras de processo.

Dir-se-á, em eventual contra-argumentação, que, mesmo assim, transmutando-se em simples *ersatz* do poder judicial, o *Ombudsman* continua a ser uma instância de provimento de justiça, uma vez que também ele contribui, embora de modo informal e por isso mais célere,

Introdução

para a função de pacificação dos conflitos sociais. Não creio no entanto na força bastante deste contra-argumento. A pacificação dos conflitos sociais é tarefa que caberá sempre, e precipuamente, aos tribunais. Só eles, e as regras de processo que neles se seguem, estarão em condição de garantir que se possam transformar em contendas verbais disputas que de outro modo poderiam ser violentas até ao último sangue. Só eles, e as regras de processo que neles se seguem, estarão em condições de garantir o apaziguamento dos vencidos, preparando-os, ao longo dos ritos formais que se vão desenrolando, para um desfecho desfavorável mas que pode ser racionalmente antevísível.

Assim, a Justiça à qual o *Ombudsman* provê tem que ter natureza e amplitude diferentes. E a diferença não pode ser apenas encontrada no âmbito mais restrito da sua atuação, balizada pelos conflitos existentes entre poderes públicos e cidadãos. A diferença tem que ser encontrada na dimensão inelutavelmente *sistémica* que caracteriza a justiça que o Provedor procura realizar. As razões para a sua existência como órgão constitucional independente ficarão assim comprometidas se ele se converter numa instância estrita de resolução de problemas isolados. O Provedor não serve a comunidade servindo apenas o pedido e quem lho apresenta. O Provedor só serve a comunidade se for capaz de converter cada pedido numa visão mais alargada do que vai correndo mal e puder vir a ser melhorado.

3.2. Fui-me dando conta, ao longo do meu mandato, que o Provedor de Justiça português pode estar em risco de ver comprometida a realização desta sua função essencial, precisamente por estar também em risco de se converter nessa espécie de *ersatz* da função jurisdicional que resolve cada caso concreto sem daí retirar ilações de *sistema*.

Dois fatores conjugados concorrem, a meu ver, para que tal aconteça.

De um lado, concorre para que tal aconteça o crescimento exponencial, que atrás deixei registado em números, do volume de solicitações que tem chegado à instituição nos últimos anos. Assoberbados perante tal crescimento exponencial, os serviços da Provedoria procuram, e bem, resolver *cada caso*. A resolução de *cada caso* chama a apresentação de mais *casos*. A resma cresce; e, sendo cada vez mais alta, a partir de certa altura impede a visão da floresta. O volume de trabalho que em cada ano se vai acumulando faz com que não sobre tempo para que se possam considerar, estudar ou sequer pensar questões de *sistema*.

Mas a este fator acresce um outro. A Provedoria, constituída pelos serviços do Provedor, repousa em estruturas orgânicas obsoletas, tornadas rígidas por um decreto-lei de 1993; e em estruturas pessoais entretanto envelhecidas, que precisam de renovação funcional e geracional. Dei-me conta da necessidade de ultrapassar todos estes fatores de imobilismo a meio do meu mandato. Nessa altura, dois caminhos de solução se me apresentavam: ou ia realizando gradual e informalmente a agenda de renovação das estruturas pessoais, mas sem nenhuma alteração prévia das estruturas orgânicas, ou enveredava antes pela reforma destas últimas para depois levar a cabo a renovação geracional e funcional. Acabei por optar por esta última

solução. Tarde no entanto o fiz. Tinha finalizado o projeto de renovação das estruturas orgânicas quando irrompeu a pandemia. Nas circunstâncias difíceis que a partir de então se viveram – e com todos ou quase todos os colaboradores a prestar serviço em regime de teletrabalho – tornou-se praticamente impossível executá-lo. Assim comprometida ficou a reforma global da instituição, a qual, no entanto, continuo a considerar tarefa indispensável à garantia do seu futuro.

3.3. Um das razões pelas quais só tarde me dei conta da necessidade de combater os fatores de imobilismo que afetam a instituição residiu nas competências extraordinárias que foram sendo cometidas ao Provedor ao longo do meu mandato. Por quatro vezes me foi atribuída, por resoluções do Conselho de Ministros, a competência extravagante de arbitrar o montante de indemnizações assumidas pelo Estado em função de danos *graves e anormais* causados por acontecimentos extremos. Assim foi com os grandes incêndios de 2017, em relação aos quais me foi devolvida a competência para determinar, em cada caso concreto, o montante de indemnizações devidas pelo Estado pelos danos morais e materiais causados aos familiares das suas vítimas mortais; a competência para determinar, em cada caso concreto, o montante das indemnizações, igualmente por danos pessoais e materiais, devidas aos feridos graves nos mesmos incêndios; a competência para determinar igual montante de indemnizações aos familiares das vítimas mortais causadas pelo desabamento da estrada de Borba; e, finalmente, a competência para determinar igual montante de indemnizações devidas aos familiares do cidadão ucraniano Ihor Homeniuk.

Não está agora em causa voltar a relatar o que foi feito a propósito dos três primeiros casos. A tarefa já foi realizada, e a ela não voltarei. Por outro lado, também não é este o momento para prestar contas do modo como cumпри a tarefa mencionada em último lugar. Como terminei a sua realização durante o mês de janeiro de 2021, ao relatório que será apresentado à Assembleia da República durante o próximo ano caberá a função de explicar o que neste domínio se realizou.

No entanto, se volto a mencionar todos estes dados, já tão sobejamente abordados, é porque considero que, em momento de “balanço” de mandato, a menção não deve ser dispensada. Não está em causa o bem-fundado da atribuição destas competências extraordinárias ao Provedor de Justiça. Entendo pelo contrário que, devido precisamente à singularidade do seu estatuto constitucional, que logo no início desta “introdução” procurei expor, ao Provedor caberia – de certa maneira, *naturalmente* – ser o instrumento auxiliar do cumprimento de um dever que o Estado, por intermédio do Conselho de Ministros, reconheceu como sendo seu. Assim, se volto a invocar todos estes dados, já tão sobejamente conhecidos, faço-o porque considero que nunca será demais sublinhar a necessidade de uma reflexão conjunta sobre tudo quanto a eles subjaz. Formaram estes quatro anos um tempo ao longo do qual se sucederam, a uma velocidade vertiginosa, acontecimentos extremos que nos fustigaram de

Introdução

forma impiedosa. Perante os danos que eles causaram o Estado assumiu *ex post facto* as suas obrigações. Mas o que a sucessão vertiginosa de todos estes acontecimentos extremos nos ensina é que deveremos porventura procurar encontrar, para poder fazer face à *era do risco e da incerteza* que eles anunciam, remédios preventivos que, criando defesas *ex ante facto*, impeçam que o pior – só dificilmente compensado por compensações indemnizatórias – volte a acontecer.

3.4. No meio de todos estes contextos, procurei ao longo destes anos conduzir a Provedoria de acordo com algumas linhas fundamentais de ação.

Em primeiro lugar, e no domínio das respostas às queixas apresentadas, tentei dar a conhecer a instituição, de modo que os problemas que lhe fossem colocados se mostrassem diferentes do que aqueles que há anos se vinham tornando habituais. Estou convicta de que esta divulgação, destinada a garantir que a ação do Provedor possa chegar a quem mais dela precise, é tão necessária para assegurar o cabal cumprimento do seu mandato quanto o é a defesa [que atrás fiz] da continuidade da sua intervenção sistémica, decidida de *motu proprio*. O *Ombudsman* existe para valer aos que mais dele necessitam. Uma instituição que, ao longo de décadas, seja sempre chamada a resolver maioritariamente o mesmo tipo de problemas, colocados pelos mesmos e invariáveis grupos de cidadãos, tornar-se-á uma instituição *imóvel* no tempo, sobre a qual pode legitimamente recair a suspeita de não servir aqueles que mais carecem de um facilitado, universal gratuito e informal acesso ao Direito. Foi por isso minha preocupação primeira a de garantir que, sendo mais conhecido o Provedor de Justiça, dele e da sua ação pudessem vir a beneficiar os sectores mais vulneráveis da comunidade.

Na sequência desta preocupação, que foi a que primeiramente me guiou, procurei dar igual importância às diferentes competências que hoje são conferidas ao Provedor de Justiça português.

Como bem se sabe, o Provedor, para além de ser um órgão «de apreciação de queixas sem poder decisório» (artigo 23.º da Constituição), é desde há alguns anos a Instituição Nacional de Direitos Humanos e a sede do Mecanismo Nacional de Prevenção contra a tortura e outros tratos ou penas cruéis, desumanas e degradantes. Como tem este último desenvolvido a sua atividade é matéria a ser descrita – a tal o exige a lei – em relatório autónomo, a ser apresentado ao Parlamento no mesmo momento em que se lhe submete o relatório geral. Mas já em relação à ação desenvolvida pela Provedoria enquanto Instituição Nacional [de Direitos Humanos] nunca será demais sublinhar a sua importância, especialmente no que diz respeito ao exercício das competências que por esta via lhe são cometidas de monitorização do Estado português quanto ao cumprimento das obrigações que sobre ele impendem em virtude da ratificação de Tratados internacionais. Tal como aconteceu nos anos anteriores, de toda essa atividade se dará conta nos capítulos finais do presente relatório.

O Estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 9/91, de 9 de abril) diz no seu artigo 20.º que ao Provedor compete, também, «[p]romover a divulgação do conteúdo e da significação de cada um dos direitos e liberdades fundamentais (...)». O exercício desta competência, que se traduzirá inevitavelmente na elaboração e edição de estudos ou relatórios sectoriais, tem ficado prejudicada nos últimos anos. As dificuldades que atrás mencionei, geradas pelo crescimento exponencial do número de queixas, explicarão por certo o facto; mas não diminuem a falta objetiva que a ausência destes estudos só por si acarreta. Se assim já o era em 1991, ano em que foi escrito o Estatuto, assim o será por maioria de razão hoje, mais de vinte anos passados sobre o momento em que, por decisão dos competentes órgãos internacionais, foi o Provedor de Justiça de Portugal acreditado como Instituição Nacional de Direitos Humanos. Uma das principais tarefas que cabe a este tipo de instituições é precisamente a de *promover* o conhecimento sobre os direitos e as liberdades fundamentais. Tendo isso em mente, e tendo também em consideração as especiais responsabilidades que sobre a Provedoria recaíam num tempo tão desafiante para a missão de salvaguarda dos direitos humanos quanto o foi (quanto o tem sido) o tempo da pandemia, decidi logo nos primeiros meses de 2020 que seriam editados contributos para o melhor conhecimento deste período quanto a três temas fundamentais: a educação, a condição das pessoas em situação de sem-abrigo e os problemas gerais do Estado de direito. A edição deu-se em 2021, e resultou numa pequena coleção intitulada *cadernos da pandemia*. Dadas as dificuldades por nós sentidas quanto à realização de trabalhos dotados de algum “alcance sistémico”, a ambição destes *cadernos* teve que ser limitada: o que com eles se procurou fazer foi apenas o retrato de um tempo, de modo a coligir e ordenar informação que, porventura, virá hoje e no futuro a ser útil a toda a comunidade.

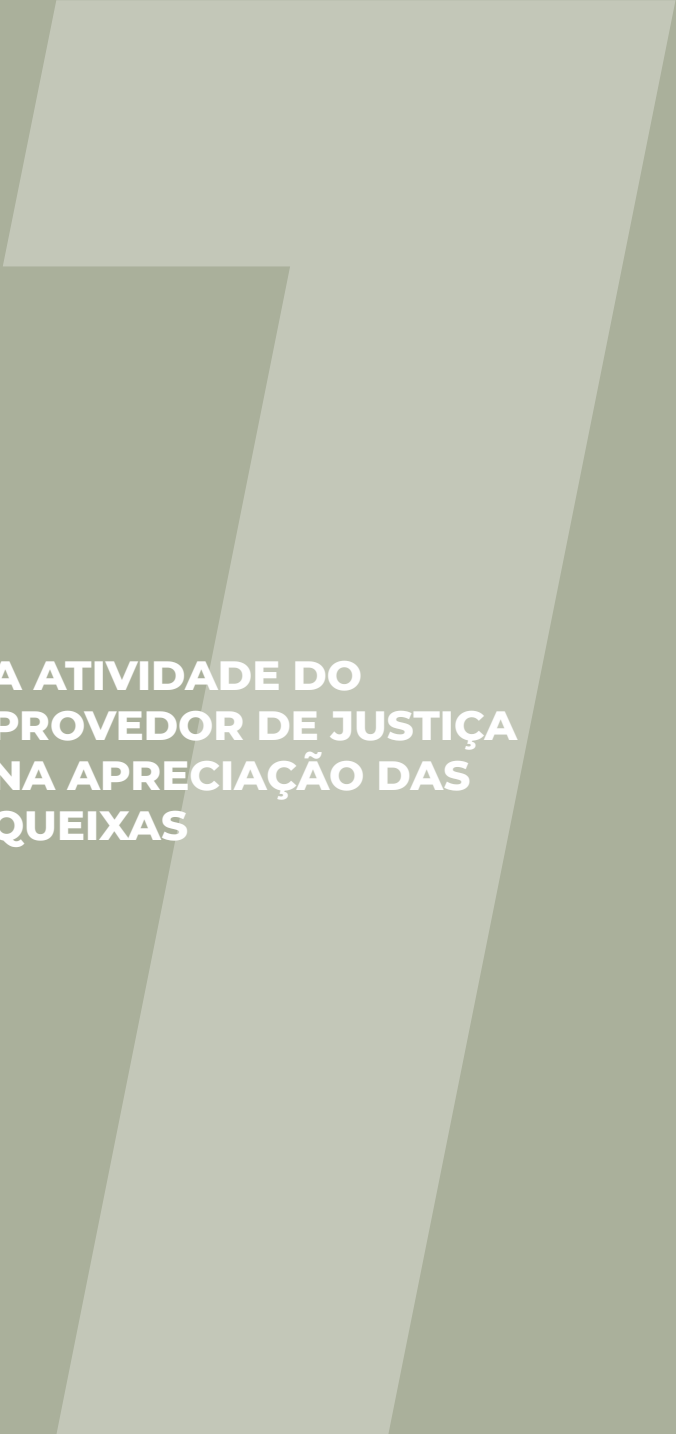
Finalmente, um último ponto, que considero ser de não menor importância. A Provedoria de Justiça vem estabelecendo desde há algum tempo uma plethora de relações internacionais que reclamam a sua frequente presença nas mais diversas instituições e fóruns, onde há lugar a troca de informações técnicas, debate de ideias e reportes de experiências. Assim é pela difusão que a figura do *Ombudsman*, com formas e designações diversas de acordo com cada tradição nacional, foi ganhando em todo o Globo. Todavia, como também aqui importava *escolher*, privilegiei ao longo dos últimos quatro anos os contactos com as instituições análogas existentes nos países europeus e com os provedores de justiça e instituições nacionais de direitos humanos dos países de língua oficial portuguesa. Neste contexto, fui em 2020 eleita para a direção europeia do Instituto Internacional do *Ombudsman* e procurei servir, como secretariado executivo, a rede das provedorias de justiça dos nossos parceiros lusófonos.

Maria Lúcia Amaral
Provedora de Justiça



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

A large, light-colored, stylized number '7' graphic is positioned in the background, tilted slightly to the right. It has a thick, blocky appearance with a slight shadow effect.

**A ATIVIDADE DO
PROVEDOR DE JUSTIÇA
NA APRECIÇÃO DAS
QUEIXAS**

1. A atividade do Provedor de Justiça na apreciação das queixas

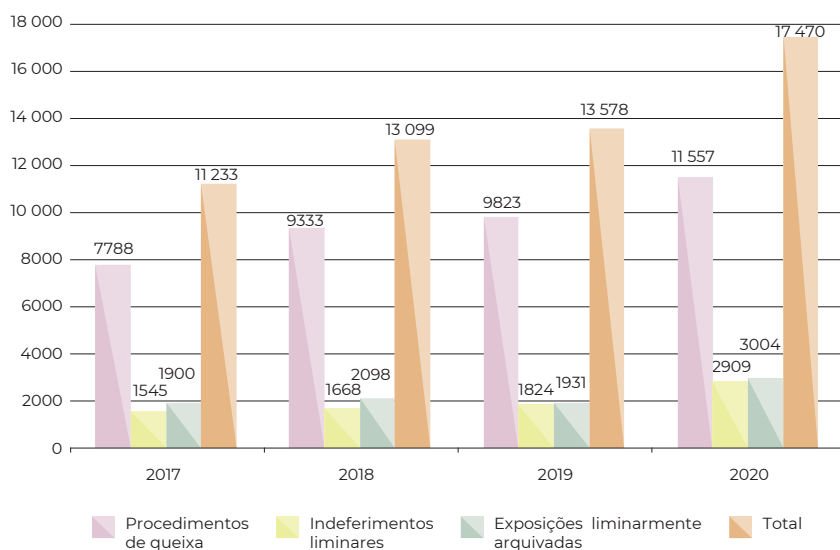
1.1. Estatísticas: algumas notas

[Números gerais]

Durante o ano de 2020, prosseguindo a tendência de crescimento de anos anteriores, foram recebidas 17 470 exposições e um conjunto de 4027 chamadas para as linhas telefónicas especialmente dedicadas a crianças, a idosos e pessoas com deficiência.

GRÁFICO I

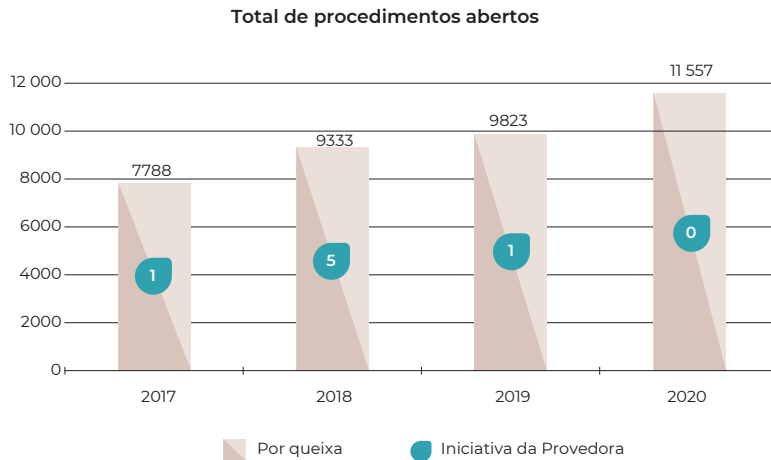
Queixas admitidas, indeferidas liminarmente e exposições liminarmente arquivadas



De entre as quase 17 500 exposições recebidas 11 557 foram qualificadas como queixas, dando origem a procedimento. Este valor representa, face a 2019, um crescimento de 18%, mais que triplicando a taxa de crescimento verificada nesse ano a qual se cifrou nos 5%. Tomando como referência o ano de 2017, o valor registado em 2020 corresponde a um crescimento de

48% dos procedimentos de queixa instaurados. Se recuarmos a 2016, em meia década, verifica-se um aumento de 68% dos procedimentos abertos.

GRÁFICO II



A mesma tendência de crescimento ocorreu nas exposições liminarmente arquivadas, aumentando 56% nos últimos 4 anos e, nos casos de indeferimento liminar de queixa, aumentando 59% em igual período. Na sua maior parte, os casos de indeferimento liminar resultam de se mostrar prematura a intervenção pedida, ocorrendo igualmente situações que se não enquadram nas competências do Provedor de Justiça, designadamente por dizerem respeito ao exercício da função jurisdicional.

Somando as situações de indeferimento liminar (2909) com o número de procedimentos de queixa abertos (11 557) alcançamos o valor de 14 466 unidades, o que representa, face a 2019, um aumento de 24%.

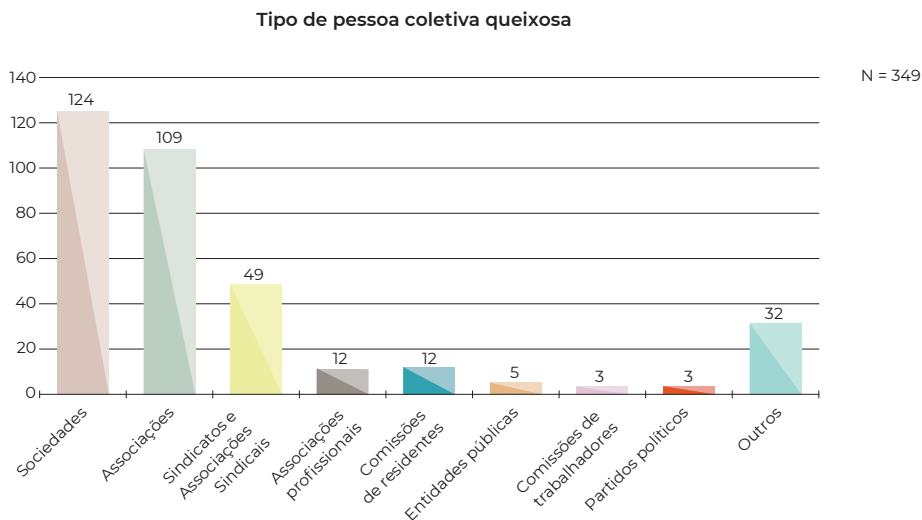
[Queixosos e mecanismos de apresentação de queixa]

A proporção de queixas apresentadas por pessoas singulares ou coletivas manteve-se sensivelmente idêntica aos anos anteriores. Assim, em 97%¹ das situações as queixas foram apresentadas por pessoas singulares e em 3% dos casos por pessoas coletivas.

De entre as queixas apresentadas por pessoas singulares, 52% foram-no por pessoas do género masculino e 48% por pessoas do género feminino, valores estes que se aproximam dos registados no ano de 2019 (53% e 47%, respetivamente). A aproximação de um ponto percentual verificada em 2020 é idêntica àquela que foi verificada no ano transato.

¹ Foram apresentadas 11 208 queixas por pessoas singulares e 349 por pessoas coletivas.

GRÁFICO III



No que se refere às queixas apresentadas por pessoas coletivas, ocorre uma forte subida, em 14 e 12 pontos percentuais, respetivamente, no caso de queixas apresentadas por sindicatos e por sociedades.² Em sentido inverso, as queixas apresentadas por associações desceram oito pontos percentuais.³ Há a notar descidas nas queixas apresentadas por comissões de residentes e entidades públicas. Esta descida foi compensada pelo aumento sentido por entidades coletivas de natureza particular, como é o caso dos condomínios.

QUADRO 1

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS ABERTOS

Por queixa escrita	1275
Por queixa verbal/presencial	226
Por queixa por via eletrónica	10 056
Por iniciativa da Provedora	0
Total de procedimentos abertos	11 557

Prosseguindo a evolução já há muito verificada, mas este ano particularmente acentuada, pelas vicissitudes do contexto pandémico vivido, a percentagem da utilização de meios

² Representando aumento de 88% e 53% respetivamente.

³ Numa quebra de 37%.

eletrónicos para apresentação de queixa subiu fortemente, onze pontos percentuais, constituindo esta via de comunicação 87% do total de queixas apresentadas.⁴

As restrições no atendimento presencial motivaram uma forte redução no número de queixas por essa via recebidas, tendo igualmente diminuído, em termos absolutos e relativos, as queixas apresentadas por via postal.

[Movimentos processuais]

Se pelo quarto ano consecutivo se verifica o crescimento significativo do número de procedimentos abertos, naturalmente o número total de procedimentos em instrução⁵ durante 2020 voltou a subir fortemente, em cerca de duas mil e oitocentas unidades (2794 em termos exatos), passando de 14 804 para 17 598 procedimentos.⁶

QUADRO 2

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS EM INSTRUÇÃO	
Procedimentos que transitaram de 2013	11
Procedimentos que transitaram de 2014	42
Procedimentos que transitaram de 2015	102
Procedimentos que transitaram de 2016	209
Procedimentos que transitaram de 2017	548
Procedimentos que transitaram de 2018	1303
Procedimentos que transitaram de 2019	3826
Soma dos procedimentos anteriores a 2020	6041
Procedimentos abertos em 2020	11 557
Total de procedimentos em instrução	17 598

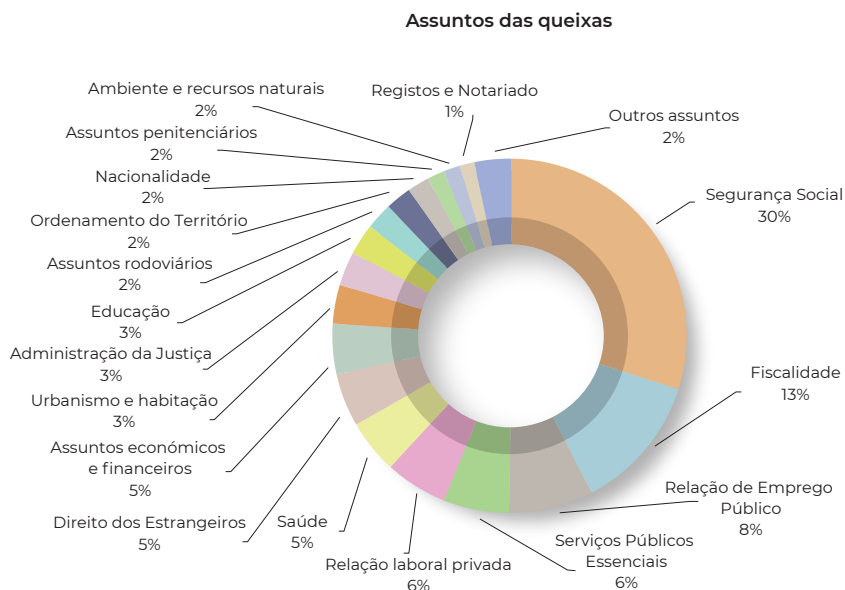
⁴ Apesar de aumentar o número absoluto, a utilização do formulário disponibilizado na página institucional baixou em termos percentuais, sendo o crescimento evidenciado maioritariamente imputável ao simples correio eletrónico, que constitui uma queixa tendencialmente menos estruturada.

⁵ Corresponde à soma dos procedimentos transitados de 2019 para o ano de 2020 (6041) e os procedimentos novos abertos em 2020 (11 557).

⁶ Crescimento de 19%.

[Assuntos das queixas]

GRÁFICO IV



No que se refere às matérias mais suscitadas nas queixas recebidas, o panorama vivido em anos anteriores mantém-se similar, sendo de realçar a quebra percentual, de 36% para 30% do total, das matérias relativas à Segurança Social⁷, e de 11% para 8% das matérias sobre a Relação de Emprego Público. Em sentido inverso, o peso da Relação laboral privada triplicou, com crescimento proporcional igualmente relevante nos Assuntos económico-financeiros, na Fiscalidade, na Saúde e no Direito dos Estrangeiros.

Em termos absolutos, e dado o forte crescimento do total de queixas, há a registar subidas mais pronunciadas, além dos casos acima mencionados, em matéria de Registos e Notariado e Assuntos Rodoviários. Em sentido inverso, não se registou decréscimo significativo em nenhuma categoria.

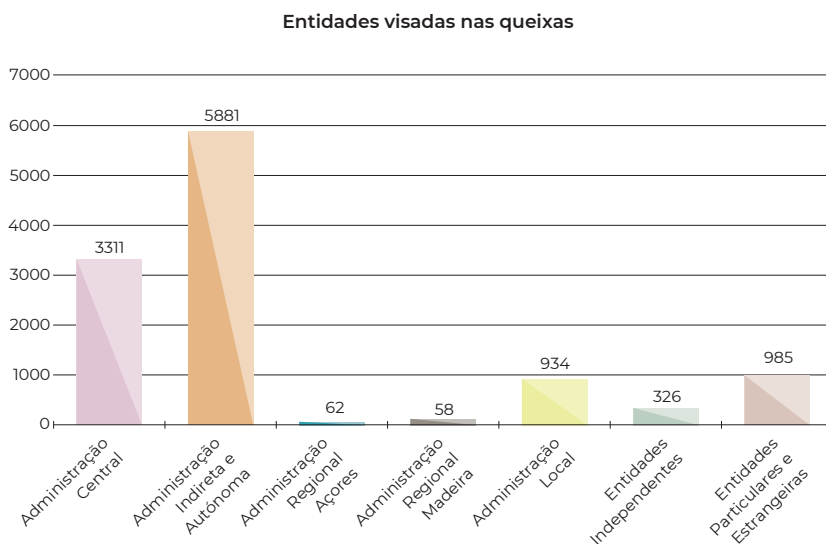
Mantendo-se, embora com variação de ordem, as matérias mais frequentes como as de Segurança Social, Fiscalidade e Relação de Emprego Público⁸, o peso conjunto desceu de 57% para 51%, explicado, em larga medida, pelo aumento de queixas relativas a outras matérias. No entanto, importa reforçar que a diminuição do peso percentual destas categorias de matérias não corresponde a uma diminuição do seu valor numérico.

⁷ Sendo o número de queixas todavia similar ao do ano anterior.

⁸ Em 2019 a ordenação era a seguinte: Segurança Social, Relação de Emprego Público e Fiscalidade

[Entidades visadas]

GRÁFICO V



A análise das queixas por categoria de entidades visadas sugere, em correlação com o que se escreveu sobre os respetivos assuntos, a descida do peso relativo da Administração Indireta e Autónoma, representando 51% este ano, o que corresponde a uma quebra de três pontos percentuais face ao ano anterior. Todavia, em termos numéricos absolutos, passamos de 5381 queixas em 2019 visando entidades desta categoria, para 5881 em 2020. Na Administração Indireta e Autónoma o peso relativo dos institutos e entidades empresariais continua a crescer ligeiramente, sendo agora de 97%⁹ das queixas visando entidades desta categoria.

As queixas contra a Administração Central sobem em termos relativos (e também absolutos), passando de 24% do total para 29% do total. Assinale-se que o aumento do peso percentual das queixas visando a Administração Central – na comparação com as outras categorias de administração do Estado – resulta em larga medida do aumento de 36% das queixas visando entidades daquele tipo de administração.

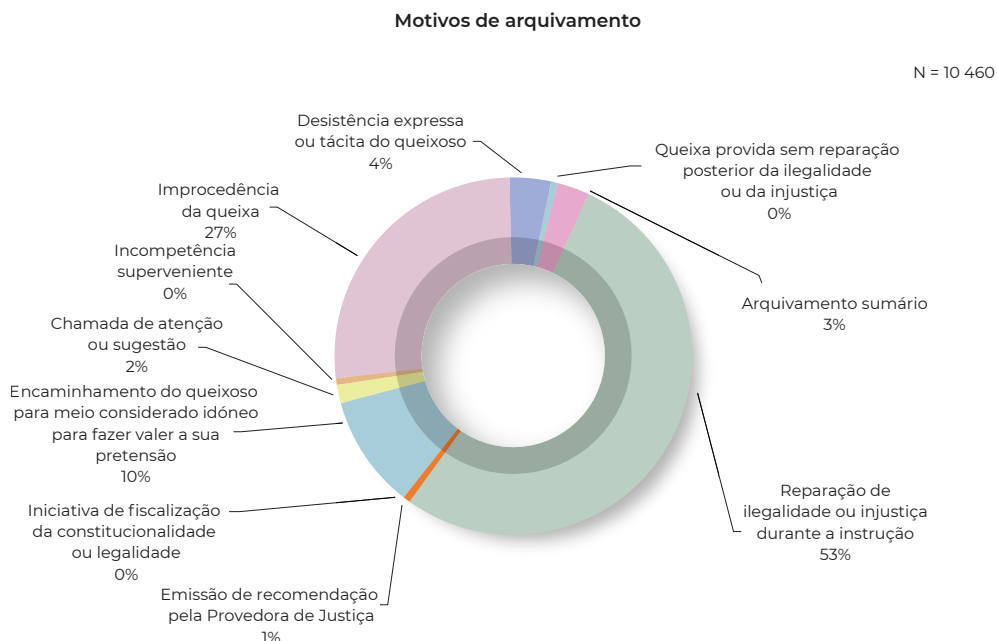
Assinala-se a diminuição em 18% das queixas visando entidades da Administração Regional da Madeira e o aumento em 68% das que visaram entidades da Administração Regional dos Açores.

⁹ (96% no ano de 2019)

[Arquivamento – Motivos – e tempo de resposta]

No ano de 2020 o número de procedimentos arquivados superou, pela primeira vez, as dez mil unidades (10 460), num aumento de 19% face ao valor registado em 2019.¹⁰ São mais 1697 procedimentos arquivados o que espelha bem um impressionante aumento da capacidade da instituição em apreciar, instruir e tomar posição perante as situações que lhe são colocadas.

GRÁFICO VI



No que se refere aos motivos para tal arquivamento, é de destacar o contínuo crescimento, embora neste ano menos acentuado, do número absoluto de situações resolvidas durante a instrução.¹¹ Apesar disso, a proporção deste motivo de arquivamento no número total de arquivamentos desceu, de 57% para 53%, explicado principalmente pelo correlativo aumento na proporção de casos em que se considerou improcedente a queixa. Ainda em termos relativos, é de assinalar a descida do peso percentual de casos de arquivamento sumário, em termos compatíveis e em linha com o já referido aumento de indeferimentos liminares. Em sentido oposto merece destaque também o crescimento do peso percentual (25%), dos casos de encaminhamento (superando o milhar em 2020).

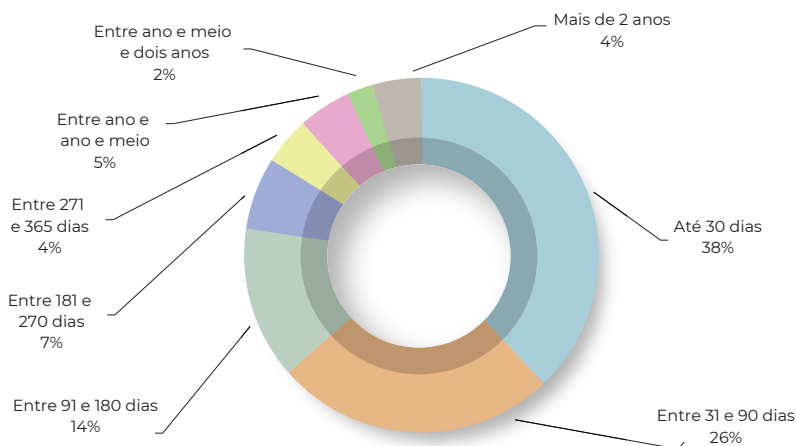
¹⁰ Neste ano e face a 2018, o aumento tinha já sido de 14%.

¹¹ 5535 casos em 2020, por comparação com o valor de 4966 registado no ano anterior.

GRÁFICO VII

Duração dos procedimentos arquivados em 2020

N = 10 460



Um dos aspetos que importa igualmente analisar diz respeito à duração dos procedimentos entre o momento da sua abertura e o seu arquivamento. Em uma primeira aproximação sublinhe-se a recuperação, face ao ano anterior, da proporção de procedimentos terminados em menos de 90 dias. Assim, se em 2019 se tinha registado que tal tinha ocorrido em 53% dos casos – contrastando com o valor de 64% respeitante a 2018 – em 2020, a proporção de procedimentos com esse tempo de resposta foi de 63%. É ainda de assinalar que, de entre estes, 38% foram encerrados nos primeiros 30 dias após a sua abertura.

Tomando como horizonte os doze meses posteriores à abertura do procedimento, cumpriram esse limite 88% dos procedimentos arquivados. Se é certo que o valor verificado em 2019 se cifrava em cerca de 90%, a diminuição verificada em 2020 é explicada pela elevada recuperação de procedimentos mais antigos, o que naturalmente tem reflexos no tempo médio de duração dos procedimentos arquivados.

Tendo presente que só no final do ano de 2020 é que foi possível verificar se a duração dos processos iniciados em 2019 foi inferior ou superior a 12 meses, dá-se agora nota que 84% destes processos foram concluídos em menos de um ano. O valor alcançado com os processos iniciados em 2018 e relatados no relatório de 2019 foi de 81%.

Estes dois últimos indicadores espelham um importante esforço de conclusão de situações mais antigas, sem, todavia, perder de horizonte as queixas mais recentes.

[Saldo processual]

Arquivados

Apreciadas as múltiplas dimensões do movimento processual do ano 2020, designadamente o número de queixas entradas e de processos findos, bem como as razões e os fundamentos que a isso conduziram, é este o momento de sintetizar estas diversas realidades.

Como já foi referido, se em 2019 foram arquivados 8763 procedimentos, em 2020 esse número subiu para 10 460 – o valor mais alto de sempre – traduzindo-se, a diferença em mais 1697 arquivamentos, o que corresponde a mais 7 arquivamentos por cada dia útil. Tal constitui, sublinhe-se, um sinal de resiliência da instituição para, mesmo em condições altamente desafiantes – basta referir para ilustrar este ponto a exigência que a adaptação ao teletrabalho impôs e impõe –, aumentar significativamente a capacidade de dar por finalizada a intervenção, acompanhando, ou não, a pretensão do cidadão.

Sem prejuízo dos dados que constam no quadro seguinte quanto ao arquivamento de procedimentos mais antigos, para demonstrar e reforçar o que se transmitiu, assinala-se que, de todos procedimentos instaurados em 2020, 64%, ou seja, 7448 unidades, foram arquivados ainda durante esse mesmo ano, numa subida deste indicador, face ao ano anterior, em três pontos percentuais.

Todavia, pese embora a intensa atividade desenvolvida e a melhoria desta capacidade de resposta, isso não foi suficiente para compensar o forte crescimento do número de novas queixas – que se conjuga também com idêntico movimento dos casos de indeferimento liminar¹² – bem como com o maior número de procedimentos pendentes no final de 2019.

QUADRO 3

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS ARQUIVADOS

Procedimentos arquivados que transitaram de 2013	11
Procedimentos arquivados que transitaram de 2014	16
Procedimentos arquivados que transitaram de 2015	46
Procedimentos arquivados que transitaram de 2016	94
Procedimentos arquivados que transitaram de 2017	154
Procedimentos arquivados que transitaram de 2018	449
Procedimentos arquivados que transitaram de 2019	2242
Soma dos procedimentos arquivados anteriores a 2020	3012
Procedimentos arquivados abertos em 2020	7448
Total de procedimentos arquivados	10 460

¹² Todos os casos de indeferimento liminar implicam que se elabore uma elucidação à pessoa queixosa.

Pendentes

Face a uma realidade em que o número recorde de arquivamentos não acompanha o número recorde de queixas anuais, o total de procedimentos pendentes em 31 de dezembro voltou a crescer, em número absoluto muito próximo do ocorrido no ano anterior (1097 unidades em 2020 e 1061 unidades em 2019). Embora assim se atenue a taxa de crescimento anual, este aumento, não deixa de constituir motivo de preocupação por evidenciar um problema estrutural que exige uma resposta de idêntica natureza.

QUADRO 4

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS PENDENTES EM 31 DE DEZEMBRO	
Procedimentos transitados de 2014	26
Procedimentos transitados de 2015	56
Procedimentos transitados de 2016	115
Procedimentos transitados de 2017	394
Procedimentos transitados de 2018	854
Procedimentos transitados de 2019	1584
Soma dos procedimentos anteriores a 2020	3029
Procedimentos abertos em 2020	4109
Total de procedimentos pendentes	7138

QUADRO 5

RESUMO DO MOVIMENTO DE PROCESSOS	
Total de procedimentos transitados de 2019	6041
Total de procedimentos entrados em 2020	11 557
Total de procedimentos arquivados em 2020	10 460
Procedimentos entrados e arquivados em 2020*	7448
Procedimentos pendentes em 31 de dezembro	7138

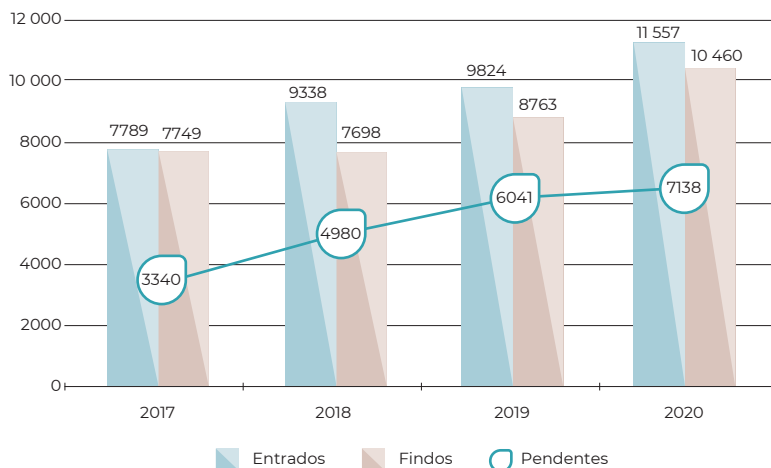
*Corresponde a 64,45% do total de procedimentos entrados

[Evolução das queixas no território]

Atendendo à proporção de queixas em função do território e população, cumpre uma vez mais assinalar que a representatividade fiel destes dados é cada vez mais limitada, pelo crescimento dos contactos por via eletrónica sem que seja indicada ou se possa inferir a residência do queixoso. Assim, se em 2019 se desconhecia essa residência em 15% dos casos, em 2020 a proporção desse desconhecimento duplicou, passando a ser de 30%.

GRÁFICO VIII

Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro



O gráfico IX indica, com base na população residente à data do último Censo, a evolução registada nos três últimos anos na apresentação de queixas, utilizando-se, para essa apreciação, os valores por dez mil habitantes. A média para todo o território nacional quantifica-se em 7,53 queixas por dez mil habitantes, valor três décimas superior ao de 2019.

A análise desagregada por distrito ou região autónoma aponta para uma maior concentração das queixas no distrito de Lisboa (12,43), seguido do distrito de Setúbal (9,30) e do distrito do Porto.

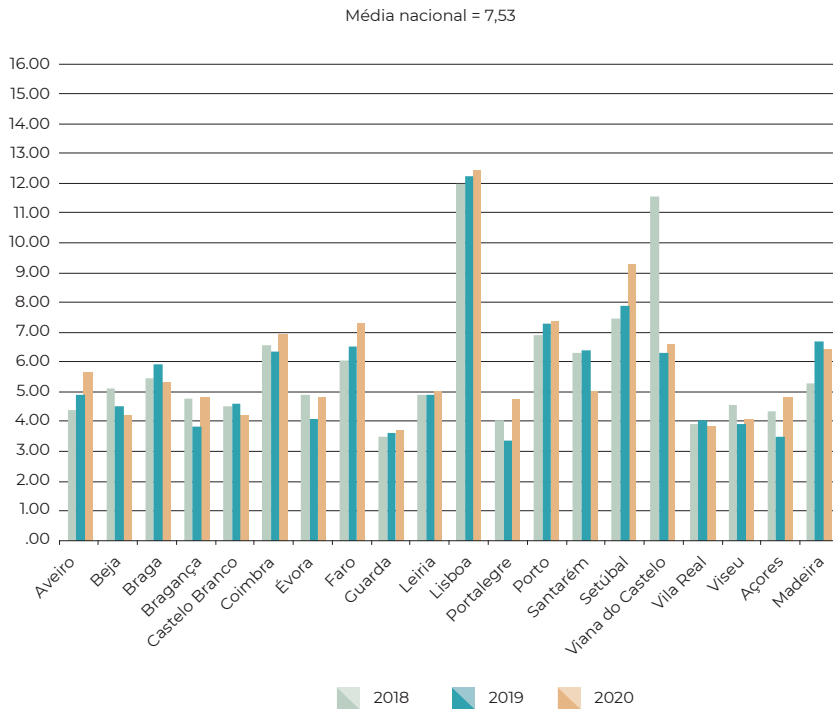
Com crescimento mais significativo face a 2019, registam-se os valores alcançados pela Região Autónoma dos Açores (de 37%) e pelos distritos de Portalegre (40%) e de Bragança (25%), estes dois, todavia, com números absolutos mais baixos.

As cinco circunscrições com valores relativos mais baixos refletem a marca de interioridade, sendo, por ordem decrescente, os distritos de Beja (4,19), Castelo Branco (4,18), Viseu (4,05), Vila Real (3,82) e Guarda (3,72).

O número de queixas oriundas do estrangeiro aumentou significativamente, para 174 casos, em crescimento superior ao da média geral. Quase metade daqueles casos proveio de países da União Europeia (48%), seguindo-se os com origem em países de língua oficial portuguesa (30%).

GRÁFICO IX

Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas



QUADRO 6

QUEIXAS EM FUNÇÃO DA POPULAÇÃO – OS CINCO MAIORES VALORES

	2016	2017	2018	2019	2020
1.º	Lisboa	Viana do Castelo	Lisboa	Lisboa	Lisboa
2.º	Setúbal	Lisboa	Viana do Castelo	Setúbal	Setúbal
3.º	Madeira	Setúbal	Setúbal	Porto	Porto
4.º	Viana do Castelo	Coimbra	Porto	Madeira	Faro
5.º	Coimbra	Madeira	Coimbra	Faro	Coimbra

1.2. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais e serviços públicos essenciais

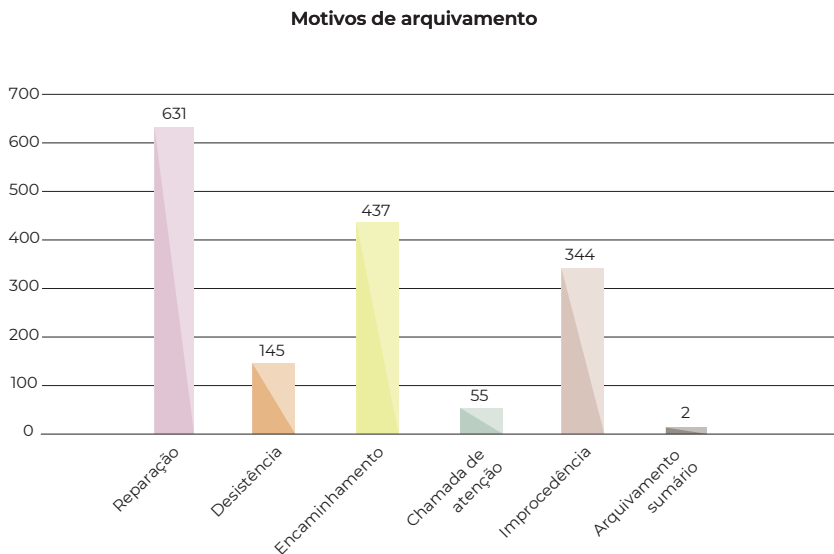
[Enquadramento Geral]

No ano de 2020, a unidade temática que se ocupa dos direitos ambientais, urbanísticos e culturais, e dos serviços públicos essenciais, recebeu 1596 queixas, que correspondem a 13,8% do total de reclamações dirigidas ao Provedor de Justiça nesse período (11 557). Tendo sido possível arquivar um número superior de processos relativamente aos abertos, a pendência da área não se agravou, uma vez que o aumento significativo de queixas relativamente ao ano anterior (perto de 13,4%) foi compensado pelo crescimento da percentagem de processos concluídos (+20,6%), que ascenderam a 1614, em números absolutos.

Um pouco mais de 13,5% das queixas recebidas na unidade temática durante o ano de 2020 incidiu, diretamente, em questões relacionadas com a pandemia. Independentemente da expressividade do número absoluto (218), a circunstância de a sua grande maioria dever ser tratada com prioridade e urgência teve um impacto significativo no trabalho diário e no funcionamento desta Unidade.

Os motivos de arquivamento dos processos concluídos foram os seguintes:

GRÁFICO X



Em cerca de 39% das situações (631 processos) foi possível alcançar a solução pretendida pelos queixosos. Note-se que, muitas vezes, as desistências, expressas ou meramente tácitas (em 2020, representaram cerca de 9% do total dos arquivamentos), também podem significar que os problemas que motivaram a apresentação da queixa foram resolvidos na pendência da instrução, deixando assim de ser necessária a intervenção deste órgão do Estado.

Em 27% dos casos (437 processos) encaminhando-se os queixosos para a entidade que, no caso concreto, se considerou mais adequada à resolução do problema reclamado. Como sucedeu em anos anteriores, foi seguido o entendimento de que, existindo meios especialmente previstos para a resolução dos conflitos de consumo, deve privilegiar-se a utilização destes mecanismos de resolução extrajudicial de litígios. Assim, quando julgado conveniente, os queixosos foram encaminhados para o livro de reclamações em formato eletrónico, para a arbitragem e, ainda, para os julgados de paz.

Apenas um pouco mais de um quinto das queixas (344) foi considerado improcedente.

Dentro das seis grandes áreas de intervenção desta unidade temática a distribuição das queixas recebidas foi a seguinte:

QUADRO 7

UNIDADE TEMÁTICA 1	
Urbanismo e habitação	384
Obras de edificação	123
Utilização das edificações	47
Loteamentos e obras de urbanização	15
Conservação e reabilitação de edifícios	21
Áreas urbanas de génese ilegal	2
Projetos das especialidades e ligação a redes públicas	4
Habitação social e apoios à habitação	143
Arrendamento urbano particular	10
Propriedade horizontal	3
Qualificações profissionais	0
Outras questões de urbanismo e habitação	16
Ambiente e recursos naturais	170
Água	3
Ruído	86
Floresta	41
Fauna	2
Qualidade do ar	5
Salubridade	6

Paisagem e luminosidade	3
Gestão de resíduos e efluentes	18
Produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos	6
Ordenamento do território	261
Geral	
Instrumentos de gestão territorial	9
Regimes territoriais especiais (restrições de interesse público)	2
Avaliação de impacte ambiental	0
Execução de obras públicas	1
Domínio público	
Infraestruturas, equipamento e tráfego urbano	113
Infraestruturas rodoviárias	74
Domínio público hídrico e infraestruturas portuárias	8
Zonas verdes	10
Cemitérios	10
Infraestruturas aeroportuárias	0
Expropriações por utilidade pública	6
Servidões administrativas	24
Outros	1
Cadastro e informação geodésica	1
Baldios	2
Cultura	21
Património arquitetónico e arqueológico	7
Museus, Arquivos e Bibliotecas	3
Artes e espetáculos	9
Direitos de autor e direitos conexos	1
Património móvel e imaterial	1
Lazeres	70
Caça e pesca lúdica	16
Turismo	16
Jogo	9
Animais de companhia	13
Náutica e aeronáutica de recreio	9
Diversões	1
Desporto	6
Serviços públicos essenciais	695
Água	118

Correios	67
Eletricidade	110
Gás	8
Internet	2
Resíduos e saneamento	14
Telefone fixo	8
Telefone móvel	16
Pacotes de serviços de comunicações eletrónicas	345
Televisão	4
Outros assuntos	
Total de processos abertos	1596

[Habitação]

Durante o ano de 2020, no contexto da crise pandémica, o direito à habitação converteu-se, nas palavras da então Relatora Especial das Nações Unidas, Leilani Farha, «no primeiro instrumento de defesa contra o coronavírus».¹³ Com efeito, nunca de forma tão premente se apelou aos Estados para a adoção urgente de medidas excecionais e temporárias que permitissem conter a propagação da doença COVID-19. À semelhança do que sucedeu, não só no resto da Europa, mas em todo o mundo, Portugal viu-se confrontado com uma realidade cuja gravidade e dimensão se desconhecia, pelo que, num quadro de profunda incerteza, foi decretado o Estado de Emergência¹⁴, com a conseqüente implementação de um conjunto de medidas necessárias à contenção da pandemia. Por se considerar que o principal veículo de propagação do vírus são os contactos entre as pessoas, foi estabelecido o dever geral de recolhimento domiciliário¹⁵ que implicou, para a generalidade dos cidadãos, a permanência nas respetivas residências. Neste contexto, aqueles que se encontravam sujeitos a condições de habitabilidade mais precárias — ou que simplesmente estavam totalmente desprovidos de habitação —, passaram a integrar inevitavelmente um grupo de vulnerabilidade acrescida. Não surpreenderá, portanto, que nesta conjuntura tenhamos assistido a um aumento considerável (+55,3%) das queixas dirigidas ao Provedor de Justiça em matéria de habitação.

Às questões habitualmente abordadas (acesso a habitação por indivíduos ou agregados familiares em situação de carência absoluta e pedidos de arrendatários de fogos de habitação social) acresceram novos problemas, como a incapacidade dos titulares de contratos de arrendamento privado conseguirem fazer face ao pagamento das rendas e as dificuldades no dever de cumprimento da obrigação de recolhimento por parte de todos os que se encontravam em situação de sem-abrigo.

¹³ "Housing, the front-line defence against the COVID-19 outbreak", Media Statement, 18-03-2020.

¹⁴ Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março.

¹⁵ Conforme regulamentação da aplicação do Estado de Emergência e suas renovações, inicialmente previsto no artigo 5.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março.

Ainda assim, o aumento do número de queixas não resultou apenas das dificuldades diretamente causadas pela pandemia. De facto, os instrumentos criados para os resolver acabaram por ser, eles mesmos, motivo de reclamação, a saber:

a) o regime extraordinário e transitório de proteção dos arrendatários, aprovado para colmatar as dificuldades com que se deparavam os mais afetados, e que determinou a suspensão das denúncias, caducidades, revogações e oposições à renovação de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio¹⁶; e

b) o regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional¹⁷, que previa que os arrendatários com uma quebra de rendimentos superior a 20% e incapacitados de pagar a renda pudessem solicitar ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU) a concessão de um empréstimo sem juros para suportar a diferença entre o valor da renda mensal devida e o valor resultante da aplicação ao rendimento do agregado familiar de uma taxa de esforço máxima de 35%.

Se, num momento inicial, se julgou que a criação deste regime excecional iria permitir resolver as situações mais dramáticas, rapidamente se revelou a inoperância da plataforma eletrónica concebida para apresentação dos pedidos, bem como a incapacidade de resposta do próprio IHRU. Assim, na maioria das queixas, os potenciais beneficiários alegavam nunca lhes ter sido comunicada a decisão proferida, dificuldade que pudemos comprovar na medida em que, volvidos cerca de dez meses, não tínhamos obtido esclarecimentos acerca do encaminhamento dado a grande parte dos casos. Apesar das contingências do momento, as gravíssimas dificuldades dos interessados e a frustração das suas legítimas expectativas perante a excessiva demora na apreciação das respetivas solicitações levou-nos a manifestar preocupação junto do IHRU e a solicitar a indicação de um prazo de pronúncia exequível.

Como se referiu anteriormente, são também dignas de nota (não tanto pelo número, mas pela situação social subjacente) as queixas apresentadas por pessoas em situação de sem-abrigo, ou no seu interesse, as quais incidiram sobre a ausência de condições para observar as indicações das autoridades de saúde em matéria de higiene e de distanciamento social, tanto por falta de local habitacional próprio como pelas dificuldades no acesso a espaços das instituições vocacionadas para as acolher. De todo o modo, é justo que se assinale que muitos municípios disponibilizaram verbas dos fundos de emergência social para apoio financeiro ao pagamento de rendas pelos mais carenciados e revelaram comprometimento na busca de soluções para os problemas concretos, na maioria das vezes em parceria com organizações da sociedade civil.

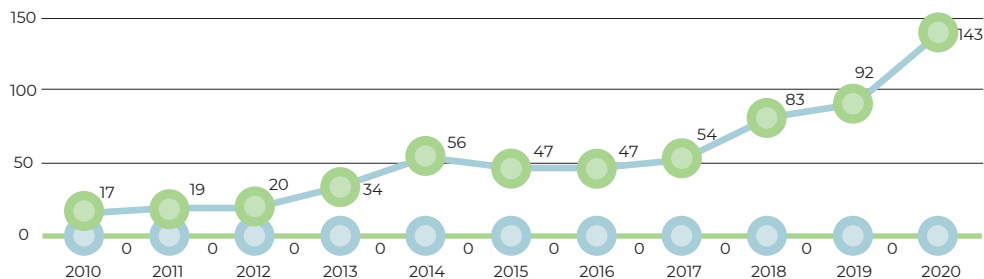
Pondera-se ainda que o ligeiro aumento das queixas apresentadas pelos arrendatários de fogos municipais sobre a falta de conservação dos edifícios e, acima de tudo, sobre o deficiente funcionamento de determinados equipamentos, com destaque para os elevadores, pode ainda explicar-se pelo Estado de Emergência e o conseqüente protelamento de muitas intervenções programadas e, ainda, pela sobrecarga da utilização das infraestruturas residenciais, em resultado da permanência nas habitações.

¹⁶ Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

¹⁷ Aprovado pela Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril.

GRÁFICO XI

Evolução das queixas sobre habitação social e apoios à habitação



De todo o modo, a instrução dos processos relacionados com carências residenciais continuou a revelar o contínuo crescimento, que vem de há muito, dos pedidos relacionados com habitação social, assim como a incapacidade de resposta à maioria das pretensões, tanto por parte dos municípios como do IHRU. Também recebemos diversas queixas sobre pedidos de transferência, sobre a necessidade de serem feitas reparações dentro das habitações ou nos espaços comuns (neste aspeto particular, sobressaem as avarias nos elevadores e as complicações que causam aos moradores mais velhos ou com dificuldades de locomoção) e sobre os problemas mais gerais dos bairros, designadamente a insegurança, a falta de limpeza e o ruído. Mesmo que os problemas associados à habitação social sejam muitos, e muito diversos, pode dizer-se que a principal questão suscitada é a escassez da oferta em face de tão grande procura. Ainda assim, a evolução das estratégias locais de habitação (ELH)¹⁸ e a adesão por parte de muitos municípios ao Programa 1.º Direito¹⁹ constituem sinais positivos, mesmo que não tenham a suscetibilidade de produzir resultados imediatos.

No que se refere à matéria do urbanismo, notou-se um expressivo aumento das queixas (que se cifrou em +16%, relativamente ao ano anterior) relativas a obras de edificação e matérias relacionadas, como utilização das edificações, loteamentos e obras de urbanização, conservação e reabilitação e projetos das especialidades. Para além do mais, esta circunstância originou a receção de um maior número de queixas por incomodidade sonora, matéria que trataremos adiante. É também merecedora de referência a queixa relativa à cobrança de uma taxa, pela Câmara Municipal de Aveiro, pelo mero recebimento de pedidos de esclarecimento. Manifestámos reservas à autarquia a qual, contudo, se revelou intransigente e irredutível, mantendo a prática reclamada.

¹⁸ A ELH é o instrumento que, tendo por base um diagnóstico das carências, define a estratégia de intervenção em matéria de política de habitação e fornece um enquadramento estratégico e um modelo de atuação. A sua apresentação prévia é condição para a atribuição de apoios ao abrigo do Programa 1.º Direito.

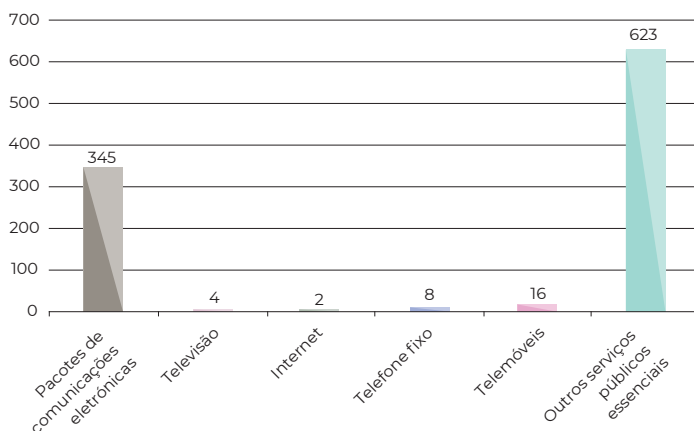
¹⁹ Este programa está centrado na reabilitação e no arrendamento, e promove a cooperação entre as administrações central, regional e local, e entre os setores público, privado e cooperativo. Os pedidos das famílias são primeiramente avaliados pelos municípios e, sendo positivamente avaliados, concluem-se com a celebração de acordos de financiamento entre os beneficiários e o IHRU.

[Serviços públicos essenciais]

O direito à habitação é instrumental para a efetivação de outros direitos fundamentais, circunstância que também explica o regime excecional e temporário de resposta à pandemia SARS-CoV-2 que vigorou durante o ano de 2020 e nos termos do qual foi proibida a suspensão do fornecimento de serviços essenciais²⁰. A relevância desta matéria também se traduz em números: no último ano, mais de 40% do total das queixas recebidas nesta unidade temática — ou seja, 695 num total de 1596 —, incidiu exatamente nos serviços de interesse geral. Por sua vez, cerca de metade das queixas incidiu sobre pacotes de comunicações eletrónicas (345), evidenciando a importância cada vez mais óbvia dos serviços de telecomunicações — ainda mais acentuada num contexto de confinamento domiciliário em que as comunicações eletrónicas se revelaram indispensáveis em vários domínios, tanto laborais, como escolares, como pessoais e/ou familiares. Falamos de pacotes de comunicações eletrónicas pois, como explicou já a ANACOM, o número residual de queixas sobre cada tipo particular de comunicação (Internet, televisão, telefone fixo, telefone móvel) reflete a circunstância de mais de 95% das famílias portuguesas optar por subscrever ofertas em conjunto.²¹ Este facto suscita problemas, pois muitas vezes não é possível identificar o serviço concreto que gera o descontentamento, ou pelo menos o que satisfaz menos o consumidor. De todo o modo, e como se verá adiante, no ano que findou as questões do tráfego e de velocidade da Internet assumiram especial relevância.

GRÁFICO XII

Queixas sobre serviços públicos essenciais



²⁰ Lei n.º 7/2020, de 10 de abril.

²¹ V. Relatório: Pacotes de serviços de comunicações eletrónicas, 1.º semestre de 2019, pág. 8, in https://www.anacom.pt/streaming/Pacotes_2019.pdf?contentId=1518461&field=ATTACHED_FILE

[Comunicações eletrónicas]

Concretizando o que se acabou de referir, assinala-se que, em 2020, se verificou um aumento das queixas sobre comunicações eletrónicas na ordem dos 28% em relação ao ano anterior e que a realidade vivida durante a pandemia, em especial nos períodos em que vigorou o confinamento obrigatório ou o dever geral de recolhimento domiciliário, também trouxe consigo a necessidade de intervenções mais complexas e urgentes. As dificuldades sentidas no acesso às telecomunicações por quem se encontrava em teletrabalho ou tinha os filhos a assistir às aulas ou a realizar exames a partir de casa justificaram inúmeras intervenções junto das operadoras de telecomunicações. As queixas sobre o incumprimento das obrigações de serviço dos operadores associadas ao tráfego e à velocidade de Internet, que seriam geralmente encaminhadas para a arbitragem necessária (por causa dos aspetos técnicos que lhes estão associados), passaram não só a ser objeto da nossa atuação como, mesmo, da nossa atuação prioritária e, também ao contrário do que era habitual, aceitámos e tratámos de queixas relativas a atrasos na instalação de serviços e na reparação de equipamentos.

Recebemos igualmente queixas de pessoas impossibilitadas de suportar os custos das comunicações eletrónicas, por desemprego ou por quebra de rendimentos. Nestes casos, competiu-nos verificar se as operadoras estavam a permitir a celebração de planos de pagamento (em conformidade com o já referido regime excecional e temporário) ou a rescisão contratual sem encargos.²²

Para além da velocidade da Internet e das falhas do serviço, diversos consumidores de comunicações eletrónicas reclamaram da circunstância de residirem em localidades onde o serviço de fibra ótica não é disponibilizado. Na verdade, foram diversos os casos em que nos foi pedida uma intervenção no sentido da promoção de melhorias técnicas (por exemplo, a extensão de redes de alta velocidade por fibra ótica), mas a nossa intervenção limitou-se ao encaminhamento e ao esclarecimento dos queixosos quanto ao mandato do Provedor de Justiça, uma vez que as competências estatutárias não nos autorizam a sugerir a realização de determinados investimentos, sobretudo quando estão em causa atividades de empresas que, mesmo prestando serviços de interesse geral, não deixam de ser fundamentalmente comerciais.

Outras queixas recorrentes, mas de difícil resolução, tiveram a ver com o acesso sem fios *wireless* fornecido através de *router*. Não deixámos de ouvir as operadoras de comunicações, sendo que quase sempre recebemos a explicação de que a qualidade do serviço depende de fatores externos, tais como a proximidade de outros equipamentos eletrónicos, as infraestruturas existentes no local, o nível de utilização simultâneo do serviço através de diversos equipamentos e eventuais sobrecargas de utilizadores na região. Outra condicionante relevante foi a obrigação imposta às empresas com redes de comunicações públicas, ou de prestação de serviços de comunicações eletrónicas, de dar prioridade à continuidade da prestação de

²² Artigo 4.º da Lei n.º 7/2020, de 10 de abril.

serviços críticos, em prejuízo do cumprimento dos parâmetros de qualidade de serviço e dos prazos de resposta a reclamações.²³

Ainda assim, é justo reconhecer o esforço que testemunhámos por parte das operadoras, no sentido de dar resposta aos novos problemas dos utentes. Muitas vezes, ao mesmo tempo que reconheceram as suas próprias dificuldades na resposta às pretensões dos clientes, dispuseram-se a aceitar a rescisão dos contratos sem encargos adicionais (desconsiderando o período de fidelização ainda a decorrer), para que os interessados pudessem procurar no mercado outras soluções que lhes fossem eventualmente mais favoráveis.

Outras questões recorrentemente suscitadas têm a ver com a alteração ou cessação dos contratos, sendo comuns as queixas contra a aplicação de penalizações por rescisão durante o período de fidelização, ainda que a rescisão seja justificada por alteração de residência. Se os operadores alegam quase sempre que esta situação está abrangida pelos riscos do negócio, considerando não ocorrer uma alteração anormal das circunstâncias (artigo 437.º do Código Civil), somos particularmente insistentes quando a alteração de residência ocorre devido a mudança de habitação muitos meses após a celebração do contrato (que, portanto, não poderia estar nos horizontes do consumidor por altura da contratação), ou devido à venda de imóvel, regresso ao país de origem ou, até, necessidade de obter assistência residencial em casa de familiares ou em instituições. Não raras vezes, os consumidores também contestam o pagamento de penalizações, alegando que as rescisões resultaram de incumprimento contratual, seja por demora na instalação, falta de qualidade do serviço ou avarias persistentes. São também habituais as queixas sobre faturação excessiva ou de consumos já prescritos.

Independentemente de ser privilegiado o encaminhamento para o livro de reclamações eletrónico e para a arbitragem necessária, é importante dar conta de que, sempre que o consumidor está em situação de vulnerabilidade, seja por idade, doença, insuficiência económica ou outra razão atendível, ou quando a conduta das empresas se revela particularmente grave ou injustificada, não deixamos de intervir, e com prioridade.

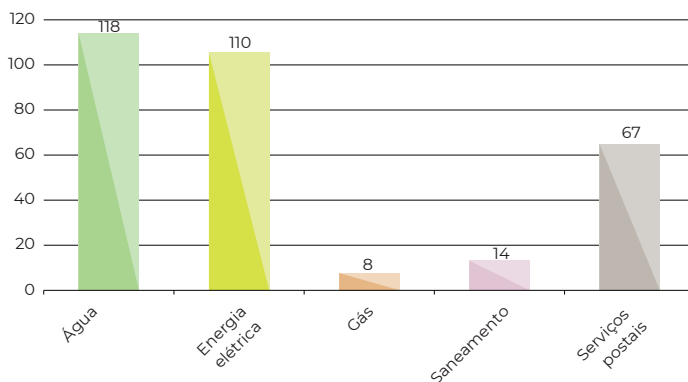
[Outros serviços públicos essenciais]

A crise pandémica revelou a centralidade de todos os serviços públicos essenciais inerentes ao exercício do direito à habitação, e não apenas das comunicações eletrónicas. De seguida, passaremos a referir as queixas recebida em matéria de água, energia elétrica, gás e saneamento.

²³ Decreto-Lei n.º 10-D/2020, de 23 de março, que introduziu medidas excecionais e temporárias para o setor das comunicações eletrónicas.

GRÁFICO XIII

Outros serviços públicos essenciais



[Acesso a água e saneamento]

Em 2020, foram recebidas 132 queixas sobre água e saneamento, o que traduz um aumento de 39% relativamente ao ano anterior. Todas as reclamações recebidas sobre interrupção de abastecimento de água na habitação são prontamente tratadas, como aconteceu numa situação em que a Águas do Norte demorou na reposição do fornecimento de água que havia cortado, alegando falta de pagamento, mesmo após ter sido invocada a prescrição do direito ao recebimento do valor: situação resolvida com brevidade, após contactos informais. Num outro caso, foram realizadas diligências urgentes junto da Câmara Municipal de Lagos, por causa da situação habitacional de várias famílias afetadas pela suspensão do abastecimento de água a edifício que estava em situação irregular do ponto de vista urbanístico. Também aqui a autarquia nos deu conta de ter repostado o abastecimento de água aos moradores. Por fim, refira-se que foram também retomadas as diligências promovidas em anos anteriores sobre a situação dos moradores de assentamento informal em Loures, no sentido de apurar se mantinham o acesso à água. A resposta foi afirmativa, confirmada junto de representante dos moradores, ainda que dentro das limitações inerentes às condições do bairro.

Continuam a ter especial relevância as queixas sobre tarifário e faturação, uma vez que as normas regulamentares e os tarifários geram muitas dúvidas. Muitas vezes, limitamo-nos a esclarecer os cidadãos sobre os seus direitos e deveres, bem como sobre as atribuições da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, à qual compete analisar as reclamações dos utilizadores e promover junto das entidades gestoras a melhoria dos serviços prestados, mas, sempre que se justifica, realizamos diligências junto das empresas. A este propósito, destacamos duas intervenções.

A primeira diz respeito a queixas recebidas contra a Águas do Alto Minho (ADAM), encarregue da exploração e gestão do sistema de águas do Alto Minho²⁴, sobre erros nos valores apresentados na faturação dos serviços de águas e resíduos, lapsos nos endereços dos destinatários e atrasos no envio das faturas — queixando-se os utentes, também, da omissão de resposta a reclamações e da inacessibilidade do serviço de atendimento telefónico. Ouvida a empresa, a justificação apresentada para os lapsos foram falhas ocorridas no processo de migração dos dados dos diferentes municípios para o novo sistema de informação, tendo-se informado que, para tentar resolver o assunto, foi suspensa a emissão de faturação e, nos casos em que foram cobrados valores em excesso, promoveu-se a emissão de notas de crédito a favor dos clientes. A empresa também garantiu o reforço dos serviços de atendimento eletrónico e telefónico, de forma a melhorar a capacidade de resposta aos clientes, a qual ficou prejudicada pelo encerramento dos postos de atendimento presencial no contexto da pandemia COVID-19. Contudo, a situação exposta não ficou resolvida em 2020.

A outra intervenção significativa resultou das queixas sobre o aumento dos custos do acesso aos serviços de água e saneamento, em Oliveira de Azeméis. A Indaqua Oliveira de Azeméis explicou que a revisão do tarifário fora aprovada pela câmara municipal, ainda em 2019, depois de obtido parecer favorável da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos. Todavia, reconhecendo as contingências inerentes ao período de emergência, a Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis tomou a decisão de reduzir os custos da faturação apresentada aos munícipes. Assim, considerando que a maior componente do aumento do valor da fatura era referente ao custo do tratamento das águas residuais em alta, deliberou, em 16 de abril de 2020, suspender a aplicação do tarifário que estava em vigor no que respeita aos serviços de saneamento, voltando a aplicar-se, nessa parte, e com efeitos imediatos, as tarifas previstas no tarifário de 2019.

[Energia elétrica e gás natural]

Registou-se um ligeiro aumento das queixas relacionadas com os serviços de fornecimento de energia elétrica e gás, sendo que a maioria das reclamações se refere ao súbito aumento das faturas, ao inesperado acerto de valores, após leituras por estimativa, e às interrupções de fornecimento de energia. Todavia, são também habituais as queixas relativas a alterações contratuais não solicitadas, como a que recebemos sobre a compensação entre créditos e débitos de diferentes contratos e que motivou uma chamada de atenção à EDP Comercial sobre a necessidade de ser obtida a autorização dos titulares dos contratos e de serem prestadas informações acerca dos débitos compensados e dos contratos visados. Considerando a garantia do direito à informação do consumidor, sugeriu-se que fosse ponderado referir expressamente a possibilidade de compensação entre créditos e débitos — nos casos em que é permitida — nas condições gerais e/ou particulares dos contratos de fornecimento de energia elétrica e gás natural.

²⁴ Em resultado de parceria constituída entre o Estado (AdP – Águas de Portugal) e os municípios de Arcos de Valdevez, Caminha, Paredes de Coura, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira

Ainda no domínio do fornecimento de energia elétrica e gás, também é de assinalar que a redução de rendimentos das famílias, designadamente por causa de situações de desemprego ou *lay-off*, gerou muitos atrasos na regularização de faturas e suscitou inúmeros pedidos de intervenção junto de empresas comercializadoras, com vista à celebração de acordos de pagamento. O acumular dos valores em dívida e a possibilidade de interrupção do fornecimento de energia, particularmente penoso nos casos que envolvem menores de idade, motivaram intervenções visando alternativas ao corte de energia, como o pagamento faseado dos montantes em dívida. Registe-se que os pedidos foram, na maioria dos casos, deferidos pelas empresas.

Como tem sido comum nos últimos anos, recebemos queixas sobre danos em equipamentos eletrodomésticos provocados por anomalias no fornecimento de energia elétrica, como interrupções abruptas e picos de tensão, sempre que a E-Redes se recusa indemnizar os utentes. Mesmo sendo particularmente difícil concluir pela existência denexo de causalidade entre os danos reclamados e as ações/omissões da empresa distribuidora, há indícios que a instrução dos nossos processos pode assinalar, como a existência de um número invulgar de queixas relativas à mesma área e ao mesmo período. De todo o modo, quando a questão redundava em divergências sobre aspetos técnicos, encaminhamos os queixosos para a arbitragem necessária. Sempre que os utentes se queixam da ausência de resposta a pedidos de informação dirigidos às empresas fornecedoras, são encaminhados para o meio especialmente previsto na lei, o livro de reclamações, sobretudo no seu formato eletrónico, já que o prestador de serviço público essencial é obrigado a responder ao consumidor/utente no prazo máximo de 15 dias úteis a contar da data da reclamação (artigo 3.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro). Como anteriormente referido, só não o fazemos quanto estão em causa consumidores especialmente vulneráveis, caso em que demandamos as empresas diretamente.

[Tarifas sociais de energia e gás natural]

Justifica referência especial o número significativo de queixas sobre a atribuição de tarifas sociais de energia elétrica e de gás natural, que em regra visam a atuação da Direção-Geral de Energia e Geologia (entidade à qual são dirigidos os pedidos de esclarecimento e reclamações) e das entidades comercializadoras de gás natural e energia elétrica. Os consumidores queixam-se da demora na resposta às reclamações ou a pedidos de informação apresentados, principalmente, de interrupção injustificada de atribuição da tarifa social. Nestes casos, e em regra, pretendem que lhes sejam devolvidos os montantes decorrentes da aplicação retroativa da tarifa social.

A instrução dos nossos processos neste domínio tem permitido verificar a existência de problemas no complexo mecanismo de reconhecimento da tarifa social, que é automático e opera através do cruzamento dos dados recebidos dos agentes do setor com as informações sobre as condições de elegibilidade dos clientes da Autoridade Tributária e Aduaneira e da Segurança Social. Por exemplo, subsistem dificuldades resultantes de discrepâncias

nas informações que constam do mecanismo de reconhecimento automático e, apesar de se encontrar em desenvolvimento uma nova funcionalidade no Sistema de Informação da Tarifa Social (que permitirá fazer o recálculo junto da Autoridade Tributária e Aduaneira), a morosidade da sua implementação justificou uma chamada de atenção à Direção-Geral de Energia, já que há cidadãos que aguardam anos pela atribuição do benefício, situação dificilmente comportável para famílias economicamente vulneráveis. Outra questão que também assinalámos junto da Direção-Geral de Energia e Geologia tem a ver com os atrasos dos seus próprios serviços que, por vezes, impedem que os consumidores de energia obtenham o comprovativo de vulnerabilidade económica para efeitos de tarifa social de energia junto da Autoridade Tributária e Aduaneira.

[Serviços postais]

Ainda no domínio dos serviços de interesse geral cuja centralidade foi realçada pela crise pandémica, importa fazer referência aos serviços postais. Com efeito, a atividade dos Correios foi fortemente condicionada pela emergência da pandemia, não só por força da menor disponibilidade de recursos humanos (com repercussões no atendimento presencial, na organização de rotas e nos procedimentos de distribuição) como pela substancial afetação da procura do serviço de correio postal (que sofreu severas restrições) e, ainda, pela concomitante subida exponencial da procura do serviço de encomenda postal (resultante do forte incremento do comércio digital).

Em face do aumento de queixas sobre os Correios (que se cifrou em mais de 31%, face ao ano anterior), entendemos por bem ouvir a ANACOM sobre as recorrentes alegações de diminuição da qualidade do serviço postal. Em resposta, a entidade reguladora deu-nos conta de que os próprios CTT reconheciam a existência de problemas na qualidade do serviço, que consideravam imputáveis a quatro causas essenciais, a saber: (i) o aumento dos níveis de doença e ausência de pessoal devido à pandemia; (ii) as perturbações nos centros de logística e distribuição, decorrentes quer dos casos de infeção/contactos com pessoas infetadas, quer das medidas sanitárias implementadas para proteção dos trabalhadores, como a segmentação/rotatividade dos trabalhadores; (iii) as limitações nos voos para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e nos serviços internacionais; e (iv) as perturbações no desempenho dos operadores postais de outros países.

A percepção que temos é que, mesmo que os CTT tenham tomado medidas para assegurar a continuidade do serviço, esta foi conseguida muitas vezes através da redução das garantias dos utentes. Por exemplo, de modo a minimizar o contacto no procedimento de entrega de objetos postais que exigem a assinatura do destinatário, os CTT suspenderam a recolha de assinatura na entrega de correio registado, com exceção de citações e notificações judiciais. O resultado foi um número significativo de reclamações por não receção de objeto postal, ou por abandono deste no átrio de entrada, à porta do edifício, ou mesmo por entrega a terceiro.

Ao longo do ano, e muito a propósito das dificuldades notadas neste período, fomos apresentando aos CTT diversas sugestões que, de acordo com a nossa experiência, poderiam

melhorar o seu serviço postal. Por exemplo, sugerimos que a expedição de correspondência oficial ou particularmente relevante (como as cartas de condução, os títulos de residência ou os Cartões de Cidadão) tivesse tratamento especial idóneo a assegurar a sua efetiva entrega ao titular.

Foram também recorrentes as queixas sobre a não receção/extravio de vales postais. Nestes casos, a nossa intervenção visou, em regra, a emissão de uma segunda via do título perdido, ainda que este procedimento acarretasse alguma morosidade (e, por vezes, novo extravio). Também lembrámos os interessados que a eventual autorização para o processamento do pagamento por transferência bancária é suscetível de acautelar anomalias na receção física dos vales. Todavia, esta possibilidade revela-se particularmente custosa para os utentes mais idosos ou que não dispõem de conta bancária.

Uma referência, ainda, às situações — cada vez mais comuns — de problemas no serviço internacional, em que o queixoso é o destinatário da correspondência remetida de outro país. Uma vez que, nos termos do disposto na Convenção Postal Universal, que regula o correio registado internacional, o objeto postal é pertença do remetente até à passagem de quitação por parte do destinatário, os nossos queixosos não conseguem ser ressarcidos de eventuais prejuízos. Nestes casos, procuramos elucidar cabalmente os interessados, na perspetiva da pacificação das relações sociais, aconselhando-os a diligenciar junto dos remetentes das encomendas postais extraviadas, no sentido de reclamarem nos operadores postais de origem, para posterior tratamento entre as respetivas administrações postais. Como se compreende, são situações complexas e, na maioria das vezes, o prejuízo não é compensado.

[Ambiente]

[AIA e acesso à informação em matéria de Ambiente]

Relativamente ao ano anterior, diminuiu 17,8% o número de solicitações sobre questões ambientais: recebemos 170 queixas em 2020 quando, em 2019, haviam sido 207.

Regista-se a ausência de queixas por inobservância dos regimes de avaliação do impacto ambiental (AIA), ainda que tenha sido recebido um pedido de alguma forma conexo, onde se contestava que o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas tivesse excluído 42 projetos agrícolas no perímetro do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina de prévia sujeição a procedimento de AIA. Todavia, este processo foi arquivado liminarmente, uma vez que o interessado também intentou ação no Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja sobre a mesma questão.

Outra questão ambiental muito relevante tem a ver com o direito de acesso à informação, uma vez que é instrumental para defender o ambiente, participar no processo de tomada de decisão e ter acesso à justiça neste domínio. A este propósito, recebemos queixa de uma associação ligada à agricultura sobre as dificuldades de acesso a informações relativamente à atribuição de direitos de prospeção e pesquisa de depósitos minerais. Estava em causa a necessidade de ser realizada deslocação, morosa e dispendiosa, para a consulta do processo administrativo. Todavia, a Direção-Geral de Energia e Geologia explicou que não seria

necessária a viagem até à sua sede, uma vez que os procedimentos do concurso podiam ser consultados no sítio eletrónico. Quanto a este assunto, assinala-se que, já em 2021, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 30/2021, de 7 de maio, sobre os depósitos minerais e os bens com relevância geológica, mineira ou educativa que, tendo em vista a sua proteção ou aproveitamento, sejam qualificados como recurso geológico, e cujo artigo 6.º regula especificamente o direito de todas as pessoas, singulares ou coletivas, incluindo as associações representativas dos interesses ambientais, económicos, sociais e culturais, participarem nos procedimentos de atribuição de direitos de revelação e aproveitamento de recursos geológicos. Tem-se a expectativa de que este novo mecanismo de participação pública promova o acesso amigável à informação, a efetiva participação dos interessados e o acesso à justiça, os três pilares da Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus), que vigora em Portugal desde setembro de 2009.

[Estabelecimentos poluentes, produtos químicos e amianto]

Recebemos frequentemente queixas sobre estabelecimentos poluentes e manuseamento ou descarga de produtos contaminantes, com riscos para a qualidade do ar, a preservação dos solos e os recursos hídricos.

É motivo de reclamação a proximidade entre estabelecimentos industriais e zonas residenciais, por causa do impacto que a atividade de determinadas empresas tem nos direitos dos moradores à habitação, à saúde e à água, entre outros, através da contaminação do ar, dos solos e dos recursos hídricos.

A este propósito, chegaram ao Provedor de Justiça casos em que a propagação de odores desagradáveis, provocados pela indústria alimentar, alcançavam quilómetros de distância, como aconteceu com uma indústria situada em Alcarraques, no concelho de Coimbra. Note-se, porém, que a avaliação do nível de incomodidade provocada pela exposição a odores — ainda que percecionados como intensos e desagradáveis — não se encontra prevista na legislação nacional, ao contrário do que sucede, por exemplo, com o ruído proveniente dos estabelecimentos industriais que, sendo possível medir, também é motivo frequente de queixa. Ainda assim, a nossa intervenção visou assegurar, pelo menos, que as empresas responsáveis eram sensibilizadas para a adoção de medidas passíveis de reduzir a incomodidade sofrida com a exposição a odores desagradáveis.

Também as estações de tratamento, de resíduos sólidos ou águas residuais causam incomodidade olfativa e motivam queixas. Num caso que tratámos, a autarquia de Penacova deu-nos conta da aprovação de um projeto de confinamento e desodorização da obra de entrada da ETAR de Penacova, cuja execução está prevista para o período 2020/2025, que se espera que traga benefícios substanciais para as condições de salubridade do equipamento.

Outra reclamação comum tem a ver com o funcionamento poluente de oficinas de automóveis junto a prédios habitacionais. Em 2020, tratámos do caso de uma oficina, que também fazia pintura de automóveis, e que tinha instalado umas chaminés altas para extração de

fumos, que igualmente geraram queixas de maus cheiros e poluição do ar. Em face das queixas dos vizinhos, e na sequência da nossa intervenção, a Câmara Municipal de Lisboa encetou procedimento de cessação da utilização.

Têm sido trazidas perante o Provedor de Justiça preocupações sobre as monoculturas intensivas, que implicam a aplicação de fertilizantes de síntese e de produtos fitofarmacêuticos. Por exemplo, a exploração de olival intensivo junto a habitações, no Alentejo, motivou queixas dos moradores confinantes, temendo os efeitos nocivos para a saúde em resultado da aplicação de elevadas quantidades de fitofarmacêuticos. Mesmo que a utilização destes produtos tenha sido autorizada, não está prevista a obrigatoriedade de estabelecer uma distância mínima de segurança entre a área tratada e os perímetros urbanos ou habitações. Em Beja, os receios da população foram acompanhados pela autoridade de saúde local, que se pronunciou no sentido do estabelecimento de medidas de intervenção e correção, como o reequacionamento da área de implantação do olival, o estabelecimento de distâncias mínimas em relação a habitações, estradas e captações de água para consumo humano e, também, a coordenação dos períodos de laboração com os ventos dominantes. Com a intervenção da Câmara Municipal de Beja, foi possível encontrar uma solução de consenso entre moradores e o promotor da atividade, dispondo-se este a recuar o olival, aumentando assim a faixa de proteção sanitária e a comunicar, com a devida antecedência, a intenção de aplicação de fitofármacos no olival.

Foram igualmente recebidas queixas sobre a utilização de herbicidas com glifosato pelas autarquias nos espaços públicos, mormente, para controlo de vegetação espontânea, sendo invocado o direito à saúde, o ambiente e a biodiversidade. Pese embora a União Europeia tenha renovado, até 2022, a licença para utilização do glifosato, os queixosos defendem o abandono do uso de herbicidas com tal substância e a sua substituição por métodos não químicos — importando dar aqui nota de que, no âmbito das suas competências relativas ao espaço público, diversas autarquias já optaram por utilizar apenas meios manuais e mecânicos e/ou produtos biológicos para controlar a vegetação espontânea. Sem entrar no debate científico, que ultrapassa o nosso domínio de atuação, mas perante as reservas que a utilização do glifosato tem suscitado também a nível internacional, o Provedor de Justiça tem vindo a pedir ao Governo, à Direção-Geral de Administração e Veterinária e às autarquias visadas a devida reflexão deste assunto, lembrando que, de acordo com a legislação aplicável, em zonas urbanas e de lazer só devem ser utilizados produtos fitofarmacêuticos quando não existam outras alternativas viáveis, nomeadamente meios de combate mecânicos e biológicos (artigo 32.º, n.º 3, da Lei n.º 26/2013 de 11 de abril, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 35/2017, de 24 de março).

A degradação verificada em edifícios cuja construção fez uso de materiais suscetíveis de libertar partículas de amianto é motivo de preocupação para os utilizadores e vizinhos. Em 2020, o grosso das queixas centrou-se nos equipamentos escolares, sendo que, após múltiplas diligências junto da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares e da Secretaria-Geral de Educação e Ciência, veio a ser publicado o despacho n.º 6573-A/2020, de 23 de junho, que reconheceu a necessidade de execução de trabalhos de requalificação e modernização dos estabelecimentos escolares, neles se incluindo a remoção e substituição de todas as estruturas compostas por materiais que contêm amianto. Contudo, foram também recebidas queixas

sobre outros edifícios construídos com materiais suscetíveis de libertar partículas contendo amianto, como um mercado de produtos alimentares, um pavilhão integrado num estabelecimento prisional e uma fábrica abandonada. Nesta última situação, suscitando-se a questão do perigo para a saúde dos trabalhadores de serviço público contíguo e da população vizinha, foi pedido apoio ao Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, para que realizasse exames à qualidade do ar. Os resultados não comprovaram os receios.

[Resíduos]

A insalubridade imputada à instalação de sistemas de recolha de resíduos urbanos (RSU) junto de habitações igualmente tem motivado pedidos de intervenção. Mesmo que reconheçamos que a decisão quanto à melhor localização dos contentores de recolha de RSU apela a conhecimentos próprios da experiência administrativa, o que coloca limites significativos à nossa intervenção, temos observado que as empresas municipais visadas não deixam de estudar localizações alternativas para a colocação dos equipamentos. Todavia, nem sempre é fácil conciliar o seu afastamento com a necessária facilitação da deposição de resíduos sólidos, sendo que, muitas vezes, a solução passa pelo incremento das operações de limpeza e desinfeção dos espaços e, bem assim, pela sensibilização dos moradores, no sentido da utilização adequada dos equipamentos.

Por sua vez, as operações de recolha de resíduos urbanos, tantas vezes realizadas à noite, geram igualmente queixas por causa do ruído. Manifestando compreensão, as entidades visadas acedem, em regra, à revisão dos horários de recolha e aos ajustamentos nas rotas das operações, no sentido da preservação do descanso noturno dos moradores. Todavia, também este é um domínio de ampla margem de discricionariedade das autoridades municipais, que se respeita. A título de exemplo, a Câmara Municipal da Amadora não acedeu em rever o horário de recolha de RSU, invocando o imperativo de boa gestão do tráfego e dos recursos existentes.

[Ruído]

Assinale-se que a crise sanitária teve fortes repercussões no domínio das queixas por incomodidade sonora, como fica patente nas estatísticas relativas ao ano de 2020. Estando proibidos os festivais e os concertos ao vivo, e, bem assim, o funcionamento de inúmeros estabelecimentos e atividades de diversão, decresceram significativamente as queixas reportadas a atividades ruidosas. No total, passaram de 107 em 2019 para 86 em 2020 (-20%). Todavia, é relevante destacar que mais de 40% das queixas recebidas em 2020 neste domínio (num total de 36) se referiram a problemas, direta ou indiretamente, relacionados com a pandemia.

Compreensivelmente, o ruído afetou particularmente quem esteve confinado em casa — seja em teletrabalho, usando o *#EstudoEmCasa* ou tendo aulas nas plataformas eletrónicas — e é significativo registar que as causas da incomodidade podem ser muito diversas e ter origem não só em atividades ilícitas, mas, também, em atividades domésticas comuns, como

ouvir música ou usar um secador, um aspirador ou um *robot* de cozinha. De todo o modo, as diversas solicitações que nos foram chegando revelaram uma contínua e crescente deterioração do estado de saturação dos cidadãos neste difícil período.

Outras queixas incidiram sobre o ruído provocado por obras. Mesmo não estando proibida a construção civil, os respetivos trabalhos ruidosos revelavam-se especialmente perturbadores, agravando condições de vida, já de si profundamente alteradas. Podemos referir, exemplificativamente, a situação de uma mãe de uma criança autista cujo rendimento escolar decaiu significativamente após o início de obras no edifício onde residiam, ou o caso de um agregado familiar constituído por uma professora com filhos em idade escolar e marido em teletrabalho que se manifestava especialmente afetado pelas obras ruidosas que decorriam em outra fração do mesmo edifício residencial. Perante a enorme dificuldade de atuar nestas situações de *ruído de vizinhança* ou de obras autorizadas, apelámos à intervenção das autoridades policiais (PSP, GNR e polícias municipais) para que, em termos informais e pedagógicos, tentassem a harmonização entre a atividade de construção civil, as diversas componentes da vida familiar desfrutada num espaço confinado e o cabal desempenho das atividades profissionais e letivas por parte de todos. Impõe-se-nos uma palavra de agradecimento e de reconhecimento pela muito boa colaboração e pelo resultado destas mediações, com as quais se procurou diminuir a exposição ao *stress* e a conflituosidade social.

Fomos também recebendo algumas queixas por causa do funcionamento indevido, e em violação das restrições sanitárias vigentes, de estabelecimentos de restauração e bebidas (café, *snacks* e restaurantes), com especial enfoque no incumprimento de limites horários e das normas sobre distanciamento, redução da lotação e proibição de aglomerações de clientes na via pública e de ajuntamentos para consumo de bebidas alcoólicas. Também aqui fomos apelando à intervenção das forças de segurança que, ora consciencializando os proprietários dos estabelecimentos, ora reforçando o policiamento ora, também, atuando os incumpridores, tiveram um papel insubstituível de sensibilização e apaziguamento. Apenas a título de exemplo, refira-se a queixa sobre a aglomeração de clientela de um estabelecimento de bebidas, a prestar serviço de *takeaway* junto à entrada de um prédio residencial contíguo, e a mediação informal da PSP que persuadiu o proprietário à adoção de providências para redução dos ajuntamentos em redor do espaço.

[Ordenamento do território]

[Gestão de combustível]

Como fomos assinalando nos últimos relatórios, a gestão de combustível (ou seja, a redução de material vegetal e lenhoso com vista a diminuir o risco de incêndio e a dificultar a propagação do fogo) é uma matéria que desde há muito motiva a apresentação de inúmeras queixas ao Provedor de Justiça e que, depois dos grandes e trágicos incêndios florestais de 2017, se tornou ainda mais central, com as novas obrigações e os prazos mais exigentes que foram introduzidos no Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios.

Atualmente, as queixas referem-se não apenas à não realização da gestão de combustível por parte dos proprietários dos terrenos, como também à circunstância de as câmaras municipais não se lhes substituírem executando coercivamente aquelas operações. A este propósito, deve notar-se que o OE/2020, para além de reafirmar a obrigatoriedade de os municípios garantirem a execução de todos os trabalhos de gestão de combustível em substituição dos proprietários/produtores florestais faltosos (sob pena de corte no montante relativo ao Fundo de Equilíbrio Financeiro a transferir para a autarquia), criou mecanismos para operacionalizar tal incumbência, destacando-se a facilitação da cobrança das despesas, a simplificação da contratação dos trabalhos e a criação de uma linha de crédito especial. Não obstante, as autarquias ainda lamentam a insuficiência de meios financeiros e de recursos humanos necessários.

Questão ainda relacionada com os incêndios florestais é a da aplicação das obrigações de gestão de combustível a terrenos não rurais. Com efeito, a análise de diversas queixas apresentadas ao Provedor de Justiça permitiu identificar uma dificuldade no Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, a saber, a inexistência de norma legal que obrigue os proprietários de parcelas de terreno sitas em espaços urbanos a manterem os respetivos prédios limpos e desmatados. Na verdade, as obrigações de gestão de combustível previstas no Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios apenas terão aplicação em parcelas de terrenos situadas em espaços rurais (artigo 15.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho), não sendo possível aplicar o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, que apenas estabelece a obrigatoriedade de execução de obras de conservação em edificações (artigo 89.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro). Resta assim o Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais e a obrigatoriedade de os proprietários procederem ao corte e aparo de árvores e de corte de vegetação, em parcelas de terreno quer rurais quer urbanas. Contudo, somente se confrontarem com vias municipais e penderem sobre elas (artigo 71.º da Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961). O resultado é a ausência de mecanismos legais que autorizem os municípios a prover à execução coerciva da limpeza dos terrenos. Fazendo uso da competência estatutária para assinalar as deficiências de legislação que verificar e emitir sugestões para a elaboração de nova legislação, o Provedor de Justiça sinalizou a lacuna à Secretaria de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território que manifestou concordância de princípio, mas ainda não tomou as necessárias medidas de concretização.

Ainda no domínio do risco de fogos florestais, dá-se conta de que recebemos diversos pedidos de intervenção junto da Câmara Municipal de Sintra, apresentados por empresas de animação turística, que ficaram proibidas de operar em certas zonas da Serra de Sintra por causa do perigo de incêndio. Depois de ouvirmos os serviços camarários, concluímos que as decisões estavam ancoradas em avaliação técnica dos Serviços de Proteção Civil e em previsões meteorológicas do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, tendo por objetivo não só a otimização dos recursos disponíveis para a prevenção e combate aos incêndios rurais como, também, a proteção de um património cuja importância é universalmente reconhecida, sem esquecer a necessidade de salvaguarda da segurança de quem vive e visita o perímetro do território que foi objeto de resguardo.

[Responsabilidade civil extracontratual por acidentes em autoestradas]

Este ponto refere-se às situações em que são denegados aos utentes das autoestradas pedidos de ressarcimento de danos sofridos em consequência de acidente, em regra provocado por atropelamento de animal que se encontrava a deambular na via, ou por colisão com objeto. Frequentemente, as concessionárias desobrigam-se da responsabilidade argumentando que cumpriram as obrigações de vigilância e de conservação da via a que estão adstriatas, por nela terem colocado sistemas de videovigilância (ainda que estes sejam quase sempre incapazes que visualizar pormenorizadamente os locais onde o específico acidente ocorreu) e por realizarem ações de patrulhamento cadenciadas. No caso de acidentes provocados por colisão em objeto releva, ainda na perspetiva das concessionárias, o facto de o mesmo não fazer parte da infraestrutura.

Nos termos da leitura que o Provedor de Justiça faz do regime jurídico que define os direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas²⁵, a presunção legal de culpa estabelecida requer, da parte da concessionária, a apresentação de prova de que adotou todas as providências que, segundo a experiência comum, se revelam adequadas a evitar o perigo e a prevenir o dano, cabendo-lhe também demonstrar que, no caso concreto, desenvolveu todas as ações preventivas e sucessivas necessárias a evitar o acidente. Tratando-se de uma obrigação de meios (e não tanto de resultado), a responsabilidade deve ser apreciada caso a caso, à luz de critérios de elevada diligência, que levem a concluir que o acidente ocorreu apesar de a concessionária ter mobilizado os meios humanos e técnicos de que dispõe, revelando empenhada preocupação na vigilância da autoestrada, de modo contínuo e permanente, com o objetivo de garantir uma efetiva proteção dos utentes.

Entendendo estar em causa uma situação particularmente desigual entre as concessionárias e os utentes — aos quais tantas vezes apenas resta o recurso aos meios judiciais — e existir uma verdadeira responsabilidade social das empresas, foi recomendado à Infraestruturas de Portugal²⁶ que assumisse o encargo por acidente ocorrido em autoestrada por causa de embate em animal, o que foi prontamente acatado.

[Questões relativas a outras vias públicas]

No que respeita às restantes vias públicas (que não autoestradas), as reclamações são muito variadas. Em matéria de responsabilidade civil, a generalidade dos pedidos reporta-se a danos em veículos decorrentes de acidentes rodoviários provocados pelo atravessamento de animais selvagens, pela presença de detritos no solo, por deficiente conservação do pavimento, por ausência de sinalização de trânsito e por embate em sinalização temporária ou em tampas de saneamento. A queixa mais comum refere-se a deficiências na via não sinalizadas, especialmente buracos.

²⁵ Lei n.º 24/2007, de 18 de julho.

²⁶ Recomendação n.º 1/A/2020, de 7 de fevereiro – Q/700/2019

Se os factos reclamados ocorrem em estradas municipais, os processos envolvem, em regra, câmaras e empresas municipais, mas também empresas seguradoras, uma vez que é a posição destas que muitas vezes fundamenta o indeferimento da pretensão dos particulares pelas autarquias. Não sendo incomum que as entidades públicas se mostrem irredutíveis na recusa em assumir a responsabilidade, por vezes apenas podemos encaminhar os queixosos para a via judicial, em especial quando estão em causa acidentes de viação cuja prova é complexa e não se dispõe de participação policial. Todavia, entidades há que se mostram colaborantes, como aconteceu em processo sobre a queda de um veículo automóvel num buraco existente em estrada sobre gestão do município de Sintra. Dirigimo-nos à autarquia, lembrando as competências municipais na conservação do património municipal (artigo 35.º, n.º 2, alínea h), do Regime Jurídico das Autarquias Locais), o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual das Autarquias Locais no domínio dos atos de gestão pública, e a presunção legal de culpa prevista no artigo 493.º, n.º 1, do Código Civil, igualmente se referindo que a depreciação no pavimento não estava assinalada e que os elementos disponíveis indicavam que a estrada em questão há mais de um ano não beneficiava de obras. A Câmara Municipal de Sintra prontamente acatou a sugestão para que assumisse a responsabilidade pelo acidente.

Recebemos igualmente reclamações sobre danos em veículos provocados por inundações das vias, bem como queda de árvores ou ramos, ou mesmo embate em ramos que não foram alvo de poda. Os queixosos reclamam da demora na apreciação dos pedidos de reparação, o que resulta, por vezes, de conflito de competências entre câmaras municipais e juntas de freguesia. A instrução destes processos é morosa, particularmente em face da dificuldade de prova da incúria no cumprimento das obrigações de limpeza e manutenção, que recaem sobre as entidades públicas.

Ainda assim, as questões da responsabilidade civil extracontratual não envolvem sempre acidentes com automóveis, sendo apresentadas queixas por lesões sofridas pelos próprios queixosos na sequência de quedas originadas por mau estado do pavimento, obras não vedadas, existência de desníveis não assinalados (como sucedeu na reclamação apresentada sobre passadiços de madeira instalados numa praia) e equipamentos públicos colocados na via (como aconteceu no caso da colisão de um transeunte com a porta aberta de um ecoponto).

[Acessibilidades]

As reclamações sobre problemas de acessibilidade refletem a crescente consciência que os cidadãos têm dos seus direitos — designadamente dos que estão relacionados com o usufruto do espaço público, a mobilidade e a circulação —, acompanhando também o envelhecimento da população.

Ainda que a maioria das solicitações tenha sido apresentada por pessoas com deficiência (como a queixa contra a circunstância de a plataforma elevatória que servia uma sala de leitura municipal não permitir o transporte de cadeiras de rodas elétricas), ou no seu interesse, um número assinalável refere-se à mobilidade da população em geral. Foi o que sucedeu quando,

a propósito de obras que decorreram na freguesia da Estrela, em Lisboa, alguns queixosos lamentaram que o espaço dos passeios tivesse sido sacrificado a favor do estacionamento automóvel.

A generalidade das queixas refere-se a limitações no acesso a edifícios, serviços públicos e equipamentos públicos, traduzindo-se por vezes em situações duradouras, apesar de há muito sinalizada — como a inexistência de rampas ou escadas rolantes funcionais na passagem inferior da estação de comboios de Alcântara Mar e na passagem superior entre a estação de comboios de Belém e o Museu dos Coches, situação que, injustificadamente, continua sem ter a necessária intervenção por parte da Câmara Municipal de Lisboa e da REFER.

De resto, é habitual receber queixas sobre a falta de rampas ou elevadores que permitam o acesso a edifícios públicos ou a serviços públicos (uma das queixas referia-se ao edifício de uma assembleia municipal e outra a uma loja dos CTT) e a deficiente manutenção dos equipamentos, particularmente dos elevadores avariados em prédios de habitação social.

Também neste domínio foram recebidas queixas diretamente relacionadas com a situação epidemiológica originada pela COVID-19. Por exemplo, foi recebida comunicação sobre a desativação temporária de equipamentos urbanos que facilitam a mobilidade, particularmente das pessoas com deficiência e dos mais velhos, como os elevadores e as escadas rolantes geridos pela EMEL, em Lisboa. Noutra situação, um familiar de um jovem com deficiência manifestou-se preocupado com as possibilidades de acesso ao areal e zonas de banhos da praia de Carcavelos, mas a Capitania do Porto de Cascais esclareceu que os equipamentos necessários para o efeito (tiralôs e passadeiras) não deixariam de ser disponibilizados, salvaguardada a adoção de especiais providências com vista a acautelar a segurança sanitária.

[Serviços administrativos]

À semelhança do que tem ocorrido em anos anteriores, continuaram a ser recebidas queixas relativas a atrasos na satisfação de pedidos de desvio de infraestruturas de comunicações eletrónicas (postes ou linhas aéreas) que, estando instaladas em domínio privado, impedem a execução de obras particulares. Sem descuidar a importância da prestação dos serviços de comunicações eletrónicas, que justifica limitações ao direito de propriedade, continua a ser invocado que a constituição das servidões não foi precedida de audiência prévia e participação dos interessados, levando a que as pessoas contestem a utilização não consentida dos seus imóveis. Ao mesmo tempo que se assinala que a maioria dos pedidos se refere a infraestruturas da MEO, louva-se a excelente cooperação que a empresa em regra evidencia. Salvo nos casos em que não é possível assegurar a continuidade do serviço de comunicações eletrónicas, a empresa providencia a execução dos desvios de traçado solicitados.

[EMEL]

A atividade da Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa (EMEL), particularmente na gestão da concessão do estacionamento público, não deixou de sofrer o impacto da crise sanitária, muito por causa da interrupção do atendimento presencial. Desde logo, atendendo a que o pagamento do estacionamento tarifado em Lisboa esteve suspenso durante largos períodos, notou-se a redução de queixas em comparação com 2019. Pelo contrário, e compreensivelmente, observou-se uma subida no número de solicitações sobre atrasos na emissão de dísticos de residente, tanto a respeito de novos pedidos como de renovações. O teor das queixas também se foi alterando com a própria evolução da resposta à pandemia: num primeiro momento, os queixosos contestavam a falta de resposta aos pedidos apresentados *online*, mas, num segundo momento e depois de ter sido retomado o atendimento presencial (ainda que dependente de agendamento prévio), as queixas referiam-se mais às dificuldades no atendimento telefónico disponibilizado. Perante a evidência de uma incapacidade de resposta, e sob pena de os potenciais beneficiários de dístico terem de suportar os custos com o estacionamento na zona tarifada onde residiam, a EMEL deu-nos conta de que haviam sido dadas orientações aos agentes da empresa para que não fossem autuados os veículos que exibissem um documento comprovativo da apresentação *online* do pedido de dístico ou da data marcada para o atendimento presencial, informação que passámos a transmitir aos queixosos.

De todo o modo, não deixámos de receber algumas queixas sobre a aplicação de coimas em processos de contraordenação por infrações rodoviárias, normalmente por falta de título válido de estacionamento, ou por estacionamento em situação irregular. Nestas situações, e como é habitual, os queixosos foram esclarecidos de que o meio adequado para reagir contra a autuação é a apresentação de defesa junto da Câmara Municipal de Lisboa ou da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, e que a nossa intervenção não configura um meio adicional de contestação da contraordenação. Foi sempre reforçado que a nossa atuação apenas acontece quando está em causa a boa conduta administrativa da EMEL e dos agentes ao seu serviço. Foi exatamente o que sucedeu em queixa que dava conta de que não foi concedido a um condutor tempo suficiente para realizar o pagamento após o estacionamento, uma vez que a autuação aconteceu apenas 4 minutos após a imobilização do veículo. Ou quando considerámos ter existido excessivo rigor na autuação de veículo estacionado em lugar cuja sinalização suscitava muitas dúvidas relativamente à efetiva proibição de estacionamento. Em ambas as situações, a EMEL não mostrou abertura para retroceder nas autuações que considerámos injustas. Restou-nos a formulação de chamadas de atenção. No primeiro caso pedimos que, no futuro, os agentes concedam sempre uma margem de tolerância adequada, de acordo aliás com recomendação já formulada²⁷ e, no segundo caso, sugerimos a extinção do procedimento contraordenacional, uma vez que a situação reclamada era, no mínimo, suscetível de gerar uma compreensível dúvida, designadamente por causa do apagamento das marcações no piso.

²⁷ Recomendação n.º 7/A/2014 disponível em https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_7A2014.pdf.

Uma nota ainda sobre a persistência de queixas relativas à criação de novas zonas de estacionamento tarifado e aos problemas que essas decisões geram para o estacionamento dos residentes nas áreas afetadas. Não obstante a reflexão que a expressividade destas queixas nos possa merecer, elas tratam, quase sempre, de questões relativas a decisões de política de ordenamento do trânsito que estatutariamente estão afastadas do campo de intervenção do Provedor de Justiça.

[Cultura e património]

Justifica-se começar o texto sobre cultura e património com duas notas prévias. Em primeiro lugar, para referir que neste domínio as queixas não se destacam pelo número, mas pela relevância das questões que suscitam. Em segundo, para salientar os efeitos negativos da pandemia tanto ao nível da fruição cultural, propriamente dita, como da situação (desig-nadamente económica) dos agentes do setor — artistas, técnicos, empresários, entre outros.

Neste particular, recebemos queixas de cidadãos e de associações culturais contra os constrangimentos específicos no acesso e fruição a atividades culturais e, bem assim, contra a insuficiência dos mecanismos de apoio financeiro ou de compensação disponibilizados aos agentes culturais. A título de exemplo, refira-se o caso de um cidadão que se insurgiu contra as orientações definidas pela Direção-Geral de Saúde para acesso e consulta aos documentos e obras que integram o espólio de bibliotecas e arquivos. Não pondo em causa as restrições sanitárias inerentes à consulta e manuseamento de livros e documentos de interesse histórico e científico, procurámos assumir uma intervenção de natureza essencialmente pedagógica, lembrando a natureza científica dos critérios adotados, o carácter preventivo e cauteloso das medidas, bem como a expectável curta dimensão temporal da respetiva vigência.

Todavia, a generalidade das solicitações incidiu na necessidade de ajudas ao setor cultural. Foi o que aconteceu no âmbito de uma queixa apresentada contra a falta de apoios à arte circense, na modalidade de circo tradicional, alegando-se que os apoios disponíveis se cingiam ao circo contemporâneo e aos artistas de rua. Uma vez que, de facto, o Regulamento dos Programas de Apoio às Artes restringia os apoios à área do circo contemporâneo, ponderou-se o encaminhamento para a Linha de Apoio de Emergência ao Sector das Artes, mas o Ministério da Cultura manifestou disponibilidade para eliminar a diferenciação entre o circo contemporâneo e o circo tradicional.

Foi também recebida reclamação contra a Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural (EGEAC), por causa da suspensão de procedimento contratual relativo a atividades performativas a desenvolver no âmbito do projeto “O Público Vai ao Teatro” — na medida em que as contratações previstas para 2020 sofreram atraso, e chegaram a ser interrompidas por força da suspensão de todos os procedimentos administrativos, incluindo os de contratação pública (Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março) — e da sua posterior reconfiguração como projeto anual, mais ajustado aos novos condicionamentos. A situação teve desfecho satisfatório, pois a associação queixosa acabou contratada, no âmbito de um procedimento de ajuste direto.

Uma outra queixa referiu-se especificamente ao Fundo de Emergência Social para Apoios Financeiros Urgentes e Imediatos e à circunstância da regulamentação relativa ao apoio extraordinário à programação cultural no âmbito da pandemia COVID-19, prever expressamente que as candidaturas seriam avaliadas a cada quinzena, até ao limite da dotação. As queixas referiam-se mais ao esgotamento das verbas do que a eventuais irregularidades administrativas.

De todo o modo, foram também recebidas queixas sem qualquer relação com a COVID-19, assinala-se que Associação Portuguesa de Museologia se mostrou preocupada com a legalidade da eventual cedência de bens que integram o acervo do Museu Nacional dos Coches para exposição nas zonas públicas de um empreendimento turístico privado. A averiguação que fizemos permitiu concluir, por um lado, que semelhantes cedências temporárias de bens culturais integrados em museus a instituições não museológicas podem ocorrer ao abrigo da Lei Quadro dos Museus Portugueses (artigo 82.º, n.º 1) e, por outro lado, que a Secretaria de Estado do Património Cultural já regulara o assunto, em despacho, determinando que eventual cedência das obras deveria garantir as indispensáveis condições técnicas e de segurança para a instalação das peças da coleção.

No que concerne especificamente à preservação do património, deixa-se uma referência muito positiva para a atuação, concertada, da Direção Regional de Cultura do Norte e da Câmara Municipal de Mogadouro, que permitiu obstar à execução de um projeto de obras de substituição de escadaria da Igreja Matriz de Castelo Branco, no concelho do Mogadouro, cujos trabalhos implicariam a demolição da existente, para colocação de outra de traça moderna. Muito embora aquele imóvel não seja objeto de proteção especial por não ter sido alvo de qualquer procedimento de classificação, entendeu a direção regional que os trabalhos reclamados acarretariam risco para a preservação do património arquitetónico. Em conformidade, o município foi sensibilizado para o efeito e a obra inviabilizada.

Outra referência deve ser feita à queixa que recebemos contra a realização de obras particulares no interior da muralha do Forte de Santa Catarina, na Figueira da Foz e à construção de dois campos de *padel* na zona de proteção do imóvel classificado. Após contactos com a Direção-Geral do Património Cultural e a câmara municipal, apurámos que a construção de um bar e de recintos desportivos na zona de proteção do imóvel estava autorizada, tendo inclusivamente acompanhamento arqueológico, por causa das condicionantes estipuladas. Todavia, foram detetadas irregularidades na ocupação do Forte de Santa Catarina, uma vez que haviam sido executadas obras sem licença e alguns equipamentos não respeitavam o projeto aprovado, como a colocação de telas, estruturas de apoio, estrados e *lettering*, o que levou os serviços camarários a intimar a concessionária para retirar os elementos em causa, sob pena de o município resolver o contrato de concessão.

[Animais de companhia]

Somos frequentemente chamados a intervir em situações em que vem reclamada a adoção, pelos detentores de cães, de práticas que põem em causa o bem-estar animal: pode ser o

uso contínuo de correntes que limitam a atividade física dos animais, o alojamento em varandas que não dispõem de condições que garantam o abrigo perante condições climatéricas adversas, ou más condições de higienização dos locais. Não raras vezes, a queixa vem também feita relativamente ao ruído incomodativo provocado pelo ladrar incessante do animal. Neste domínio, é da mais elementar justiça mencionar a atuação esforçada dos Serviços Veterinários Municipais e da GNR/SEPNA, que vêm assumindo uma intervenção tão desconhecida quanto significativa, seja na alteração dos comportamentos censuráveis que verificam, seja na monitorização, vigilância, captura e recolha de animais insuscetíveis de permanecer no meio onde foram encontrados. Na verdade, os relatos contidos nas queixas sobre animais errantes encontrados a deambular livremente pela via pública, continuam a dar conta de situações de grave risco para a saúde e para a segurança dos transeuntes, sendo uma questão importante para refletir e resolver. Para além dos casos concretos, e como se compreende, a nossa preocupação tem a ver com a sobrepopulação, os animais errantes e o grave problema do abandono animal. Temos mantido contacto com a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária, que nos deu conta da existência de apoios financeiros à disposição dos Centros de Recolha Oficial, com vista à sua capacitação e ao alargamento do alojamento dos animais entregues e recolhidos, de ações de consciencialização para a adoção e esterilização, bem como campanhas de sensibilização contra o hábito de dar alimentação e abeberamento a animais vadios e errantes.

[Jogo]

A matéria do jogo, a que sempre dedicámos acompanhamento atento e próximo, não deixou de merecer intervenção especial no quadro da pandemia, tendo presente que a proibição do funcionamento dos espaços de jogos e apostas presenciais acentuou a importância da questão do jogo virtual. Em particular, recebemos a queixa de um operador contra as medidas de restrição durante o Estado de Emergência, aprovadas pela Lei n.º 7/2020, de 10 de abril, limitando o acesso a plataformas de jogos de azar *online*, principalmente em face do risco de aumento do mercado ilegal, desalinhado com as diretivas de Jogo Responsável, incumpridor das obrigações fiscais e avesso às garantias de proteção dos cidadãos. Mesmo tendo presente a excecionalidade do momento e a circunstância de o diploma carecer de regulamentação, entendeu-se pertinente dirigir uma chamada de atenção do Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos sobre a necessidade de ser intensificada a atuação fiscalizadora neste domínio específico. Surpreendentemente, as medidas que, nos termos da Lei n.º 7/2020, deveriam limitar o acesso às plataformas de jogos de azar *online* nunca foram aprovadas. Por outro lado, este período pandémico também proporcionou maior disponibilidade para a participação em concursos televisivos, o que teve reflexos nas pessoas mais vulneráveis (e levou à formulação da Recomendação 7/B/2020, adiante referida).

[Desporto]

A pandemia também teve reflexo no teor das queixas recebidas em matéria desportiva. Se, por um lado, a inatividade a que foram sujeitas a maior parte das modalidades desportivas propiciou uma diminuição do número de solicitações (em 2019, foram 17 e, em 2020, foram apenas 6), por outro lado, a grande maioria das queixas foi exatamente motivada pelas medidas adotadas nos diferentes períodos de estados de emergência, quer por causa das restrições impostas, quer por causa das exceções criadas para algumas modalidades. Desde logo, foi objeto de queixa a retoma de competições de futebol profissional e o tratamento desigual conferido às (restantes) modalidades desportivas que permaneciam proibidas. Ainda assim, a generalidade das queixas incidiu em aspetos particulares da realidade vivida, fosse o adiamento de eleições de órgãos sociais das federações e associações desportivas, com o conseqüente prolongamento dos mandatos; fosse as dificuldades de formação de nadadores-salvadores, por causa da pandemia; ou, ainda, o impedimento de acesso à praia de um nadador-salvador cuja missão era a colocação do respetivo equipamento, tendo em vista a época balnear que se avizinhava.

[Turismo]

Um dos setores da economia mais afetados pela pandemia, em especial pela drástica diminuição do número de visitantes estrangeiros e das viagens internas, foi o turismo que não deixou de motivar pedidos de intervenção. Na sequência da ordem de encerramento dos parques de campismo e de autocaravanas por via do Despacho n.º 3547/2020, de 20 de março, que regulamentou a situação dos utentes dos parques de campismo e de caravanismo e das áreas de serviço de autocaravanas, recebemos onze queixas contra mais de 30 parques de autocaravanas no Algarve que, alegadamente, se encontrariam em funcionamento ilegal, por não serem titulares de licença e albergarem campistas. Ainda que, na generalidade dos casos, não tenhamos detetado irregularidades, foram identificados diversos parques ilegais e foram adotadas medidas sancionatórias e de reintegração da legalidade, designadamente pelas autarquias.

Também foi objeto de queixa a aprovação do Decreto-Lei n.º 24/2020, de 25 de abril, que regulou o acesso, a ocupação e a utilização das praias de banhos, no contexto da pandemia da doença COVID-19, para a época balnear de 2020. Sobre a proibição de permanência de autocaravanas em parques de estacionamento das praias, a Secretaria de Estado do Turismo explicou terem sido registados episódios de ocupação excessiva e desordenada por autocaravanas e similares, designadamente em zonas costeiras e áreas classificadas, com conseqüências negativas na paisagem, no ambiente, no ordenamento do território e na saúde pública. Tudo ponderado, reconhecemos que os espaços apropriados para a permanência e pernoita de autocaravanas e similares são os parques de campismo e autocaravanismo e as áreas de serviço de autocaravanas e que a proibição da permanência nos parques e zonas de estacionamento

de acesso às praias constituiu medida adequada, necessária e proporcional no contexto da pandemia da doença COVID-19.

[Caça e pesca]

Tanto no que concerne à caça como à pesca recebemos solicitações especificamente relacionadas com a pandemia. Desde logo, recebemos queixa por quem pretendia praticar ato venatório no concelho de Ponte de Lima, em manhã de sábado, durante o Estado de Emergência. Neste caso, lembrámos mostrar-se desaconselhável o exercício da atividade da caça neste período, dado o risco agravado de contágio e a circunstância de a prática deste lazer não revestir carácter urgente ou inadiável.

No que diz respeito à pesca lúdica, recebemos queixas contra a decisão de interdição da sua prática durante o Estado de Emergência. Em causa estava um comunicado da Direção-Geral de Recursos Naturais, de 14.11.2020, que contrariava esta interdição generalizada, permitindo a prática da atividade em determinadas circunstâncias (as enunciadas no comunicado). Analisado o decreto do Estado de Emergência, nos termos do qual se consagrava um dever cívico de recolhimento, não se excepcionando a prática da pesca lúdica, sendo assim entendida como atividade de natureza não essencial, concluímos que, não obstante o enquadramento legal da medida de interdição, a razoabilidade dos termos do comunicado não justificava uma atuação no sentido restritivo da Provedoria de Justiça.

Também foram reclamadas algumas práticas administrativas relacionadas com a pandemia. Um cidadão manifestou-se inconformado com o facto de lhe ser recusada a devolução da taxa correspondente à sua inscrição em exame para obtenção de carta de caçador, ao qual não pôde comparecer por se encontrar em isolamento profilático obrigatório. Sugerimos ao ICNF que atendesse a esta pretensão, nomeadamente isentando o queixoso do pagamento de nova taxa, mas a entidade mostrou-se irredutível, alegando, designadamente, que a inscrição em exame é opção dos interessados e que em situações idênticas de outros candidatos que tiveram de faltar, designadamente por doença, foi sempre devidamente aplicada a legislação e não houve lugar a devolução. Outro queixoso contestou o procedimento de renovação da carta de caçador, o qual impunha — mesmo durante a grave situação epidemiológica — diligências presenciais. Todavia, o ICNF esclareceu não serem necessárias deslocações aos balcões e que o procedimento de renovação podia ser tratado na respetiva plataforma eletrónica.

Ainda neste tema, deixa-se uma nota, não associada à pandemia, para dar conta de que, ao longo de 2020, continuámos a receber queixas sobre prejuízos agrícolas imputados ao exercício da atividade cinegética, em particular por javalis. Os contactos que realizámos junto do ICNF permitiram saber que estes prejuízos estão relacionados com a abundância da espécie, que ocorre um pouco por todo o país. Sobre as medidas que estão a ser ponderadas para dar resposta ao problema, apurámos que está em elaboração um estudo sobre a distribuição do javali a nível nacional, o Plano Estratégico e de Ação do Javali em Portugal, e que têm sido autorizadas medidas preventivas, tanto por parte dos agricultores lesados como pelas entidades gestoras de zonas de caça, idóneas a permitir a correção do número de animais.

[Formas de atuação e diálogo institucional]

No que se refere ao relacionamento com outras instituições, começamos por referir a queixa invulgar que recebemos em 2020 sobre questão transfronteiriça e que levou à realização de contactos com o *Defensor del Pueblo* de Espanha. Foi pedida a nossa intervenção a propósito das dificuldades sentidas pelas populações que residem nas povoações situadas nas margens do Rio Sever, do lado português e do lado espanhol. Não existindo via pública direta, o atravessamento entre Montalvão e Cedillo pode realizar-se por meio da coroa da Barragem de Cedillo, muito embora dentro de condições muito limitadas impostas pela proprietária do empreendimento, a IBERDROLA. Apurámos que a Câmara Municipal de Nisa tem desenvolvido diligências, juntamente com a *Deputação* de Cáceres, com vista a encontrar uma solução que facilite o trânsito de veículos entre as povoações fronteiriças, tendo o assunto sido abordado no VIII Fórum Parlamentar Luso-Espanhol, e na 31.ª Cimeira Luso-Espanhola. Estando a questão sinalizada e decorrendo contactos entre os Estados, concluímos a nossa atuação.

No domínio interno, os CTT continuam a manter uma boa colaboração com os serviços da Provedoria de Justiça, respondendo de forma expedita aos pedidos de esclarecimentos que lhes são submetidos, o que se revela importante. É também merecedora de elogio a colaboração que geralmente nos foi prestada pelas autoridades policiais (PSP, GNR e Polícias Municipais), em especial no contexto pandémico relativamente às situações de desrespeito dos condicionalismos sanitários e de ruído de vizinhança. Também devemos mencionar a colaboração que nos foi dispensada pelos Serviços Veterinários Municipais e pelo Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) da GNR.

[Tomadas de posição: chamada de atenção, participações ao Ministério Público]

[Chamada de atenção à CM de Aveiro sobre o artigo 22.º do Regulamento Urbanístico de Aveiro]

Foi recebida queixa relativamente à cobrança da taxa alegadamente prevista no artigo 22.º do Regulamento Urbanístico de Aveiro, quanto a um pedido de esclarecimentos relacionado com a atribuição de benefícios fiscais associados à reabilitação de imóveis. Em suma, a interessada enviara à autarquia mensagem de correio eletrónico da qual constava, designadamente, um pedido sobre o procedimento que deveria adotar e, nessa sequência, foi-lhe exigido o pagamento de uma determinada quantia (€ 20,63).

No decurso da instrução do processo a autarquia explicou-nos que a taxa de apreciação estava prevista na tabela de taxas do Regulamento Urbanístico do Município de Aveiro vigente e que se destinava a cobrir os custos de organização do processo administrativo (razão pela qual não era reembolsável sequer na eventualidade de o pedido ser deferido ou admitido), pelo que entendia que a informação solicitada pela queixosa se enquadrava naquela previsão.

Na conclusão da instrução do nosso processo, explicámos à queixosa que alguns encargos com os procedimentos administrativos devem pesar sobre os interessados, a título de taxas, uma vez que a concreta atividade municipal desempenhada é suscetível de satisfazer, em simultâneo a necessidade individual do particular e o interesse público na sustentabilidade financeira dos serviços prestados. Também lembrámos que a administração autárquica tem uma ampla discricionariedade na criação das taxas, desde que cumpridos os parâmetros legais, nomeadamente, a sua previsão em regulamento e a observância do princípio da proporcionalidade. Assim, no caso concreto que analisámos, o pedido de esclarecimentos produziu um benefício concreto no âmbito de um processo concreto, pelo que não descortinámos nenhuma ilegalidade.

De todo o modo, as dúvidas que a aplicação da disposição contida no artigo 22.º do Regulamento Urbanístico de Aveiro suscitou motivaram uma chamada de atenção à Câmara Municipal, sobre a conveniência de ser assegurada uma maior divulgação, não só da existência da referida taxa, como também da sua finalidade, a saber, a compensação dos custos de organização de um processo administrativo.

Também lembrámos a Câmara Municipal de Aveiro de que a organização de processos administrativos se não confunde com a mera apresentação de queixas, denúncias ou reclamações, e que a exigência de uma taxa nunca poderá ser invocada a título cominatório pelo comportamento dos utentes — até mesmo nos casos extremos em que estes não respeitem o dever de conduta correta no procedimento, ou a boa-fé. Com efeito, o princípio da legalidade administrativa exige dos órgãos competentes a execução das tarefas que lhes estão cometidas, sem que este dever possa ser condicionado pelo pagamento de taxas por parte dos munícipes. Mesmo competindo às autarquias a aprovação das taxas do município e fixar o respetivo valor, nos termos do Regime Jurídico das Autarquias Locais, a criação de taxas não é inteiramente livre, devendo subordinar-se aos princípios constitucionais e legais aplicáveis.

Aliás, este mesmo entendimento fora já assumido na instrução de outros processos sobre a aprovação de taxas por pedido e apreciação de queixas, denúncias ou reclamações, tendo, num dos casos, sido mesmo recomendada²⁸ a eliminação de normas regulamentares como a que consta do Regulamento Urbanístico de Aveiro.

[Participação ao Ministério Público: vedação de Praia em Cabanas de Tavira]

Em junho de 2017, foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça relativa à construção de uma vedação e à colocação de pedras no acesso à Praia da Ria de Cabanas, em Cabanas de Tavira. Estava em causa o alegado impedimento do uso público de uma passagem pedonal, resultante da instalação de uma vedação. Tentámos ouvir a Agência Portuguesa do Ambiente a qual, contudo, não nos prestou informações claras. Reconhecendo estarem esgotadas as nossas possibilidades de intervenção, entendemos participar os factos ao Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos.

²⁸ Vd. <https://www.provedor-jus.pt/?idc=68&idi=1369>

[Participação ao Ministério Público: nulidade de licença de construção de edifício em Mafra]

O Provedor de Justiça foi chamado a intervir numa situação onde se reclamava de uma obra de ampliação e edificação existente no concelho de Mafra. Observaram-se indícios de que o ato de licenciamento da operação construtiva não respeitava os parâmetros urbanísticos impostos pelos instrumentos de planeamento e organização territorial aplicáveis para a área sob intervenção, bem como que a obra em desenvolvimento não respeitava as condições de edificação impostas pelo ato de licenciamento. Fomos coadjuvados por Perito em Arquitetura, o qual foi designado pela Ordem dos Arquitetos, no âmbito do Protocolo de Colaboração que celebrámos em 30-5-2018, para assegurar o esclarecimento de dúvidas de natureza técnica que possam surgir na atividade de instrução de processos. Subsistindo fundadas dúvidas sobre a legalidade da intervenção construtiva reclamada, e estando indiciada a nulidade do ato administrativo de licenciamento por desconformidade com o estabelecido em instrumento de ordenamento e gestão territorial, participámos os factos ao Ministério Público.

1.3. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores

[Estatística e enquadramento geral]

Foram 1931 os procedimentos abertos nesta Unidade Temática em 2020, número que corresponde a um aumento de mais de 50% relativamente ao ano anterior.²⁹

Como se verá adiante, parte deste aumento ficou a dever-se à pandemia da COVID-19 que trouxe novos motivos de queixa, bem como nova e abundante legislação cujo teor, interpretação e aplicação foram amplamente escrutinados ao longo do ano.

O quadro *infra* revela como se distribuíram os 1931 procedimentos abertos, dos quais 73% tiveram por objeto a análise de assuntos fiscais e 27% a apreciação de queixas relacionadas com assuntos económico-financeiros.

QUADRO 8

TEMAS MAIS VISADOS NAS QUEIXAS RECEBIDAS

Assunto	Procedimentos abertos
FISCALIDADE	1404
Execuções Fiscais	619
IRS	350
Tributação Automóvel	92
Taxas de portagem	80

²⁹ Mais exatamente um aumento de 51,33%, correspondente a 655 procedimentos.

Tributação do património e Imposto do Selo	69
Benefícios fiscais	43
Infrações fiscais	35
Obrigações acessórias	20
IVA	18
Direitos aduaneiros e desalfandegamento	16
Reclamações, impugnações e recursos	14
Vários	48
ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS	527
Transportes	176
Banca	156
Viagens e turismo	53
Comércio	34
Fundos e Apoios – Empresas	33
Seguros	22
Fundos e Apoios – Emprego	16
Fundos e Apoios – Agricultura	6
Mercado de capitais	6
Vários	25
TOTAL	1931

O impacto que as queixas motivadas pela pandemia da COVID-19 (doravante “queixas COVID”) tiveram na subida do número de procedimentos abertos pode ser analisado no quadro *infra*, que autonomiza os dados referentes às queixas COVID no total de queixas afetadas a esta Unidade Temática:

QUADRO 9

QUEIXAS COVID	
Assuntos das queixas COVID	Procedimentos abertos
FISCALIDADE	135
Execuções Fiscais	74
IRS	10
Infrações fiscais	8
Tributação Automóvel	6
Tributação do património e Imposto do Selo	6
Obrigações acessórias	6
Taxas de portagem	5
Benefícios fiscais	3
Direitos aduaneiros e desalfandegamento	1
Vários	16

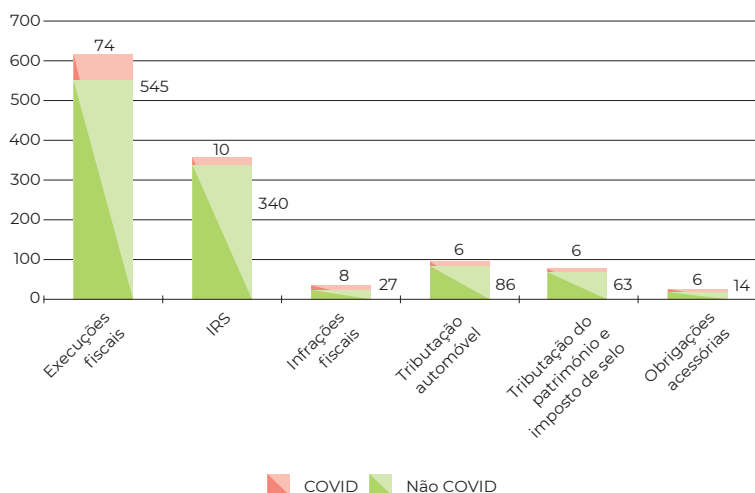
IVA	
Reclamações, impugnações e recursos	
ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS	264
Transportes	112
Banca	47
Viagens e turismo	46
Fundos e Apoios – Empresas	31
Comércio	16
Seguros	4
Fundos e Apoios – Emprego	2
Fundos e Apoios – Agricultura	1
Vários	5
Mercado de capitais	
TOTAL QUEIXAS COVID	399

Constata-se, pois, que dos 1931 procedimentos abertos, 399 (mais de 20%) tiveram origem em queixas motivadas pela pandemia da COVID-19.

O impacto e a proporção dessas queixas COVID no total das queixas recebidas foi bastante mais sentido na área dos assuntos económicos e financeiros do que na área da fiscalidade, como resulta da comparação dos dois gráficos seguintes.

GRÁFICO XIV

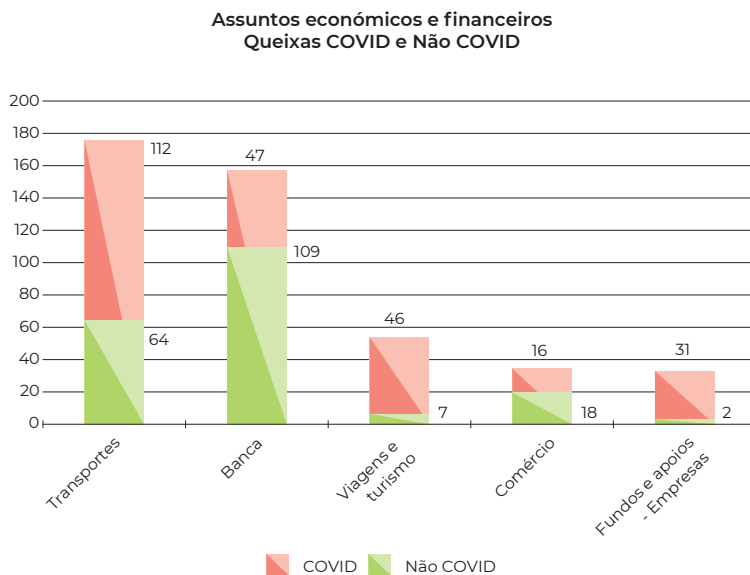
Assuntos fiscais
Queixas COVID e Não COVID



Em matéria de Fiscalidade, as queixas COVID representaram 9,62% do total e foi a suspensão dos Processos de Execução Fiscal que conduziu a este resultado: um número modesto, quando visto no contexto do total das queixas recebidas sobre execuções fiscais.

Já no que diz respeito aos assuntos económicos e financeiros, as queixas COVID representaram praticamente 50% do total, com especial destaque para três sub-temas: transportes, banca e viagens e turismo. Para tal afluxo de queixas contribuíram decisivamente os problemas com voos da TAP cancelados e a consequente pretensão de reembolso do valor dos bilhetes pelos passageiros, as questões relacionadas com as moratórias bancárias e, por fim, o cancelamento dos pacotes de viagem adquiridos por muitos encarregados de educação e alunos finalistas que viram canceladas praticamente todas as viagens e estadias marcadas para o período que correspondeu, sobretudo, à primeira fase da pandemia.

GRÁFICO XV



A cada um destes assuntos se voltará, *infra*, em maior detalhe.

Aos números globais de queixas acima representados acresceram, ainda, 375 outras queixas que, por terem sido indeferidas liminarmente – não motivando, portanto, a abertura de procedimento – não integram os quadros e gráficos *supra*.^{30 31}

Não deixam, ainda assim, de ser queixas e, como tal, todas mereceram resposta, na larga maioria dos casos esclarecendo que o âmbito de atuação do Provedor de Justiça não lhe

³⁰ Destas 375 queixas indeferidas liminarmente, 47 eram sobre assuntos relacionados com a pandemia da COVID-19.

³¹ Mais 46 indeferimentos liminares do que os registados em 2019.

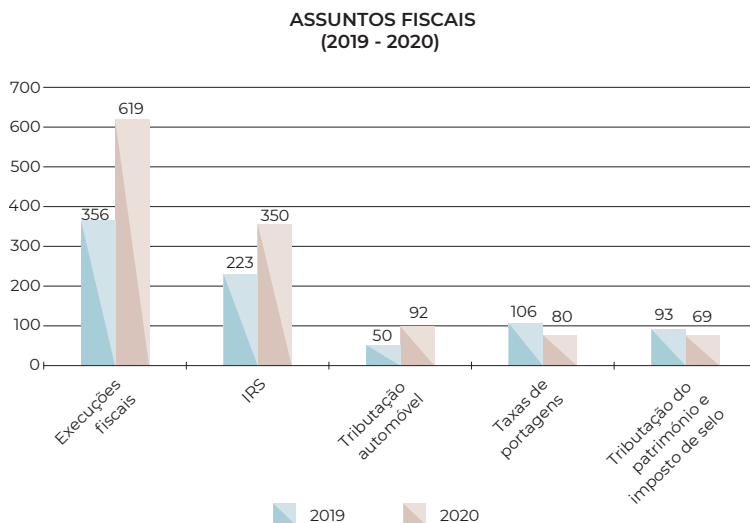
permitia conhecer do respetivo teor e encaminhando os cidadãos para entidades reguladoras e de supervisão do setor visado ou para meios de resolução alternativa de litígios, quando adequado.

A larguíssima maioria destas queixas³² versava sobre assuntos económicos e financeiros, em regra sobre banca, seguros e comércio.

Veja-se, de seguida, a evolução da tipologia dos procedimentos abertos em 2020, face ao ano anterior.

Uma vez mais, para facilidade de exposição e leitura, apresentam-se dois gráficos, um deles traduzindo a evolução dos cinco assuntos mais frequentemente objeto de queixa em matéria de fiscalidade e o outro revelando a evolução dos cinco assuntos económico-financeiros mais visados nas queixas dos cidadãos que solicitaram a intervenção da Provedora de Justiça.

GRÁFICO XVI



O aumento das queixas sobre fiscalidade³³ ficou a dever-se à subida daqueles que são, desde há muitos anos, os dois assuntos mais visados pelos cidadãos nesta área: execuções fiscais e Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).

E se é certo que relativamente a ambos estes temas foram recebidas algumas queixas COVID³⁴, certo é também que, mesmo sem essas “novas” queixas, estes continuariam a ser os temas mais visados em matéria de assuntos fiscais.

³² 356 queixas, incluindo 45 sobre assuntos relacionados com a pandemia da COVID-19.

³³ De 966 em 2019 para 1404 em 2020

³⁴ 74 queixas COVID sobre execuções fiscais e 10 sobre IRS.

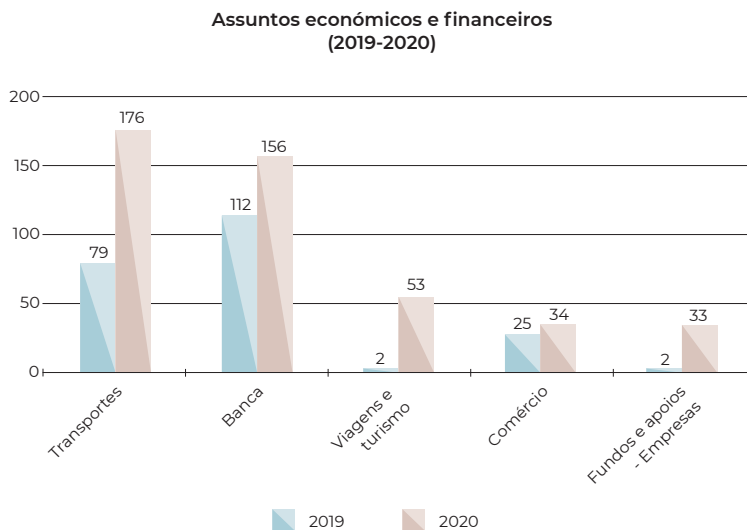
A alteração de tendência referente a anos anteriores verifica-se apenas ao nível das entidades visadas. Se nos últimos anos eram as Secções de Processo Executivo (SPE) do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS) que ocupavam o lugar cimeiro, em 2020 tal tendência inverteu-se, muito claramente devido às queixas COVID sobre a suspensão dos processos de execução fiscal (PEF) que, como se verá mais adiante, fizeram aumentar significativamente as queixas contra a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Em suma, este ano as queixas sobre execuções fiscais instauradas pela AT cifraram-se em 52% do total de queixas sobre execuções fiscais, enquanto as queixas contra as SPE nesta matéria corresponderam a 43%.³⁵

Já as queixas acerca do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) mantiveram um motivo antigo e recorrente: a tributação de rendimentos reportados a anos anteriores (59 queixas). A maior subida, porém, deveu-se a queixas sobre alegados atrasos no pagamento dos reembolsos resultantes da liquidação das declarações anuais de imposto (111). Mais adiante se voltará a estes temas, ficando para já registada a conclusão de que, em termos estatísticos, os assuntos mais frequentemente objeto de queixa em matéria de fiscalidade são os mesmos, mas as razões de ser das queixas sofreram algumas alterações.

Uma referência final para esclarecer que o aumento de queixas sobre tributação automóvel decorreu da demora da AT na devolução do montante do Imposto Único de Circulação (IUC) cobrado a mais no caso dos veículos com primeira matrícula num outro Estado-Membro e que após a legalização em Portugal sofreram tributação mais gravosa do que a que viria a ser considerada devida. Apesar de a AT ter assumido o compromisso de restituir o excesso cobrado, tal não se veio a verificar durante o ano de 2020.

GRÁFICO XVII



³⁵ Os restantes 5% correspondem a queixas contra divisões de execuções fiscais de câmaras municipais e uma ou outra entidade destinatária de ordens de penhora, como a Caixa Geral de Depósitos ou o Centro Nacional de Pensões.

No tocante aos assuntos económicos e financeiros a explicação para a subida do número de queixas que se verificou em todos os assuntos incluídos no quadro *supra* é uma só: em todos os casos o aumento de queixas ficou a dever-se à pandemia da COVID-19.

Sem prejuízo do que se detalhará mais adiante, é possível deixar, desde já, as seguintes notas que ajudam a explicar cada uma destas cinco subidas:

- Quanto às queixas sobre transportes, banca e viagens e turismo, por agora, fica apenas a informação de que nunca, em anos anteriores, as queixas sobre estes temas tinham alcançado tal dimensão;

- As queixas sobre comércio, embora não tenham registado subida tão acentuada, não deixaram de refletir as preocupações dos cidadãos em tempos de pandemia: o preço dos novos bens essenciais para proteção individual (designadamente máscaras e álcool), a higienização dos espaços, o encerramento de estabelecimentos cuja frequência fora antecipadamente paga, como ginásios ou piscinas, a pretensão de abertura de certas áreas do comércio que foram forçadas a encerrar, as dificuldades com a entrega de compras feitas *online*, etc. Como em anos anteriores, a instrução destas queixas decorreu, quase sempre, junto da entidade fiscalizadora – a ASAE – atenta a natureza privada da maior parte das entidades diretamente visadas nas queixas.

Por fim, as queixas sobre Fundos e Apoios à atividade empresarial (incluindo aos empresários em nome individual) registaram a inevitável subida associada não só à escassez de recursos que assegurasse a satisfação de todos os pedidos de apoio, mas também a dificuldades organizacionais e logísticas das entidades a quem o legislador atribuiu competência para a receção e tratamento das candidaturas e para o pagamento dos apoios. Sem esquecer as muitas queixas recebidas sobre os próprios requisitos legais de acesso aos apoios.

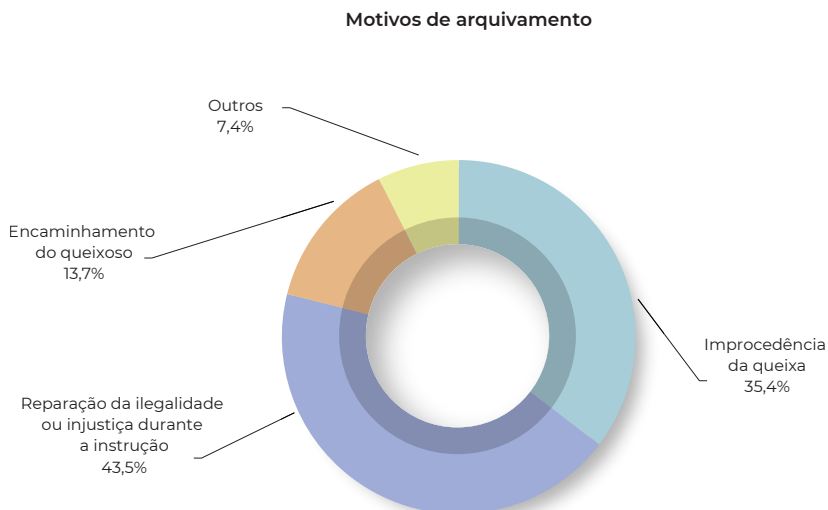
*

Quanto aos 1895 procedimentos arquivados em 2020, logrou-se em grande parte dos casos, resolver o problema objeto de queixa. Foi assim em 824 procedimentos, ou seja, 43,5% do total.

O segundo maior motivo de arquivamento foi a conclusão de que a queixa era, afinal, improcedente (671 casos, 35,4% do total).

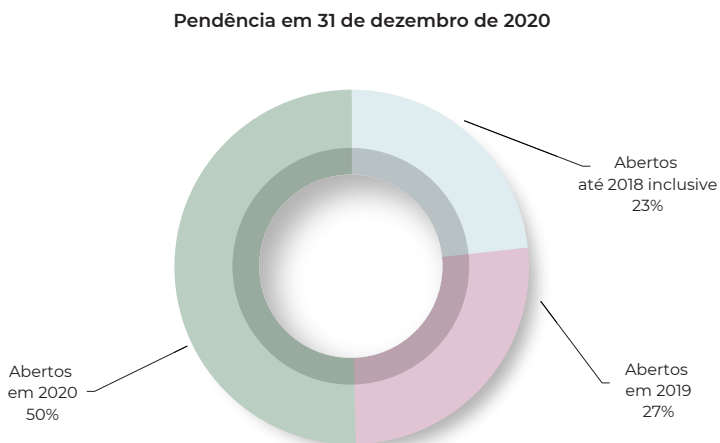
Para mais informação, veja-se o gráfico XVIII *infra*:

GRÁFICO XVIII



No final do ano encontravam-se pendentes 1001 procedimentos, assim distribuídos por ano de abertura:

GRÁFICO XIX



Eram 504 os procedimentos de 2020 que no dia 31 de dezembro desse ano se encontravam pendentes, representando cerca de 50% de toda a pendência processual nessa data.

Dos que haviam sido abertos em 2019 restavam 264 procedimentos pendentes (cerca de 27%) e os restantes 233 (23%) remontavam a anos anteriores a 2019.

Os níveis de pendência denotam o esforço efetuado pela instituição – para manter um ritmo de trabalho e produtividade capaz de dar resposta às solicitações acrescidas decorrentes da pandemia, apesar de os seus colaboradores terem começado a exercer as suas funções maioritária ou exclusivamente em teletrabalho, a partir de meados do mês de março.

Com efeito, apesar de terem sido abertos e instruídos mais 655 procedimentos de queixa do que no ano anterior e de terem sido elucidados mais 46 queixosos em sede de indeferimento liminar, a pendência em 31/12/2020 era superior à pendência de 31/12/2019 em apenas 36 procedimentos.

*

Passar-se-ão em revista, de seguida, os assuntos que mais marcaram 2020 nesta Unidade Temática, fosse pela quantidade de queixas recebidas, pela importância das questões objeto de queixa, ou pela evolução de assuntos que há muito tempo merecem a atenção e o empenho do Provedor de Justiça na busca de uma melhor solução – legislativa ou administrativa – para problemas graves e/ou recorrentes dos cidadãos.

[Execuções fiscais]

Nesta matéria, dois grandes temas se destacaram ao longo do ano: a conclusão do Relatório de Inspeção às SPE do IGFSS e a aplicação do regime de suspensão dos PEF, publicado na sequência da pandemia e que, como já se referiu, motivou muitas queixas contra a AT, algumas contra a Segurança Social e algumas ainda contra entidades destinatárias de ordens de penhora, como bancos, entidades patronais e entidades pagadoras de pensões.

O Relatório de Inspeção às SPE teve por base as visitas efetuadas em 2019 a 11 das 22 SPE existentes, bem como o tratamento dos dados então recolhidos, complementados pelos que foram solicitados em questionário remetido às 22 SPE.³⁶

O Projeto de relatório foi enviado em meados de fevereiro, para audição prévia, ao IGFSS, principal interlocutor ao longo de toda a inspeção, mas também ao Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS) e ao Instituto de Informática da Segurança Social, I.P. (II) atentas as respetivas competências e a circunstância de o relatório fazer frequente alusão a realidades que, ultrapassando os serviços inspecionados, acabam por se situar na área de atuação destes dois institutos, cujo contributo se quis, por isso, também recolher em sede de contraditório.

As respostas viriam a ser recebidas já em plena pandemia, com todos os serviços (os visados e a Provedoria de Justiça) em adaptação a novos métodos de trabalho e em esforço para

³⁶ Para enquadramento deste assunto e conhecimento do trabalho realizado previamente à elaboração do relatório final de inspeção, ver o que ficou dito no *Relatório à Assembleia da República - 2019*, págs. 61 a 62., disponível em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relat2019_web.pdf

dar resposta a todas as solicitações extraordinárias e imprevistas que se fizeram sentir a partir de março de 2020.

Ainda assim, todas as entidades contactadas deram o seu contributo, permitindo o aperfeiçoamento do Projeto, tendo-se avançado para a elaboração do Relatório Final³⁷ e respetivos Anexos³⁸, bem como para a formulação da Recomendação n.º 4/A/2020, de 19 de outubro³⁹, dirigida à Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS e remetida também ao ISS, ao II e ao Secretário de Estado da Segurança Social.

A mencionada Recomendação baseia-se nas conclusões do Relatório de inspeção, dirigindo várias sugestões de atuação, distribuídas por três grandes áreas:

I – Tramitação dos PEF e garantias dos contribuintes. Aqui, as recomendações foram agrupadas em função da gravidade das irregularidades e práticas constatadas (irregularidades muito graves, irregularidades graves e práticas pouco adequadas);

II – Condições de trabalho nos serviços inspecionados, recursos humanos e atendimento ao público;

III – Articulação, diálogo e colaboração entre o IGFSS, o ISS, o II e a Tutela (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social).

No final do ano aguardava-se ainda a resposta à Recomendação formulada, mas não deixa de se assinalar que algumas das medidas recomendadas foram sendo, entretanto, adotadas, algumas delas antes mesmo de o relatório final ter sido divulgado.

Foi o que aconteceu, desde logo, com uma das situações mais graves detetadas no plano das condições de trabalho dos funcionários de uma das SPE visitadas (Santarém). Verificou-se aí a falta de qualidade do ar circulante – sendo frequentes os sintomas de irritação de olhos, pele e vias respiratórias –, SPE que, pouco depois do termo da Inspeção, foi transferida para outras instalações, tendo o IGFSS reportado, em abril de 2020, que o anterior espaço estava a ser intervencionado.

Algumas falhas detetadas quanto ao atendimento ao público também foram corrigidas a tempo de essa correção ser comunicada à Provedora de Justiça por ocasião do exercício do contraditório. Essa melhoria permitiu alargar a todas as SPE o agendamento de atendimento que até então não estava acessível a todos os executados, tendo também sido viabilizado o agendamento do atendimento presencial através de contacto telefónico quando até então essa marcação apenas podia ser efetuada *online*, com prejuízo para os executados infoexcluídos. Tais melhorias viriam a fazer ainda mais sentido no contexto de pandemia em que acabariam por ser concretizadas.

No tocante à tramitação dos PEF também se registaram melhorias em data anterior à do relatório final de inspeção. Por exemplo: assinalava-se no projeto de relatório que as instruções de trabalho do IGFSS não incluíam qualquer indicação de prazos em matéria de restituições, tendo o Instituto reportado, no exercício do contraditório, que fora já fixado às SPE objetivo relativo ao tempo médio de resposta a pedidos de restituições.

³⁷ Disponível em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio_Inspecao_SPE_junho_2020.pdf

³⁸ Disponíveis em: http://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio_Inspecao_SPE_junho_2020_anexos.pdf

³⁹ Disponível em: <https://www.provedor-jus.pt/documentos/recomendacao-apos-inspecoes-as-spe-da-seguranca-social-4-a-2020/>

Outro exemplo: o IGFSS não fixava objetivos centrais visando o cumprimento do prazo de envio das oposições à execução a tribunal, sendo que em instrução central sobre a matéria não era feita qualquer referência expressa ao prazo legal de 20 dias para esse envio.⁴⁰ Sinalizados estes aspetos em sede de audição prévia, o IGFSS veio reportar ter fixado, para o ano de 2020, objetivos de recuperação de pendências e de prazo para remessa das oposições a tribunal.

Para além destas medidas concretas e efetivamente tomadas, foram ainda assumidos, no exercício do contraditório, pelos Institutos ouvidos, vários compromissos de concretização de medidas assinaladas no Projeto de relatório, nomeadamente a contratação de 19 juristas, 16 dos quais mandatários, para as Secções de Processo e a realização de ações de formação específicas em execuções fiscais.

Ainda neste âmbito, foram prestadas informações quanto a melhorias a concretizar, algumas das quais já em curso à data do exercício do contraditório, nomeadamente: aperfeiçoamento de automatismos que assegurem as 2.ªs citações de executados, quando legalmente exigíveis; adoção de novas funcionalidades destinadas à gestão da penhora de vencimentos, assegurando a necessária interação com as entidades empregadoras via Segurança Social Direta (SSD); automatização dos processos de restituição para que as muitas queixas de morosidade e incumprimento da lei nesta matéria possam cessar, com especial importância na concretização das restituições resultantes do prazo máximo legal para imputação de remanescentes de penhoras⁴¹ que se detetou e assinalou como sendo totalmente incumprida e, até, contrariada, fruto de instruções do IGFSS.

O segundo grande tema objeto das queixas instruídas este ano sobre execuções fiscais prendeu-se com a aplicação do **regime de suspensão dos PEF publicado na sequência da pandemia**.⁴²

Na sequência desse regime, aplicável, nomeadamente, à Segurança Social (SS) e à AT, muitos cidadãos acabariam por se dirigir à Provedora de Justiça, na quase totalidade dos casos visando a atuação da AT. Na verdade, das 224 queixas recebidas sobre o assunto, 208 visavam a atuação dos serviços da AT.

A larga maioria das queixas dava conta de que estava a ser feita pela AT uma retenção/cativação indevida de reembolsos, em violação do regime legal que suspendeu as execuções fiscais até 30 de junho, regime legal que visava, precisamente, evitar que os executados se vissem privados dos rendimentos normalmente suscetíveis de compensação (pela AT), atenta a situação de fragilidade económica em que muitos trabalhadores e agregados familiares mergulharam por força da pandemia.

Também a atuação das SPE da Segurança Social e de entidades destinatárias de ordens de penhora (bancos, entidades patronais e pagadoras de pensões, por exemplo) levantou dúvidas e motivou queixas. Estando em causa um regime destinado a vigorar por um período inferior a quatro meses, impunha-se proceder com a maior brevidade possível à clarificação das dúvidas e harmonização de procedimentos, sob pena de se gorarem os objetivos subjacentes a tal regime, de alívio financeiro das famílias e das empresas.

⁴⁰ Cfr. artigo 208.º, n.º 1, do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT)

⁴¹ Cfr. Artigo 81.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

⁴² Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/130779503>

Foi por esse motivo que, em 21 de abril, cerca de um mês após a publicação do diploma que determinou a suspensão dos PEF, se entendeu ser adequado dirigir comunicações à AT, ao IGFSS e ao Banco de Portugal, chamando a atenção para o facto de ser necessário interpretar e aplicar o regime legal de suspensão dos PEF, com respeito pelos direitos dos executados e pela vontade do legislador, tendo-se sugerido também, quer à AT, quer ao IGFSS, a correção e melhoria do teor das FAQ divulgadas nos respetivos sites a propósito desta temática.⁴³

Para além do fim das cativações indevidas dos reembolsos de IRS, esta intervenção procurou assegurar o cancelamento de penhoras ordenadas no período de vigência da suspensão dos PEF, bem como a restituição de valores que tivessem, entretanto, sido indevidamente penhorados, ao abrigo destas penhoras ou, sobretudo, das que já tinham sido emitidas antes da suspensão.

A AT prestou resposta célere⁴⁴ dando nota da sua concordância com o essencial do que lhe havia sido solicitado e comprometeu-se a alterar/complementar as suas FAQ. As medidas tomadas continuavam, porém, a não ser suficientes para esclarecer cabalmente os executados ou mesmo os próprios serviços locais da AT junto dos quais era, não raro, a Provedoria de Justiça a alertar para a existência de alterações internas que invalidavam o teor das FAQ iniciais, então ainda constantes do *site* da AT, sem correções.

Em função da subsistência de alguns problemas ou incertezas, o diálogo prosseguiu com nova comunicação da Provedoria de Justiça à AT⁴⁵ e nova resposta⁴⁶, tendo ainda sido solicitada a colaboração do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais⁴⁷ que prestou resposta positiva em poucos dias. Pouco tempo depois dessa resposta, a instrução dos muitos procedimentos abertos com base em queixas sobre reembolsos de IRS indevidamente cativados/retidos evoluiu positivamente, tendo a AT autorizado o respetivo pagamento e determinado inclusivamente a libertação de reembolsos que anteriormente haviam sido objeto de penhores (anulados para o efeito).

As diligências efetuadas junto do IGFSS também mereceram resposta célere.⁴⁸ Embora o Instituto se tenha recusado a alterar o teor das suas FAQ e a forma como eram apresentadas, certo é que as queixas contra as SPE da Segurança Social foram de dimensão reduzida, não justificando diligências adicionais.

Por sua vez, do Banco de Portugal nunca chegou a ser recebida resposta ao pedido de colaboração que lhe foi dirigido.

Antes do final do ano, e ainda em matéria de execuções fiscais, foi dirigida ao ISS a Recomendação n.º 5/A/2020, de 29 de outubro⁴⁹, acerca da absoluta necessidade de assegurar que o Centro Nacional de Pensões (CNP) cumpra o mínimo legal de impenhorabilidade aplicável aos rendimentos de pensões. Recorde-se que 2/3 dos rendimentos de pensões são

⁴³ As três comunicações encontram-se disponíveis para consulta em: http://www.provedor-jus.pt/documentos/Of_PAJ_AT_IGFSS_BdP_Suspensao_execucoes_Penhoras.pdf

⁴⁴ Disponível em: http://www.provedor-jus.pt/documentos/Resposta_da_AT_29_abril_2020.pdf

⁴⁵ Disponível em: http://www.provedor-jus.pt/documentos/Of_adicional_AT_4_mai_2020.pdf

⁴⁶ Disponível em: http://www.provedor-jus.pt/documentos/Resposta_da_AT_01_06_2020.pdf

⁴⁷ Ofício disponível em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Of_SEAF_ExecucoesFiscais_ReembolsosIRS.pdf

⁴⁸ Disponível em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Resposta_do_IGFSS_4_mai_2020.pdf

⁴⁹ Disponível em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Recomendacao_5_A_2020.pdf

impenhoráveis, salvo se esta fração for inferior ao salário mínimo nacional (SMN), circunstância em que o mínimo de impenhorabilidade deve coincidir com o valor do SMN vigente à data de cada apreensão.

Tendo-se constatado que, na concretização de penhoras de pensão (cíveis ou fiscais), o CNP vinha incumprindo, há anos, esse mínimo legal de impenhorabilidade (por lacuna/insuficiência do sistema informático) e que, não obstante as várias chamadas de atenção para o efeito, o problema se mantinha, acabaria por se recomendar a célere regularização da situação que, aliás, prejudica especialmente os pensionistas titulares de pensões de baixo valor. Foi ainda recomendado que, enquanto se aguardassem as alterações informáticas essenciais à total regularização do problema, o ISS procedesse ao levantamento e correção manual nas penhoras em curso de todos os casos em que, após dedução, a pensão paga se cifre em valor inferior ao do SMN vigente, de modo a fazer cessar todas as penhoras violadoras do mínimo de impenhorabilidade legalmente consagrado para assegurar a subsistência dos executados.

A resposta a esta Recomendação chegou no início de 2021 e foi no sentido do seu total acatamento, tendo o ISS dado conta de que esperava, com a colaboração do II, poder operacionalizar a correta aplicação dos mínimos de impenhorabilidade no primeiro trimestre do ano. Até lá, e também em acatamento do recomendado, o ISS informou encontrar-se a providenciar pela correção manual das situações em que a violação dos mínimos de impenhorabilidade pudesse estar em causa.

[IRS]

Dos 350 procedimentos abertos com base em queixas sobre IRS, quase 50% versaram sobre dois problemas que, como já se deixou dito, não sendo novos, apresentaram este ano contornos diferentes. Estamos a falar da tributação de rendimentos reportados a anos anteriores (59 queixas) e dos alegados atrasos no pagamento dos reembolsos resultantes da liquidação das declarações anuais de imposto (111 queixas).

Acerca da tributação de rendimentos reportados a anos anteriores já muito se disse nos Relatórios à Assembleia da República dos últimos anos.⁵⁰ O assunto registou, porém, nova evolução, impondo-se referi-la aqui, em complemento e atualização do que foi sendo dito.

Apesar da publicação, em 2019, da legislação que veio, por fim, permitir que os rendimentos recebidos em determinado ano mas reportados a anos anteriores fossem tributados de acordo com as regras vigentes nos anos a que se reportavam⁵¹ – em vez de se somarem aos rendimentos do ano de pagamento e assim causarem uma subida da taxa de tributação aplicável no ano do recebimento –, desde cedo surgiram queixas sobre a recusa da AT em aplicar tal regime aos rendimentos pagos antes de 2019. Ou seja, a legislação em causa, pelo menos na interpretação que dela foi feita pela AT, não resolveu o problema dos muitos cidadãos, na sua larga maioria pensionistas, que haviam recebido retroativos antes de 2019.

⁵⁰ Relatório à Assembleia da República - 2019, págs. 62 a 63, disponível em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relat2019_web.pdf e Relatório à Assembleia da República - 2018, págs. 59 a 60, disponível em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relat2018_0.pdf

⁵¹ Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro.

Enquanto decorria a instrução dos procedimentos abertos com base nas queixas destes cidadãos, o Parlamento apreciou e discutiu a questão, tendo a Provedora de Justiça sido ouvida nessa sede.

O processo legislativo em questão terminaria com a aprovação de nova legislação que alargou o regime que permite reportar os rendimentos ao ano a que dizem respeito, autorizando que também os que tivessem recebido retroativos em 2017 e 2018 pudessem beneficiar de tal regime⁵².

No final do ano foram ainda recebidas queixas sobre algumas dificuldades práticas de aplicação do mencionado regime, mas diligências efetuadas junto do ISS e da AT permitiram ultrapassá-las. Em rigor, os queixosos receavam que, por falta de documentação adequada, a emitir pelos serviços do ISS, a sua pretensão de reporte de rendimentos fosse rejeitada pela AT.

Quanto à maior parte de queixas sobre IRS recebidas em 2020, referente à morosidade no pagamento dos reembolsos apurados na sequência do tratamento das declarações anuais de rendimentos e respetivas liquidações (111 queixas, como já referido), diga-se que na sua maioria eram queixas sem fundamento, idênticas às que são recebidas na Provedoria de Justiça todos os anos sem exceção, sensivelmente a partir do mês de maio.

É de facto comum que, pouco depois de ter início a fase de entrega das declarações anuais de IRS, os cidadãos se dirijam à Provedora de Justiça reclamando de um alegado atraso no pagamento do reembolso a que têm direito. Os queixosos são em regra informados da existência de um prazo legal para o pagamento dos reembolsos⁵³ e de que, antes de terminado tal prazo, não pode falar-se de morosidade ou atraso no pagamento do reembolso por parte da AT. A explicação em causa repete-se todos os anos, pois todos os anos o incentivo da AT à antecipação do momento de entrega das declarações de IRS acaba por criar a convicção – errada – de que algum comando legal associa o tempo de processamento dos reembolsos ao momento de entrega das declarações.

No entanto, 2020 foi um ano diferente: as queixas sobre este assunto chegaram em muito maior quantidade e o contexto em que surgiram levou a que lhes fosse dispensada especial atenção e a que se tivesse, inclusivamente, dirigido um apelo ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. É que as consequências da pandemia da COVID-19 já afetavam, por essa altura, a situação laboral e financeira de muitos cidadãos, tornando especialmente importantes e exigíveis todos os esforços tendentes a assegurar às famílias a maior liquidez possível para fazer face a relevantes e inesperadas quebras de rendimentos.

[Outros assuntos fiscais]

Na área da tributação automóvel o número de queixas quase duplicou,⁵⁴ fruto, essencialmente, da demora da AT na realização de milhares de liquidações oficiosas de IUC no culminar

⁵² Lei n.º 48/2020, de 24 de agosto.

⁵³ Prazo que termina, em regra, a 31 de agosto.

⁵⁴ Passando de 50 em 2019, para 91 em 2020.

de anos de debate acerca da cobrança deste imposto no caso de veículos adquiridos e inicialmente matriculados noutros Estados-Membros.

Recorde-se que após decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o assunto⁵⁵, viria a ser aprovada e publicada legislação que alterou o Código do IUC⁵⁶, com o intuito de conformar a legislação nacional com o Direito Comunitário, alterações que produziram efeitos a 01.01.2020, tendo a AT subsequentemente decidido, de acordo com Nota Informativa disponibilizada no Portal das Finanças⁵⁷, conformar o seu entendimento à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, emitindo orientações aos seus serviços no sentido de, nomeadamente, “*deferir eventuais reclamações gratuitas, recursos hierárquicos ou revisões oficiosas que tenham por objeto liquidações de IUC, de veículos importados, em que a AT considerou a data de atribuição da matrícula em território nacional e não a data da atribuição da primeira matrícula noutro Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu*”.

Foi precisamente a morosidade na execução desta decisão que esteve na origem das muitas queixas recebidas em 2020 sobre a matéria.

Compreensivelmente, os contribuintes que pugnavam, há anos, por uma decisão desta natureza, queixaram-se da morosidade na sua concretização, morosidade reconhecida pela AT e imputada a dificuldades informáticas que, através da instrução de procedimentos, caso a caso, se procurou ajudar a ultrapassar.

Não obstante, algumas das queixas nesta matéria foram consideradas improcedentes por dizerem respeito a pedidos de revisão oficiosa de imposto cuja liquidação ocorrera há mais de quatro anos, não sendo por isso legalmente possível a sua revisão.⁵⁸

Ainda no que diz respeito ao IUC, continuaram a ser recebidas queixas sobre o indeferimento de pedidos de isenção deste imposto com base na existência de atestado médico de incapacidade multiuso (AMIM) que confira grau de incapacidade superior a 60% e seja, por isso, suscetível de fundamentar a concessão de isenção deste imposto.

No que respeita às queixas sobre taxas de portagem que, apesar de terem descido ligeiramente face a anos anteriores, ocupam o quarto lugar na lista dos assuntos fiscais mais frequentemente objeto de queixa.

No que diz respeito aos motivos de queixa, a situação não difere de anos anteriores. Embora exista, eventualmente, maior consciencialização dos cidadãos para a importância de atualizar o registo automóvel em caso de alienação de veículos, ou de manter atualizado o domicílio constante do registo automóvel, pelas consequências que a desatualização do registo pode acarretar em matéria de responsabilização por pagamento de taxas de portagem e/ou encargos adicionais que seriam evitáveis, continuam a ser efetuadas elucidações essencialmente pedagógicas no caso de queixas sem fundamento reveladoras de situações que poderiam ter sido evitadas se os condutores e proprietários de veículos estivessem mais cientes dos seus

⁵⁵ Através de Despacho proferido em 17.04.2018 no processo n.º C-640/17, decisão disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CO0640&from=PT>

⁵⁶ Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro.

⁵⁷ Nota disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/destaques/Paginas/IUC_Veiculos_importados.aspx

⁵⁸ Cfr. Artigo 78.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária

direitos e deveres. De entre os 90 procedimentos de queixa sobre taxas de portagem arquivados em 2020, cerca de 67%⁵⁹ foram arquivados por falta de fundamento da queixa.

Continua a registar-se boa colaboração por parte das concessionárias e dos Serviços de Finanças ouvidos no âmbito da instrução destes procedimentos. Foi o que aconteceu com queixa cuja instrução permitiu apurar que um lapso de empresa de aluguer de veículos na identificação do condutor levou a que o queixoso fosse indevidamente notificado para pagamento de passagens que não efetuara.

Não obstante tivesse sido alheia a esse lapso, a Via Verde disponibilizou-se, na sequência de contacto da Provedoria de Justiça, para esclarecer o assunto junto do Serviço de Finanças onde fora já instaurado processo de contraordenação por falta de pagamento das taxas de portagens e encargos associados. A concessionária acabou assim por contribuir, juntamente com o Serviço de Finanças, para a total satisfação da pretensão do queixoso.

[Transportes, viagens e turismo]

As queixas sobre transportes, bem como as queixas sobre viagens e turismo foram das que registaram maior aumento em 2020: as primeiras subiram de 79 para 176 e as segundas passaram de apenas 2 para 53, reflexo do impacto da pandemia sobre estas atividades.

Em matéria de transportes, foram essencialmente as queixas contra a TAP que motivaram este enorme aumento.⁶⁰ Tratam-se de queixas formuladas por cidadãos nacionais e residentes em Portugal, mas também por turistas estrangeiros, emigrantes, imigrantes e todos aqueles que foram surpreendidos pelo cancelamento de voos e subsequente morosidade no reembolso do valor pago pelos bilhetes.

Casos houve também em que, ao arrepio da legislação aplicável, foram emitidos vales de viagem sem o acordo do passageiro. Nesses casos, as intervenções havidas junto da transportadora aérea visavam satisfazer a pretensão dos passageiros, de obter o reembolso do preço do bilhete em dinheiro, anulando-se os *vouchers* emitidos sem observância do disposto no Regulamento (CE) n.º 261/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, ou seja, sem informação prévia das modalidades de reembolso e acordo escrito do passageiro.

Não obstante as muitas queixas, é de toda a justiça referir que a disponibilidade da TAP para colaborar com a Provedora de Justiça na resolução destes problemas permitiu resolver a esmagadora maioria dos casos, não raro dentro de um prazo razoável e através de canais de comunicação informais, só assim se tendo tornado possível dar bom andamento às muitas solicitações dirigidas à Provedora de Justiça nesta matéria.

Embora menos expressivas, as queixas sobre transporte rodoviário, ferroviário (incluindo metropolitano/metro ligeiro/elétrico) e fluvial também refletiram as principais preocupações dos cidadãos em ano de pandemia, tendo versado maioritariamente sobre o (in)cumprimento e a necessidade de reforçar a fiscalização das regras destinadas a preservar a saúde pública na utilização dos sistemas de transporte: limitação da lotação máxima, limpeza/desinfeção/

⁵⁹ Exatamente 61 procedimentos.

⁶⁰ Das 176 queixas recebidas sobre transportes em 2020, 123 tinham a TAP como entidade visada.

higienização dos veículos, das instalações e dos equipamentos, uso de máscaras ou viseiras, entre outros.

Quanto ao transporte ferroviário, deve registar-se a boa colaboração da Comboios de Portugal, E.P.E (CP) que se prestou a emitir um *voucher* de valor correspondente ao número dias em que se verificou a situação de calamidade no concelho de Ovar (17 de março a 19 de abril de 2020), a uma queixosa que se vira impedida de utilizar o título de transporte (passe mensal) adquirido em 10 de março, medida que se estendeu aos demais utentes igualmente afetados.

No que diz respeito às viagens e turismo, apenas 7 das 53 queixas apresentadas não versavam sobre tema relacionado com a pandemia. A grande maioria das queixas foi apresentada entre março e junho e dizia respeito ao cancelamento/adiamento de viagens organizadas por agências de viagens e turismo, nomeadamente viagens de finalistas ou similares e sobre o cancelamento de reservas em empreendimentos turísticos e estabelecimentos de alojamento local.

A natureza privada dos diversos operadores visados nestas queixas (agências de viagens) impedia, em regra, intervenção direta junto dos mesmos, embora em alguns casos ela tenha chegado a ocorrer, quando se intuía que uma intervenção pontual era adequada a desbloquear casos mais graves ou urgentes, até pela situação de fragilidade económica em que alguns queixosos se encontravam.

Na maior parte dos casos, os queixosos foram elucidados acerca do enquadramento legal aplicável e das alternativas ao seu dispor para ultrapassar o problema, nomeadamente o reagendamento das viagens, a aceitação de *vouchers* como proposto por muitos operadores, o recurso ao Fundo de Garantia de Viagens e Turismo (FGVT), acionável através de requerimento dirigido ao Turismo de Portugal, I.P. ou, em última instância, o acionar dos meios de resolução judicial/extrajudicial de conflitos.

Em matéria de viagens e turismo as poucas queixas que não versaram sobre situações decorrentes da pandemia estiveram relacionadas com a demora na decisão de pedidos de acionamento do FGVT. Ainda que as queixas não decorressem da pandemia, pois em alguns casos o acionamento do FGVT fora motivado por acontecimentos anteriores à mesma, esta acabaria por contribuir para alguma morosidade acrescida na tramitação dos processos, desde logo por terem sido temporariamente suspensas as sessões da Comissão Arbitral, que viriam a ser retomadas no último trimestre do ano.

[Fundos e Apoios]

Esta foi uma das áreas em que, compreensivelmente, mais se sentiu o aumento de queixas motivado pela pandemia da COVID-19. O acesso a Fundos e Apoios direcionados para empresas ou empresários em nome individual motivou 33 queixas ao longo do ano, sendo que apenas duas delas não estavam relacionadas com a pandemia.

Em diversas ocasiões se solicitou a colaboração de membros do Governo, desde logo com o objetivo de compreender as razões subjacentes aos requisitos de acesso contestados pelos queixosos, mas também com a intenção de apurar se algum desses requisitos poderia ser dispensado ou mitigado, sem perder de vista a necessidade de assegurar o sempre difícil equilíbrio

entre o alargamento do universo de beneficiários, a justa repartição dos recursos e a prevenção da atribuição indevida de apoios.

A exigência de contabilidade organizada como critério de elegibilidade para efeitos de acesso ao programa “Apoiar” foi um dos assuntos que motivou várias queixas por parte de empresários com regime simplificado de tributação, tendo sido oportunamente ouvido o Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital.

Em resultado da revisão dos critérios de elegibilidade dos destinatários desse apoio, foi aprovada Resolução do Conselho de Ministros⁶¹ que, de forma expressa, determinou o alargamento da medida aos empresários em nome individual sem contabilidade organizada.⁶²

Idêntico desfecho teve a questão dos requisitos de acesso à “Medida de Apoio Excepcional aos Artesãos e às Unidades Produtivas Artesanais”,⁶³

Nesse caso, era contestada, em especial, a exigência de que os artesãos e as unidades produtivas artesanais tivessem tido *“pelo menos, uma candidatura aprovada entre os anos de 2017 e 2020, inclusive, para participação em feiras e certames de promoção e comercialização do artesanato, no âmbito do Programa de Promoção das Artes e Ofícios”*. Imposição esta que, à partida, excluiria muitos profissionais do setor que haviam registado quebras brutais na respetiva faturação como consequência direta da pandemia da COVID-19.

Considerando que, como expressamente se admitiu no preâmbulo do diploma em causa, o objetivo do apoio seria atenuar a particular vulnerabilidade dos profissionais deste setor, assegurando, transitoriamente, um apoio a artesãos e a unidades produtivas artesanais, de modo a incentivar a manutenção desta atividade, solicitaram-se esclarecimentos ao Secretário de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional sobre as razões pelas quais se circunscrevera a atribuição desse apoio em função da participação recente em feiras de artesanato e afins, quando é do conhecimento público que todos esses profissionais, independentemente dos locais onde vendiam ou escoavam os respetivos produtos, foram significativamente afetados, quer pelos períodos de encerramento obrigatório dos seus estabelecimentos, quer pela redução da procura.

Passado pouco tempo, assistiu-se à publicação de legislação que eliminou o referido requisito de acesso a este apoio, ainda que se tenha mantido uma diferenciação do valor do apoio em função da existência ou ausência dessa participação por parte dos candidatos.

Não foram só as diligências efetuadas junto do Governo que tiveram boa receptividade em matéria de revisão e aperfeiçoamento dos requisitos de acesso a apoios criados para fazer face às dificuldades resultantes da pandemia. Na sequência de queixa recebida, procedeu-se à audição do Presidente da Câmara Municipal de Albufeira a propósito da exclusão dos “empresários que exerçam atividade dependente de inscrição em ordem profissional” da lista de beneficiários do Fundo de Apoio Empresarial e Associativo criado pela autarquia.

De acordo com os esclarecimentos prestados, ter-se-á procurado, numa primeira fase de vigência daquele Fundo de Apoio, abranger os cidadãos que não estivessem protegidos pelas

⁶¹ RCM n.º 114/2020, de 30 de dezembro.

⁶² O regime de acesso ao programa “Apoiar” viria ainda a ser alterado no sentido de permitir o acesso a empresas que apresentassem capitais próprios negativos no final de 2019 (requisito inicialmente exigido), desde que apresentem balanço intercalar que demonstre capitalização, conforme pretendido por outro queixoso.

⁶³ Portaria n.º 285/2020, de 11 de dezembro.

respetivas ordens profissionais, por não se saber, ainda, quais os apoios que seriam criados pelas mesmas para auxiliar os respetivos associados. No entanto, na segunda fase de vigência do Fundo, acabariam por ser abrangidos os profissionais liberais, dada a ausência ou insuficiência de apoios por parte das respetivas ordens profissionais.

Também o Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P. (IEFP) se revelou recetivo a adaptar as suas tomadas de posição às particulares dificuldades criadas pela pandemia, o que se verificou, nomeadamente, com os apoios à criação do próprio emprego. Apesar da sua concessão pressupor, pelo menos, a criação do posto de trabalho do promotor a tempo inteiro (o que tem vindo a suscitar questões relacionadas com a obrigação de exclusividade enquanto proibição de acumulação com outra atividade remunerada), o referido Instituto não deixou de atender à situação de um queixoso que revelava extrema dificuldade no cumprimento de um projeto de criação do próprio emprego na área do turismo (agência de viagens), precisamente uma das mais afetadas pela pandemia.

Na comunicação dirigida ao IEFP, no âmbito da instrução deste procedimento, salientou-se o facto de as sanções aplicáveis aos promotores por via do incumprimento dos seus projetos de emprego pressuporem que tal incumprimento lhes seja imputável, tendo-se defendido a possibilidade de a manifesta excecionalidade e imprevisibilidade da pandemia da COVID-19 e dos seus efeitos económico-financeiros ser suficiente para evitar que o incumprimento do projeto fosse considerado imputável ao queixoso/promotor, caso este viesse a desenvolver atividade paralela à do projeto de emprego, de forma excecional e transitória, com o propósito de assegurar a respetiva subsistência.

Assim viria, de facto, a ser entendido pelo IEFP, ainda em momento anterior à alteração legislativa⁶⁴ que confirmou a bondade desta decisão excecional, porque excecional foi também a situação que lhe deu origem.

Ainda assim, o ano de 2020 registou saldo francamente positivo na apreciação e decisão dos casos que, em matéria de fundos e apoios, chegaram ao conhecimento da Provedora da Justiça e foram por esta considerados merecedores de um esforço de resolução através de diligências céleres e informais junto dos poderes públicos.

[Banca]

Em matéria de queixas sobre a atividade bancária, fez-se também sentir o impacto da pandemia, desde logo no que diz respeito à morosidade de algumas instituições em operacionalizar as moratórias, fossem elas públicas – regime legal de moratória⁶⁵ aplicável a contratos de crédito à habitação garantidos por hipoteca e outros créditos hipotecários, de locação financeira de imóveis destinados à habitação, e contratos de crédito com finalidade educação – ou privadas, isto é, moratórias disponibilizadas voluntariamente pelas instituições de crédito aos seus clientes, abrangendo contratos de crédito que não beneficiam da moratória pública, tais

⁶⁴ DL n.º 95/2020, de 4 de novembro, cujo artigo 3.º, n.º 1, expressamente dispõe: "Nas situações de criação do próprio emprego com recurso ao montante global das prestações de desemprego, é suspenso o impedimento de acumulação do exercício da atividade com outra atividade normalmente remunerada..."

⁶⁵ Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março.

como os contratos de crédito pessoal excluídos daquela, bem como o crédito automóvel e os cartões de crédito.

As instituições de crédito, embora não tendo conseguido evitar alguns atrasos na concretização das moratórias, acabaram por dar resposta às questões colocadas pela Provedora de Justiça, não só dando seguimento aos pedidos de adesão à moratória formulados, como corrigindo as prestações dos empréstimos e creditando na conta dos seus clientes os valores que, devido à demora na operacionalização da moratória, acabariam por ser indevidamente cobrados.

Foram ainda recebidas e instruídas quatro queixas reveladoras de dificuldades de movimentação de contas bancárias por parte de idosos internados em lar e que não podiam, atenta a pandemia, deslocar-se pessoalmente às agências dos respetivos bancos.

Foi possível satisfazer a pretensão dos queixosos em três desses quatro casos, mediante contactos com as instituições bancárias que se prontificaram a encontrar formas de ultrapassar as dificuldades relatadas nas queixas. Note-se que, entre as instituições bancárias contactadas se encontravam duas de natureza privada, as quais, embora não integrem o âmbito de intervenção do Provedor de Justiça, se disponibilizaram prontamente a colaborar.

Em regra, a Provedora de Justiça não intervém diretamente junto de instituições de crédito privadas, antes encaminhando os queixosos para o Banco de Portugal, entidade de supervisão do setor, ou para o Mediador do Crédito, quando se trata de alcançar a resolução dos conflitos por via negocial. Porém, sempre que a simplicidade, a importância ou a premência do assunto o aconselha, efetuam-se diligências junto da banca privada que, salvo raras exceções⁶⁶, se prontifica e ajuda a resolver os problemas dos queixosos.

No único caso, de entre os quatro referidos, em que a pretensão do queixoso não foi satisfeita, concluiu-se que as objeções da instituição de crédito a uma flexibilização dos requisitos para movimentação da conta eram aceitáveis, tendo em conta a necessidade de equilibrar a flexibilidade das regras de movimentação com o rigor na garantia de que estas seriam movimentadas em benefício do próprio. De todo o modo, os familiares do queixoso tinham ao seu dispor, como forma de ultrapassar o problema, a possibilidade de recurso ao Estatuto do Maior Acompanhado.

Resolveu-se também o problema de um cliente bancário idoso que alegava ter sido discriminado em função, precisamente, da idade. A Caixa Geral de Depósitos (CGD) ter-lhe-ia recusado o acesso ao sistema de *home banking* por ter idade superior a 80 anos. A situação assumiu proporções mais graves por ter ocorrido durante a pandemia da COVID-19, altura em que a deslocação do idoso à agência da CGD, como lhe fora sugerido, era desaconselhável precisamente devido à sua idade.

Ouvida a CGD, esta viria a esclarecer que não estava em causa impedir o acesso do queixoso ao sistema de *home banking*, apenas não se permitindo a Clientes com idade igual ou superior a 80 anos que a adesão a tal sistema ocorresse através do Caixadirecta, via *web* e *App*, tudo com o único objetivo de prevenir fraudes e proteger a população considerada eventualmente mais vulnerável à fraude eletrónica, pelo que a CGD habitualmente (re)direciona estes Clientes para o contacto telefónico ou atendimento presencial numa agência.

⁶⁶ Aconteceu um caso, no ano em curso, com o Banco Montepio.

Na sequência da troca de correspondência com a CGD, esta acabou por se revelar sensível ao caso do queixoso, tendo a respetiva gestora de conta acabado por se deslocar à residência do mesmo, para recolha da assinatura do formulário necessário para adesão ao sistema de *home banking*, conforme pretendido pelo queixoso.

Em matéria de queixas não COVID sobre a atividade bancária, deve destacar-se as dificuldades relatadas à Provedora de Justiça por um casal que, para aquisição de imóvel destinado à sua habitação, recorreu, em 1998, a crédito bancário ao abrigo do regime jovem bonificado junto de determinada instituição de crédito, crédito que mais tarde viriam a transferir para a CGD, mantendo o regime bonificado.

Tendo adquirido, em 2011, casa própria através de empréstimo do qual a CGD foi também credora, e por se tratar de imóvel com novo empréstimo, essa instituição passou a aquisição efetuada em 1998 para habitação secundária.

Quando, em 2020, decidiram proceder à venda do imóvel adquirido em 1998, foram informados que teriam de proceder à restituição das bonificações atribuídas, no valor de cerca de 9 000 euros, exigência contestada pelos queixosos, por já ter decorrido o prazo legalmente exigido para efeitos de sujeição a penalização pela alienação do imóvel adquirido ao abrigo do regime de crédito jovem bonificado (cinco anos).

Por se entender que a pretensão dos queixosos era legítima e se encontrava devidamente sustentada, questionou-se a CGD sobre os fundamentos da sua tomada de posição, tendo a instituição vindo esclarecer que não considerava afinal devida a restituição dos valores em causa, aquando da liquidação do crédito.

[Outros assuntos económicos e financeiros]

Justifica-se, por fim, referência às queixas reveladoras do impacto da pandemia no comércio e outras atividades económicas. Foram reportadas situações de lucro ilegítimo na venda de bens necessários para a prevenção à pandemia, de abusos na comercialização do gás engarrafado, de abertura indevida de estabelecimentos comerciais durante o Estado de Emergência e venda/substituição/restituição do preço dos bilhetes de ingresso em espetáculos reagendados/cancelados.

Em assuntos desta natureza, a instrução dos procedimentos passou quase sempre por pedidos de colaboração à ASAE que informou estar a dispensar tratamento adequado a cada uma das questões, algumas das quais viriam a ser resolvidas por via legislativa.

[Diálogo institucional]

A colaboração das entidades visadas nas queixas sobre direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores foi em regra bastante boa. A CGD, o IGFSS, o ISS, o IEFP, a TAP, a ASAE, as concessionárias que colaboram na instrução dos procedimentos de taxas de portagem e ainda a larguíssima maioria dos serviços regionais e locais da AT foram

interlocutores indispensáveis ao longo deste ano, tendo a sua disponibilidade e empenho contribuído significativamente para a satisfação das pretensões dos queixosos que se concluiu serem merecedoras de provimento.

Destaque muito positivo merece também a banca privada e a Associação Portuguesa de Bancos, que, embora fora do âmbito de atuação deste órgão do Estado, sempre se revelam disponíveis e flexíveis para encontrar soluções urgentes para os problemas com repercussão grave na subsistência dos queixosos e respetivos agregados familiares.

Diferente é a postura do Banco de Portugal, tradicionalmente menos envolvido na resolução dos casos que lhe são expostos, prestando respostas que nem sempre chegam em tempo e que não raro dizem menos do que se sabe que o Banco de Portugal poderia dizer. Não obstante as ótimas relações institucionais lamenta-se que o Banco de Portugal não colabore verdadeiramente com a Provedoria de Justiça na resolução dos problemas dos clientes bancários.

Vem também sendo rotineira a referência, nos Relatórios anuais do Provedor de Justiça, à atitude pouco empenhada da Direção de Serviços do IRS (DSIRS) face aos pedidos que lhe são dirigidos. Se é certo que os serviços centrais da AT são, em regra, um pouco mais lentos do que os serviços locais e regionais na resposta aos pedidos de colaboração que lhes são dirigidos, a verdade é que, de formas diferentes, cada Direção de Serviços vai encontrando forma de dar resposta a esses pedidos, em regra sem demoras excessivas ou, caso aconteçam, com abertura para trocas de impressões intercalares ou informações parcelares. Não sendo assim, porém, com a Direção de Serviços da IRS.

Nem mesmo a intervenção da recém-criada Direção de Serviços de Apoio e Defesa do Contribuinte (DSADC), no âmbito da AT, tem logrado ajudar a ultrapassar esta situação. Em todos os outros casos a DSADC tem ajudado a criar canais de comunicação e a desbloquear assuntos pendentes na AT, revelando-se um interlocutor válido e disponível.

O cumprimento do dever de colaboração com o Provedor de Justiça é, acima de tudo, uma forma de respeito pelos direitos dos cidadãos. Daí a especial importância que assume o cumprimento deste dever e os bons resultados que, não raro, o seu cumprimento permite alcançar.

1.4. Direitos sociais

[Enquadramento geral]

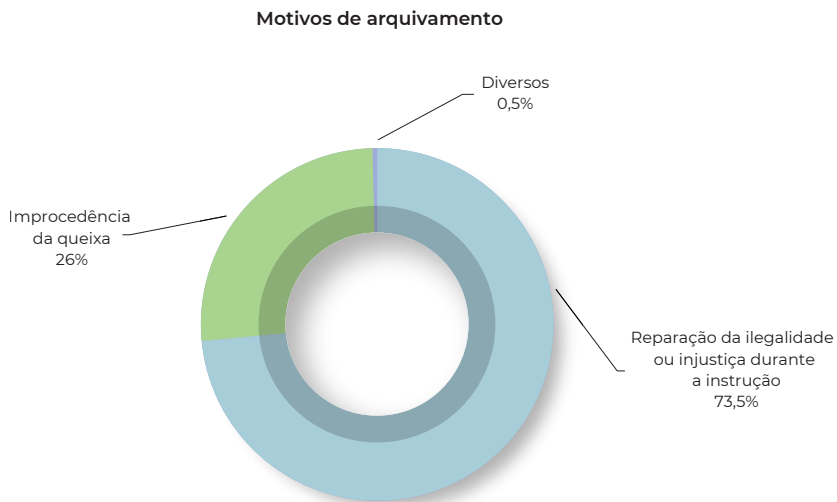
No domínio da proteção social – incluindo aqui os regimes de segurança social, o regime de proteção social convergente e os regimes especiais e complementares – foram recebidas, em 2020, cerca de 5497 solicitações, tendo sido abertos 3368 processos de queixa, incorporadas

779 queixas⁶⁷ em processos abertos⁶⁸, indeferidas liminarmente 645 queixas⁶⁹, classificadas como exposições gerais 352⁷⁰ e, transitadas para 2021, 353 queixas para distribuição.

O número de processos abertos (3368), acrescido do número de queixas transitadas para distribuição (353) – perfazendo um total de 3721 – representa um acréscimo de aproximadamente 8% (272) face ao número registado no ano de 2019 (3449) e perfaz cerca de 32% da totalidade dos procedimentos abertos na Provedoria de Justiça.

No que diz respeito ao número de processos de queixa concluídos, importa referir que foram encerrados 2837 procedimentos em 2020 (mais 33 do que no ano anterior), dos quais 2085 (73,5%) lograram a reparação da ilegalidade ou injustiça, na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, 740 (26%) foram objeto de arquivamento, após instrução, devido ao facto de a pretensão ter sido considerada improcedente, e os restantes 12 (0,5%) por motivos diversos.

GRÁFICO XX



Sobre os assuntos que foram objeto dos procedimentos abertos, poderemos sintetizá-los através do seguinte quadro, o qual congrega os dados relativos a todos os regimes de proteção social:

⁶⁷ Destas, 632 correspondem a queixas sobre atrasos do Centro Nacional de Pensões na atribuição de prestações sociais e que foram incorporadas nos 12 processos abertos durante o ano de 2020 (um por cada mês).

⁶⁸ Com efeito e de acordo com o disposto nos artigos 15.º e 20.º do Regulamento interno de funcionamento dos serviços de apoio ao Provedor de Justiça (Despacho n.º 10974/2014, D.R. n.º 165/2014, Série II, de 2014-08-28), sempre que as queixas rececionadas exponham pretensão idêntica e visem as mesmas entidades, são incorporadas nos processos que, entretanto, já tenham sido abertos sobre o assunto, o que simplifica a respetiva instrução e permite uma uniformização de tratamento e comunicação posterior com os queixosos.

⁶⁹ Artigos 15.º e 17.º do referido Regulamento interno.

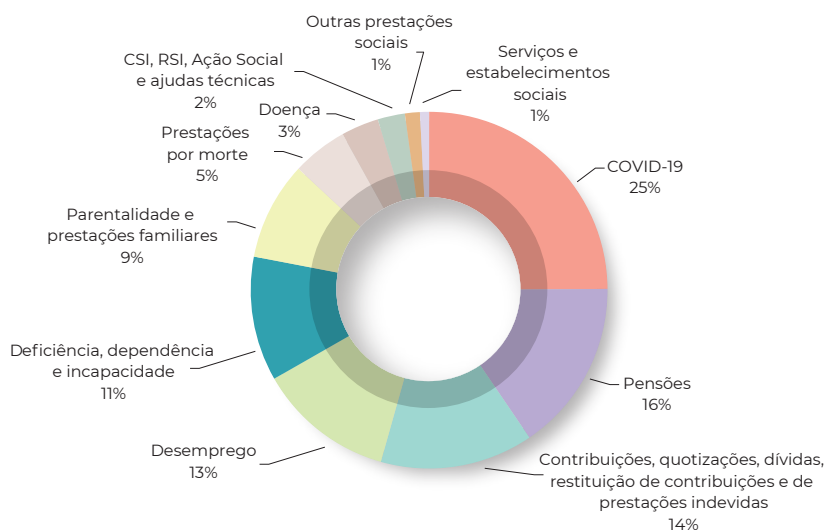
⁷⁰ Artigo 16.º *idem*.

QUADRO 10

QUEIXAS AGREGADAS POR GRANDES ÁREAS DE ASSUNTOS		
Apoios extraordinários no âmbito da COVID-19	847	25%
Pensões (velhice, antecipadas, unificadas)	531	16%
Contribuições, quotizações, dívidas, restituição de contribuições e de prestações indevidas	472	14%
Desemprego	421	13%
Deficiência, dependência e incapacidade	384	11%
Parentalidade e prestações familiares	268	9%
Prestações por morte	171	5%
Doença	116	3%
CSI, RSI, Ação Social e Ajudas Técnicas (produtos de apoio)	84	2%
Outras prestações sociais	46	1%
Serviços e estabelecimentos sociais	28	1%
Total	3368	100%

GRÁFICO XXI

Queixas agregadas por grandes áreas de assuntos



Num ano marcado pela pandemia da COVID-19, verificou-se que um número significativo de queixas teve por objeto matérias relativas a políticas e programas criados para mitigar

os seus efeitos. Assim, foram recebidas 1000 comunicações versando em especial os apoios extraordinários, nomeadamente às famílias e aos trabalhadores, as quais determinaram a abertura de 847 processos, tendo as restantes sido incorporadas (73), indeferidas liminarmente (31) ou consideradas exposições gerais (49).

Com efeito, perante a excecionalidade da situação subitamente vivenciada pela pandemia – que determinou que fosse decretado por diversas vezes e sucessivamente o Estado de Emergência, do qual resultou a obrigação de recolhimento domiciliário e a suspensão de várias atividades económicas e profissionais, foram criados vários apoios extraordinários visando colmatar ou minorar a desproteção social, nomeadamente, das famílias e dos trabalhadores. Tais apoios, pelo seu âmbito de aplicação pessoal, pelas condições de atribuição, pelos seus montantes e cálculo, ou pelo atraso na sua atribuição geraram várias queixas relativamente às quais nos deteremos com maior detalhe mais adiante neste relatório.

Relativamente às outras matérias, importa referir que as queixas sobre as prestações de desemprego (subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego inicial ou subsequente e subsídio por cessação de atividade)⁷¹ aumentaram 147% face ao ano anterior (421 queixas em 2020 que se comparam com as 170 recebidas em 2019), ao que não é alheia, obviamente, a grave crise económico-social resultante da pandemia por COVID-19 que determinou muitas situações de desemprego involuntário.

Pelo contrário, as queixas relativas a contribuições e dívidas – embora em número ainda elevado (472) – registaram uma diminuição (-170) face às rececionadas em 2019 (642), o que ficará a dever-se ao facto de a pandemia de COVID-19 ter originado uma redução drástica da atividade económica, determinando, por um lado, menores encargos com contribuições para as empresas, empresários em nome individual e trabalhadores independentes, e, por outro lado, nos benefícios concedidos pelo Estado quanto ao pagamento das contribuições e às regularizações das dívidas. De qualquer modo, continuou muito elevado o número de queixas relativo à restituição de contribuições indevidamente pagas (77) e aos pedidos de restituição de prestações (132).

A este respeito não pode deixar de se fazer nova referência à inspeção realizada às Secções de Processo Executivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.⁷², no âmbito da qual também se procurou apurar a articulação existente entre aquele Instituto e a entidade credora (ISS), sobretudo tendo em conta as queixas recorrentes quanto à cobrança de dívida indevidamente apurada e aos atrasos significativos na restituição de valores indevidamente pagos. Em resultado, foi possível concluir, por um lado, que o ISS procede à compensação de dívida, quer contributiva, quer prestacional, em simultâneo com a participação da mesma para cobrança coerciva, o que gera casos de compensação e execução simultânea na esfera dos beneficiários. Situações desta natureza, aliadas a questões relacionadas com a dificuldade do ISS em dar resposta às reclamações apresentadas a este respeito pelos cidadãos, quer em sede administrativa (reclamação de notas de reposição ou de dívida detetada em conta corrente, em particular na plataforma Segurança Social Direta), quer em sede executiva (através dos apelidados

⁷¹ Em causa, a verificação das condições de acesso às prestações, o prazo de garantia, o registo de remunerações, a remuneração de referência, o cálculo, a duração das mesmas, a cessação, a suspensão, o reinício, a prorrogação, entre outras.

⁷² Para informação mais detalhada sobre as conclusões da referida inspeção, poderá consultar-se, neste relatório, o capítulo 3.3 – *Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores*.

“pedidos de análise de dívida”), continuaram a ter reflexo nas queixas dirigidas ao Provedor de Justiça em 2020. Por outro lado, a inspeção também evidenciou, quer a dimensão ainda significativa da participação, por parte do ISS, de dívida inexistente ou prescrita para cobrança coerciva devido a uma ainda ineficiente triagem prévia da dívida, quer os atrasos reiterados na restituição de valores indevidamente entrados nos cofres da Segurança Social, resultantes da inexistência ou do incumprimento de prazos fixados no nosso ordenamento jurídico para o efeito. Este tipo de situações detetadas tiveram igualmente expressão nestas queixas.

Já no que diz respeito à proteção na deficiência, dependência e incapacidade, o número significativamente elevado de queixas igualmente registado em 2020 – 384 contra 256 em 2019 –, reflete vários problemas observados, nomeadamente, com o acesso à prestação social para a inclusão, à bonificação por deficiência e ao complemento por dependência, o que determinou, aliás, a formulação de uma recomendação da Provedora de Justiça⁷³ sobre a qual nos deteremos mais adiante neste relatório.

Uma última nota sobre os dados relativos às queixas de atrasos do Centro Nacional de Pensões (CNP) na apreciação e decisão dos requerimentos de prestações sociais, nomeadamente, de pensões de velhice (antecipadas ou não), pensões de invalidez, pensões unificadas e prestações por morte (pensão de sobrevivência, subsídio por morte e reembolso das despesas de funeral). Com efeito no quadro *supra* não resulta estatisticamente evidente o número de queixas recebidas sobre o assunto, uma vez que apenas foram abertos 12 processos (um por cada mês). Porém, o número de queixas recebidas nesse âmbito ascendeu a 644, das quais 632 foram sendo incorporadas nos referidos processos ao longo do ano. Há a registar um decréscimo significativo de queixas neste âmbito, face ao ano anterior (1721), o que não significa que o problema esteja resolvido. A este propósito, também no relatório do ano transato, quando o número de queixas desse ano quase duplicou face ao ano anterior, tivemos o cuidado de referir que o acréscimo significativo então registado *não significava necessariamente um agravamento da situação na atribuição de prestações sociais por parte do CNP*. Com efeito, como facilmente se compreenderá, não há forçosamente uma relação direta entre o número de queixas e a dimensão do problema, sendo certo que um volume de 644 queixas não pode deixar de ser um sinal inequívoco de que o assunto continua a exigir preocupação, tanto mais que a maioria das queixas reportam atrasos superiores a um ano e muitas, aliás, superiores a dois anos.

[Singularidades da atividade no ano pandémico da doença COVID-19]

Atendendo às exigências decorrentes da pandemia, a Provedora de Justiça acordou com o Conselho Diretivo do ISS o estabelecimento de canais de comunicação que assegurassem a celeridade no esclarecimento, tratamento e/ou resolução de questões suscitadas nas queixas relativas à COVID-19. Assim, para além da afetação da caixa de correio eletrónico específica na correspondência entre as duas entidades, também se privilegiou, sempre que possível, os

⁷³ Recomendação n.º 2-B/2020, de 24 de fevereiro de 2020, dirigida à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que pode ser consultada em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=136&idi=18221>

contactos informais com a interlocutora do ISS, bem como a realização, sempre que necessário, de vídeo reuniões com dirigentes e/ou com técnicos daquele Instituto.

Assim sendo, não obstante a atividade ser exercida maioritariamente em regime de tele-trabalho, foi possível realizar, com assinaláveis bons resultados, o tratamento das queixas recebidas e as diligências instrutórias necessárias para o efeito. Já no que diz respeito aos ofícios de sugestões ou de chamadas de atenção, registaram-se significativos atrasos, alguns deles ainda sem resposta.

Quanto ao tratamento de queixas de outra natureza – desde logo, as que se referem ao regime de proteção social convergente (249) – a cargo da Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA), importa salientar que se manteve uma via direta de acesso à informação e documentação necessária à instrução dos processos, o que muito contribuiu para a celeridade nas intervenções que se demonstraram necessárias e para a tomada de decisão final da Provedora de Justiça. De qualquer modo, no que diz respeito às diligências instrutórias formais, não pode deixar de se fazer notar o facto de se ter verificado um maior atraso da Direção da CGA na resposta a algumas interpelações deste órgão do Estado.

[As intervenções a propósito dos apoios sociais no âmbito da COVID-19]

Tendo sido, como foi assinalado, um ano excecionalmente atípico por força da pandemia, muitas foram as queixas recebidas a propósito dos apoios sociais que foram sendo criados para colmatar a grave situação de desproteção social com que foram subitamente confrontados os trabalhadores, as empresas e as famílias.

A imprevisibilidade e a gravidade das consequências de um risco desta dimensão e natureza não tinham, à partida, uma correspondência de proteção adequada no leque dos apoios sociais existentes. Aliás, nenhum sistema de segurança social está dotado de instrumentos legais e financeiros que possam assegurar a cobertura de riscos desta natureza. Daí que tenham sido criados pelo Governo – e, também, pela Assembleia da República – alguns apoios sociais extraordinários e temporários, cobertos por verbas do Orçamento do Estado – e não por verbas dos diferentes regimes de proteção social –, de modo a acudir as vítimas deste flagelo.

Assim, logo em março, na sequência das primeiras restrições adotadas no país devido à situação de pandemia, foram criadas as primeiras medidas de apoio aos trabalhadores e às famílias, posteriormente complementadas com novas medidas de proteção. Entre as várias medidas destacam-se: o subsídio por isolamento profilático; o subsídio de doença por COVID-19; o apoio excecional à família; o subsídio para assistência a filhos ou netos por isolamento profilático; o apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhadores independentes (TI) e de membros de órgãos estatutários (MOE); o apoio à manutenção de contratos de trabalho (*lay-off* simplificado)⁷⁴; um regime excecional de moratória aplicável a contratos de crédito à habitação; a suspensão dos processos executivos e planos prestacionais celebrados no âmbito dos mesmos; a suspensão dos planos prestacionais celebrados pelos

⁷⁴ Sobre este apoio específico aos trabalhadores por conta de outrem poderá consultar-se, mais adiante, neste relatório, no subcapítulo 3.5 – *Direitos dos Trabalhadores*.

centros distritais do ISS; a prorrogação do subsídio de desemprego; novos prazos de garantia para acesso às prestações de desemprego; a medida extraordinária de incentivo à atividade profissional; o apoio à desproteção social; o apoio extraordinário de proteção social para trabalhadores; o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores; o apoio extraordinário a advogados e solicitadores; o diferimento e isenção do pagamento de contribuições à Segurança Social.

Com efeito, o impacto socioeconómico da pandemia foi por demais evidente e a simples leitura das muitas queixas recebidas são prova do desespero dos cidadãos subitamente confrontados com a redução drástica dos seus rendimentos do trabalho ou da sua atividade económica e do reflexo de tais constrangimentos na vida familiar, no sustento do agregado familiar e do futuro – comprometido, em muitos casos – das atividades empresariais. Se atentarmos no facto de o tecido empresarial português apresentar numa estrutura de pequena escala – micro e pequenas empresas, muitas delas de base familiar – e de existir uma forte componente de trabalho precário (*falsos recibos verdes*) ou de trabalho intermitente e/ou sazonal (*máxime*, nos setores da cultura e do turismo), facilmente se compreenderá o forte impacto desta pandemia na vida das famílias, dos trabalhadores e das empresas.

Em síntese e a título meramente exemplificativo, foram várias as questões suscitadas nas queixas:

- Desde logo, no que diz respeito ao apoio extraordinário à redução da atividade profissional dos TI e MOE, a Provedora de Justiça recebeu queixas sobre, designadamente, as condições de acesso, o montante dos apoios fixados na lei, o cálculo dos apoios, os atrasos nas decisões dos requerimentos e as decisões de indeferimento insuficientemente fundamentadas;
- A exclusão do âmbito pessoal dos apoios extraordinários por parte de MOE (sócios-gerentes), dos empresários em nome individual e outros trabalhadores independentes;
- A exclusão dos advogados e solicitadores no acesso a medidas de apoio extraordinário similares às dos trabalhadores independentes;
- As condições de acesso e os atrasos no pagamento do subsídio de doença por isolamento profilático, do subsídio de doença por COVID-19 e do apoio excecional à família para acompanhamento de filhos menores de 12 anos (na sequência da suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar);
- A comprovação da situação contributiva regularizada na segurança social para acesso à moratória aplicável aos contratos de crédito à habitação;
- O prolongamento automático do subsídio de desemprego e a alteração dos prazos de garantia para acesso às prestações de desemprego;
- As participações familiares relativas ao período de encerramento temporário das creches e dos centros de dia;
- O funcionamento dos lares de idosos em tempo de pandemia (falta de material de proteção, de testes e de pessoal; ausência ou insuficiência de informação aos familiares sobre o estado de saúde dos utentes);

- O atraso na regulamentação das medidas, em particular a do apoio extraordinário à proteção social de trabalhador previsto no artigo 325.º-G da Lei n.º 2/2020, de 13 de março, e o consequente atraso no respetivo pagamento;

- A falta de informação relativamente às medidas e a falta de resposta dos serviços aos pedidos de informação;

- A falta de atualização dos dados do sistema de informação da segurança social (SISS) necessários para a atribuição dos apoios;

- A impossibilidade de acesso aos formulários de requerimento dos apoios ou outras limitações das aplicações informáticas desenvolvidas para gestão da concessão daqueles que impediram cidadãos que preenchiam as condições legais de acesso, sem alternativa a que o requerimento pudesse ser apresentado por outra via;

- A omissão de registos por equivalência à entrada de contribuições nos períodos de *lay-off*, criando um hiato na carreira contributiva dos beneficiários e prejudicando-os, no imediato, no cálculo e montante de prestações sociais entretanto requeridas, tais como o subsídio de gravidez de risco, o subsídio parental e os subsídios de doença e de desemprego;

- O impacto negativo que o pagamento do apoio excecional à família⁷⁵ teve na carreira contributiva dos respetivos beneficiários, uma vez que não foi expressamente reconhecido aos interessados o direito ao registo por equivalência à entrada de contribuições durante o período em que beneficiaram deste apoio, contrariamente ao que se verifica quanto ao subsídio para assistência a filho.

As queixas recebidas logo em março e na primeira quinzena de abril permitiram perceber que muitos TI e MOE não estavam abrangidos pelas medidas até então aprovadas ou, em outros casos, teriam acesso a um exíguo apoio. Por esse motivo, em 21/04/2020, a Provedora de Justiça dirigiu a Recomendação n.º 5/B/2020 à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social⁷⁶, através da qual foi recomendado que fosse:

a) Reconhecido aos trabalhadores independentes que, anteriormente ao exercício da respetiva atividade autónoma, exerceram atividade profissional como trabalhadores por conta de outrem, com descontos para regimes de proteção social obrigatória (*máxime* para o regime geral de segurança social), a relevância dessas anteriores contribuições para o acesso às medidas de apoio extraordinárias;

b) Introduzido um fator de correção objetivo no critério aplicado aos sócios-gerentes e outros membros de órgãos estatutários abrangidos, com eventual recurso a coeficientes – aliás, já previstos no CIRS, CIRC e CRC – que permitissem conferir maior equidade no tratamento das respetivas situações;

c) Adotada uma medida que acautelasse a situação dos trabalhadores independentes que se encontrassem excluídos das medidas de apoio extraordinário, nomeadamente, os

⁷⁵ A que se referem os artigos 23.º a 25.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de fevereiro. A este propósito, importa notar que este apoio excecional surge na sequência do encerramento das escolas determinado pelo Governo, tendo, por isso, resultado da necessidade de ser prestada assistência às crianças que, nesse contexto, se viram obrigadas a permanecer em casa sob a necessária supervisão e assistência parental.

⁷⁶ A recomendação pode ser consultada em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/2020_04_21_Rec_5_B_2020.pdf

que estavam no início de atividade ou que tivessem carreiras contributivas intermitentes, em resultado da própria precariedade atividade exercida;

d) Corrigida a desigualdade de tratamento entre os trabalhadores independentes objeto do apoio extraordinário à redução da atividade e os que beneficiam do apoio excecional à família, no que respeita ao cálculo dos valores de apoio financeiro a que tivessem direito, sobretudo quanto aos limites mínimos e máximos previstos no n.º 3 do artigo 24.º e no n.º 3 do artigo 26.º, ambos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, bem como ponderada a razoabilidade e eficácia dos limites fixados e o número de escalões criados;

e) Reavaliada a questão do diferimento do pagamento de contribuições à segurança social, fixando um prazo mais alargado ou uma dispensa parcial ou, mesmo, a isenção do pagamento das mesmas enquanto houvesse restrições à atividade para contenção da pandemia, sobretudo no caso de todos aqueles que tivessem sido objeto de paragem obrigatória da atividade ou que se encontrassem numa situação de comprovada dificuldade económica.

Entretanto, algumas destas recomendações vieram a ser acolhidas⁷⁷ e face a novas queixas sobre outras questões inerentes aos apoios extraordinários, em 19/05/2020 foi remetido um novo ofício à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.⁷⁸

De igual modo, em 22/06/2020 foi dirigido um ofício ao Secretário de Estado da Segurança Social no sentido de se chamar à atenção para a necessidade de, por um lado, serem adotadas medidas que resolvessem o problema verificado com os atrasos na atribuição dos apoios extraordinários à família e à atividade dos trabalhadores independentes e, por outro, permitir que fosse dada oportunidade a todos os interessados que, por qualquer razão, não puderam apresentar em tempo útil os respetivos requerimentos para acesso a tais apoios, nomeadamente, por impossibilidade de acesso aos formulários na Segurança Social Direta.⁷⁹ Acolhendo a sugestão da Provedora de Justiça, vieram a ser fixados prazos excepcionais para os interessados poderem requerer os apoios em causa.⁸⁰

Por outro lado, na sequência da verificação de dificuldades e problemas na aplicação e/ou interpretação das normas que estabeleceram os apoios extraordinários, particularmente no que dizia respeito ao apoio à redução da atividade económica dos TI e MOE, a Provedora de Justiça dirigiu um ofício de chamada de atenção ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. em 10/07/2020, através do qual foram suscitadas algumas questões que afetavam os interesses e direitos legítimos dos beneficiários, nomeadamente as seguintes:

a) Violação do dever de fundamentação dos atos administrativos que integravam as decisões de indeferimento dos apoios extraordinários, comunicadas aos TI e aos MOE através do respetivo perfil pessoal na plataforma Segurança Social Direta;

⁷⁷ Ver com mais detalhe a comunicação pública da Provedora de Justiça sobre o assunto em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=18285>

⁷⁸ O qual pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Covid-19_Oficio_MTSSS_insistencia_Recomendacao_5_B_2020.pdf

⁷⁹ O ofício pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Covid_SESS_-_Oficio_Atrasos_apoios_extraordinarios.pdf

⁸⁰ Para mais detalhe, veja-se a comunicação pública da Provedora de Justiça sobre o assunto em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=32&idi=18338>

b) Falta de atualização do sistema de informação da segurança social (SISS) relativamente a enquadramentos e qualificações indevidos que determinou muitos indeferimentos automáticos, sugerindo-se, assim, a revisão oficiosa de tais decisões na sequência da devida atualização do SISS;

c) Situação de exclusão dos apoios por parte dos TI que eram simultaneamente MOE, mas que não estavam abrangidos pelo regime contributivo destes últimos;

d) Situação de igual exclusão por parte dos TI que se encontravam a cumprir um plano prestacional para pagamento de dívida contributiva quando desse plano constavam as contribuições correspondentes ao período necessário para acesso aos apoios extraordinários;

e) Interpretação da exigência de o TI apresentar “*obrigação contributiva no mês imediatamente anterior ao mês do impedimento para o exercício da atividade*”;

f) O reinício de atividade nos primeiros meses de 2020 estaria a comprometer o acesso aos apoios a muitos TI;

g) No acesso ao apoio extraordinário, os registos de remunerações por equivalência de doença não estavam a ser considerados, quer para efeito de preenchimento do “prazo de garantia” exigido pela lei, quer para o cálculo do apoio.

Acresce também que vários advogados e solicitadores se queixaram do facto de estarem a ser alvo de discriminação face à generalidade dos trabalhadores independentes, uma vez que a lei, contrariamente ao que estabelecera para os TI, não lhes assegurava qualquer tipo de apoio extraordinário.⁸¹ Com efeito, embora integrados obrigatoriamente na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), o Estado não garantia aos respetivos beneficiários a atribuição de qualquer apoio, sendo certo que o Regulamento da CPAS não contemplava qualquer tipo de apoio desta natureza.⁸²

Considerando procedente a posição dos advogados e solicitadores – também eles, aliás, verdadeiros trabalhadores independentes –, a Provedora de Justiça dirigiu ofícios ao Secretário de Estado da Segurança Social e ao Secretário de Estado Adjunto e da Justiça⁸³, respetivamente em 30/03/2020 e 8/05/2020, sugerindo que as medidas de proteção aos trabalhadores independentes fossem estendidas, com as devidas adaptações, aos advogados e solicitadores, tendo em consideração que estes apoios excecionais à família e à suspensão ou redução da atividade eram suportados financeiramente por verbas do Orçamento do Estado e não por receitas do orçamento da Segurança Social.⁸⁴ Entretanto, na audição parlamentar de 3/06/2020, a Provedora de Justiça teve a oportunidade de dar conta desta sua sugestão à Comissão de Trabalho e Segurança Social.⁸⁵ Se é certo que as respostas recebidas, em meados

⁸¹ A lei apenas veio assegurar eventuais benefícios relativamente ao pagamento das contribuições, tendo, para o efeito, autorizado a CPAS a diferir, suspender ou reduzir as contribuições dos seus beneficiários. De igual modo, a Assembleia da República veio alargar o âmbito de aplicação das medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias e das empresas (moratórias) aos beneficiários da CPAS que tivessem a respetiva situação contributiva regularizada ou em processo de regularização.

⁸² Os únicos apoios, de natureza assistencialista, já anteriormente previstos no Regulamento da CPAS reportam-se a subsídios de assistência, normais ou eventuais, mas cuja atribuição excecional e supletiva, depende não só da verificação de uma condição de recurso, mas também da comprovação de que os familiares próximos não têm condições ou se recusaram a prestar assistência ao interessado.

⁸³ Membros do Governo a quem cabe a Tutela da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

⁸⁴ Estes ofícios podem ser consultados em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=68&idj=18269>

⁸⁵ Audição Parlamentar n.º 27-CTSS-XIV.

de junho, de ambos os membros do Governo foram no sentido de não acolher a sugestão⁸⁶, não menos certo é que a Assembleia da República se reviu na posição sustentada pela Provedora de Justiça e, nesse sentido, aprovou uma medida de apoio extraordinário para os advogados e solicitadores.⁸⁷ Devido ao atraso do Governo na publicação da portaria de regulamentação deste apoio e à falta de articulação deste com a Direção da CPAS na definição das regras de financiamento daquela Caixa para pagamento dos apoios aos beneficiários requerentes⁸⁸, à data da elaboração deste *Relatório*, quase um ano depois da eclosão da crise pandémica, os advogados e solicitadores ainda não tinham acedido a tais apoios.⁸⁹

*Que conclusões sumárias podemos tirar sobre as respostas sociais adotadas pelo Estado para acudir os trabalhadores face à abrupta quebra de rendimentos resultante da pandemia?*⁹⁰

Apesar da resposta quase imediata em termos de enquadramento legal de várias medidas de apoio, estas demonstraram ser, por um lado, insuficientes por não cobrirem todas as situações devidas de proteção social e, por outro lado, em alguns casos, de montantes exíguos face às reais necessidades dos seus destinatários. Ao que acresceu o significativo desfazamento temporal entre a publicação das normas legais habilitantes dos apoios, a implementação dos procedimentos para a respetiva atribuição e o pagamento efetivo dos mesmos aos requerentes.

Merece igualmente uma particular referência, a falta de acesso aos formulários de requerimento em tempo útil, os problemas técnicos e a aplicação complexa e pouco acessível para requerer os apoios, os prazos reduzidos para a apresentação dos requerimentos mensais, a sucessão de alterações legislativas criando apoios da mesma natureza (uns com âmbito de aplicação pessoal diferenciado, outros que se sucederam, outros, ainda, alternativos e alguns

⁸⁶ Em síntese, invocaram que “*atenta a autonomia vigente do regime de proteção social de advogados e solicitadores face à segurança social pública, para além da possibilidade dada de diferimento de contribuições, nada mais poderia ter sido feito*”.

⁸⁷ Medida inserida na lei que, em 24/07/2020, aprovou o Orçamento do Estado Suplementar para 2020 e que criou o “*apoio extraordinário de proteção social para trabalhadores*”, visando abranger todos os trabalhadores excluídos dos anteriores apoios, nomeadamente, aqueles que, como os advogados e solicitadores, estivessem abrangidos por sistema de proteção social distinto do sistema de proteção social da segurança social. Em consequência, a lei procedeu ainda à alteração do Regulamento da CPAS, prevendo que a atribuição de um *subsídio extraordinário* nos casos de quebra abrupta da respetiva atividade em situações, nomeadamente, de Estado de Emergência, de calamidade, de contingência e de alerta.

⁸⁸ Por se tratar de um regime de repartição, a CPAS não tem enquadramento financeiro para este tipo de apoio (*subsídio extraordinário*), uma vez que os valores das contribuições pagas pelos beneficiários têm como destino as finalidades estatutárias da Instituição previstas no respetivo Regulamento. Daí a necessidade de um financiamento excecional, através de verba do orçamento do Estado, tal como o legislador estabeleceu, aliás, para o regime geral da segurança social, também ele financiado, no âmbito dos apoios COVID-19, por verbas do Orçamento do Estado.

⁸⁹ Com efeito, o “*apoio extraordinário de proteção social para trabalhadores*” só veio a ser regulamentado pelo Governo em 23/10/2020 – sem que a CPAS tivesse sido auscultada –, estabelecendo que os encargos decorrentes da respetiva concessão serão integralmente financiados por transferências do Orçamento de Estado e que os trabalhadores abrangidos pela CPAS também beneficiam desse apoio, o qual é atribuído e pago pela CPAS com as devidas adaptações. Porém, não estabeleceu em que moldes seriam feitas as transferências de verbas do Orçamento de Estado para esta Caixa, a fim de que esta dispusesse de atempados recursos financeiros para liquidar os pedidos de apoio (*subsídio extraordinário*). Visando o esclarecimento da situação, em 4/11/2020, a Direção da CPAS solicitou esclarecimentos à Secretária de Estado do Orçamento, a qual, até à data da elaboração deste relatório, ainda não tinha dado resposta, conforme informação prestada pela CPAS.

⁹⁰ Sobre os trabalhadores por conta de outrem e o acesso ao *lay-off* simplificado, poderá consultar-se, mais adiante, neste *Relatório*, o subcapítulo 3.5 – *Direitos dos Trabalhadores*.

sobrepostos) de denominação confundível e formulação complexa⁹¹, os valores diferenciados de cada um desses apoios⁹², a dificuldade de os serviços do ISS responderem em tempo útil aos pedidos de esclarecimento ou o atraso na prolação das decisões devidamente fundamentadas também contribuiu para a inquietação e para a contestação dos interessados.

[Persistência de problemas com a proteção social no âmbito da deficiência e dependência]

As queixas no âmbito da deficiência e dependência aumentaram significativamente: 384 face às 256 recebidas em 2019. No *Relatório de Atividades* relativo ao ano de 2019 já haviam sido reportados vários problemas, nomeadamente, com a atribuição da prestação social para a inclusão.⁹³ No ano sob relato, para além da persistência de algumas questões relacionadas com a PSI, foram ainda verificados problemas no acesso à bonificação por deficiência, tendo-se apurado que um número muito significativo de requerimentos, apresentados desde o final do ano de 2019, continuavam pendentes nos diferentes centros distritais do ISS com a indicação de que aguardavam a publicação de normas regulamentares. Por outro lado, foram igualmente rececionadas várias queixas sobre o atraso na atribuição do complemento por dependência.

No que concerne à **prestação social para a inclusão (PSI)** e com vista a uma melhor avaliação da situação dos requerimentos pendentes de decisão, a Provedora de Justiça realizou um inquérito, junto do ISS, visando, nomeadamente, obter informação detalhada sobre os requerimentos pendentes por centro distrital, tendo-se concluído que, em 31/12/2019, dos 3821 requerimentos então pendentes, 42% (1596) ainda estavam *em análise* e 34% (1313) aguardavam a emissão/apresentação do atestado médico de incapacidade multiusos (AMIM) e que, em 13 centros distritais do ISS, os requerimentos mais antigos “*aguardavam certificado*” [AMIM], alguns deles desde outubro de 2018. Quer isto significar que, para além dos atrasos inerentes aos próprios serviços do ISS (1596 requerimentos)⁹⁴ havia ainda a registar um atraso desrazoável na decisão de 1313 requerimentos devido, alegadamente, ao atraso na emissão dos AMIM por parte das juntas médicas constituídas no âmbito das administrações regionais de saúde (ARS).⁹⁵

⁹¹ Com efeito, foram criados, designadamente: o apoio extraordinário à redução da atividade económica para TI e MOE (art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março), objeto de várias alterações pelo Governo e a Assembleia da República, a medida extraordinária de incentivo à atividade profissional (art.º 28.º-A do mesmo diploma), a medida de enquadramento de situações de desproteção social (artigo 28.º-B também do mesmo diploma), o apoio à desproteção social dos trabalhadores (art.º 325.º-G da Lei n.º 2/2020, de 31 de março) e o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (art.º 156.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2021).

⁹² A título exemplificativo, refira-se o sentimento de injustiça relativa expresso pelos TI enquadrados na segurança social (por isso, contribuintes) cujos apoios atribuídos foram pouco mais favoráveis do que aqueles que vieram a ser reconhecidos aos trabalhadores informais (sem contribuições para a segurança social).

⁹³ *Relatório de Atividade - 2019*, pág. 81 e seguintes.

⁹⁴ Com especial ênfase para os Centros Distritais do Porto (665), Braga (245), Aveiro (219) e Lisboa (122).

⁹⁵ Foi igualmente efetuado um inquérito às administrações regionais de saúde sobre os pedidos de realização das juntas médicas para efeitos de emissão dos AMIM cujos resultados apenas confirmam um atraso muito significativo – de oito ou nove meses, em alguns casos superando o ano –, especialmente nas ARS do Norte, do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo, ao que não é alheio o facto de serem as ARS com maior número de requerimentos de AMIM.

A tudo isto acresce o facto de a PSI só ser devida a partir do mês de entrega do documento de certificação⁹⁶, ou seja, desde a data da apresentação do AMIM, o que, face ao manifesto atraso verificado na emissão destes atestados por parte das juntas médicas das ARS, fica seriamente comprometida a eficácia desta prestação social.

Por outro lado, quanto ao âmbito pessoal do regime jurídico da PSI, verificou-se a exclusão não só de quem adquiriu uma deficiência e ou incapacidade para o exercício de atividade profissional depois dos 55 anos⁹⁷, mas também de quem, tendo-a adquirido antes dos 55 anos de idade, não requereu a certificação da mesma antes daquela idade. A gravidade da situação vivenciada por estes cidadãos é tanto maior quanto é certo que o regime jurídico da pensão social de invalidez se encontra revogado desde 1 de outubro de 2017, – há mais de três anos pelo próprio diploma legal que instituiu a PSI –, pelo que estes cidadãos não só não podem aceder à PSI como, também, deixaram de poder aceder, desde então, à *pensão social de invalidez*.⁹⁸ Já no que diz respeito a quem tenha adquirido a deficiência ou incapacidade *antes dos 55 anos de idade*, mas cuja certificação só tenha sido requerida em data posterior, o legislador veio, entretanto, em 2019, acautelar a sua situação. Contudo, o diploma que procedeu a esta alteração remete para «*entidade certificadora a definir em diploma próprio*», o qual ainda não foi aprovado, pelo que os interessados, nessas circunstâncias, continuam sem acesso à PSI.

Neste contexto, em 24 de fevereiro de 2020, a Provedora de Justiça dirigiu a Recomendação n.º 2/B/2020 à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, no âmbito da qual recomendou o seguinte⁹⁹:

a) Adotar medida legislativa que procedesse ao esclarecimento do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, alterando-se, nomeadamente, o disposto nos números 5 e 6 no sentido de assegurar o pagamento da prestação a partir do mês da apresentação do requerimento, desde que o atestado médico de incapacidade multiuso (AMIM) viesse a certificar o grau de desvalorização legalmente exigido para o efeito da atribuição da prestação;

b) Promover a elaboração e publicação do diploma regulamentar previsto no n.º 8 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, de modo a permitir dar exequibilidade ao direito consagrado¹⁰⁰;

c) Ponderar a adoção de medida legislativa que assegurasse, no âmbito da PSI, a proteção das pessoas que tivessem ou viessem a adquirir ou a desenvolver uma deficiência depois dos 55 anos de idade;

⁹⁶ Vd. artigo 23.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro.

⁹⁷ É certo que na Lei do Orçamento do Estado para 2018 se estabeleceu que o Governo avaliaria a situação das pessoas com deficiência adquirida após os 55 anos de idade, com vista ao reforço da sua proteção social. Porém, tal não se concretizou ou, pelo menos, não se traduziu na adoção de qualquer medida legislativa nesse sentido.

⁹⁸ Apenas se manteve para um grupo restrito de pessoas abrangidas pelo regime especial de proteção social na invalidez, aprovado pela Lei n.º 90/2009, de 31 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 246/2015, de 20 de outubro.

⁹⁹ Faz-se notar que a Recomendação em causa foi formulada escassas semanas antes da declaração do primeiro Estado de Emergência da pandemia da doença de COVID-19. O texto da Recomendação pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Recomendacao_n_2_B_2020.pdf

¹⁰⁰ Com efeito, o Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, veio alterar o artigo 15.º do diploma da PSI, estabelecendo que o direito à prestação passasse a ser «reconhecido às pessoas com 55 ou mais anos de idade, desde que à data de início da deficiência com grau de incapacidade igual ou superior a 60 % seja anterior àquela idade» (n.º 7). Porém, a «comprovação de que a deficiência é congénita ou foi adquirida antes dos 55 anos, bem como se a correspondente incapacidade se situava entre os 60 % e os 80 %, ou era igual ou superior a 80 %, é da competência de entidade certificadora a definir em diploma próprio» (n.º 8).

d) Dar especial atenção à regulamentação da componente de *majoração* da PSI e prevenir eventuais constrangimentos informáticos, a fim de que pudesse ser logo de imediato aplicada aquando da respetiva entrada em vigor, evitando os enormes atrasos anteriormente verificados aquando da atribuição das componentes *base* e *complemento* da PSI;

e) Acautelar, em articulação com o Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., a situação dos atrasos na atribuição da PSI por parte dos centros distritais, nomeadamente no que concerne àqueles que, na sequência do inquérito então realizado, apresentavam maiores pendências (nomeadamente, Porto, Braga, Aveiro e Lisboa).

De igual modo, a propósito dos atrasos também verificados na realização das juntas médicas das ARS para a emissão dos atestados médicos de incapacidade multiusos (AMIM), a Provedora de Justiça dirigiu, na mesma data, uma Recomendação à Ministra da Saúde.¹⁰¹

Em resposta à Recomendação dirigida à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, veio a Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência (SEIPD), através de ofício datado de 5/05/2020¹⁰², referir que a recomendação em que *“se propõe a adoção de uma medida legislativa que proceda ao aclaramento do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, permitindo-se, nomeadamente, o pagamento da prestação a partir do mês da apresentação do requerimento (desde que o atestado médico de incapacidade multiuso venha a certificar o grau de desvalorização legalmente exigido para o efeito da atribuição da prestação), atento o contexto em que atualmente vivemos ocasionado pela situação epidemiológica do novo coronavírus – SARS-CoV-2 – e perante o contexto emergente de sobrecarga dos serviços públicos, com especial ênfase no domínio da saúde, em que se perspetiva que os demais atos médicos entretanto suspensos ou adiados irão propiciar uma atuação exigente e prolongada nesta matéria, a proposta de Decreto-lei que está a iniciar o respetivo procedimento legislativo governamental prevê uma norma que vai ao encontro do proposto”, estabelecendo-se “(...) o efeito retroativo do pagamento quando esteja em causa a demora na realização de Juntas Médicas de Avaliação da Incapacidade”. Não obstante o declarado acatamento desta recomendação, o certo é que, volvidos dez meses sobre a data da resposta da SEIPD, a medida legislativa em causa, apesar de insistências, ainda não foi adotada, pelo que os requerentes da PSI continuam a ser penalizados no acesso à prestação em tempo útil e/ou com os efeitos reportados à data do requerimento, o que, num ano marcado pelas nefastas sequelas socioeconómicas da pandemia de COVID-19, seria expectável uma maior exigência de celeridade relativamente ao processo legislativo em causa.*

Igualmente acolhida foi a recomendação com vista à elaboração e publicação do diploma regulamentar que definisse e estabelecesse a competência da entidade certificadora, responsável pela *“comprovação de que a deficiência é congénita ou foi adquirida antes dos 55 anos, bem como se a correspondente incapacidade se situava entre os 60 % e os 80 %, ou era igual*

¹⁰¹ Sobre a Recomendação 3/B/2020, dirigida à Ministra da Saúde, e a sequência que a mesma teve por parte da entidade visada, se falará, com detalhe, mais adiante neste relatório. De qualquer modo, a recomendação em causa poderá, desde já, ser consultada em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Recomendacao_n_3_B_2020.pdf

¹⁰² O qual pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Resposta_Recomendacao_PSI_2_B_2020.pdf

ou superior a 80 %”.¹⁰³ Porém, à data da elaboração do presente relatório, volvidos mais de 18 meses sobre a data em que foi publicada a norma que exigiu tal regulamentação, e mais de dez meses sobre a data da resposta da SEIPD, ainda se aguardava a respetiva regulamentação, com os inerentes prejuízos para todos os requerentes da PSI nessas circunstâncias. Já no que diz respeito ao eventual alargamento do âmbito pessoal da PSI a cidadãos que tenham ou venham a adquirir ou a desenvolver uma deficiência depois dos 55 anos de idade, não foi demonstrada disponibilidade para a adoção de medida legislativa nesse sentido, muito embora a argumentação apresentada tenha sido redutora, pois não deu resposta ao facto de os cidadãos que antes podiam aceder à pensão social de invalidez, terem deixado de poder beneficiar dela, uma vez que a aquela pensão foi extinta com a entrada em vigor do regime da PSI.¹⁰⁴

Por outro lado, no que diz respeito à componente da *majoração* da PSI, a SEIPD veio referir que “reconhecendo os desafios inerentes à preparação e implementação das diversas fases da Prestação Social para a Inclusão, a introdução da Majoração será adiada, a fim de se acautelar o adequado desenvolvimento da aplicação informática, dos procedimentos operacionais e do quadro normativo com vista à sua eficaz entrada em funcionamento.”

*

Ainda no domínio da proteção social à deficiência, importa salientar a receção de um considerável número de queixas (147) sobre questões relacionadas com o acesso à **bonificação por deficiência do subsídio familiar a crianças e jovens** (BD), havendo a salientar as queixas recebidas sobre os muitos requerimentos pendentes de decisão, desde 01/10/2019, nos centros distritais do ISS¹⁰⁵. Em causa está a ausência da regulamentação da prova de deficiência para atribuição da BD, mais concretamente na fixação dos “critérios a ter em consideração na prova de deficiência”, a que se refere o artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, com a redação dada pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, diploma que procedeu à terceira fase de implementação da prestação social para a inclusão, definindo o acesso à medida para crianças e jovens com deficiência. Assim, desde a entrada em vigor deste último diploma legal – 01/10/2019 – que os centros distritais do ISS retêm um significativo número de requerimentos de BD, protelando as respetivas decisões com fundamento na falta da regulamentação dos *critérios para a prova de deficiência*.

¹⁰³ Vd. artigo 15.º, n.ºs 7 e 8 do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro.

¹⁰⁴ A pensão social de invalidez apenas se manteve para os beneficiários do *regime especial de proteção social na invalidez*, tal como já se referiu. Porém, este regime especial apenas acolhe as doenças altamente incapacitantes, tipificadas na lei (paramiloidose familiar, doença de Machado-Joseph, VIH/sida, esclerose múltipla, doença do foro oncológico, esclerose lateral amiotrófica, doença de Parkinson, doença de Alzheimer e doenças raras) ou doenças “de aparecimento súbito ou precoce que evoluam rapidamente para uma situação de perda de autonomia com impacto negativo na profissão por eles exercida” (art.º 2.º, n.º 2, da Lei n.º 90/2009, de 31 de agosto). A este propósito, a Assembleia da República, na Reunião Plenária n.º 39, de 15/01/2021, rejeitou quatro projetos de lei que previam, nomeadamente, a eliminação do limite de idade para se aceder à PSI, o que pode ser consultado em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=45417>

Do debate parlamentar pareceu resultar que a rejeição de tal alteração se ficou a dever essencialmente ao desconhecimento do exato impacto financeiro e orçamental da medida, não tendo ficado, porém, comprometida a respetiva reavaliação num futuro próximo.

¹⁰⁵ A grande maioria dos queixosos refere que os centros distritais do ISS não só não decidem os requerimentos apresentados, como também não dão qualquer informação sobre a razão do atraso. Em outros casos, o esclarecimento prestado aos interessados cinge-se laconicamente a “*aguarda regulamentação*” ou “*aguarda portaria*”.

Apesar das diligências realizadas junto do gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e do Conselho Diretivo do ISS, é com preocupação que se verifica ainda – há mais de um ano – esta omissão legislativa, a qual tem determinado o atraso na prolação das decisões dos serviços do ISS relativamente aos requerimentos apresentados desde a referida data. A situação é tanto ou mais grave, quanto é certo que o ano de 2020, devido à pandemia, foi particularmente difícil para a generalidade dos agregados familiares, *máxime* para as famílias – algumas monoparentais – com crianças e jovens portadores de deficiência, pelo que a ausência deste apoio, a ser efetivamente devido, muito contribuiria para a solvabilidade das mesmas.

Por outro lado, algumas queixas vieram evidenciar o problema da restrição do âmbito de aplicação pessoal do regime da BD, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, com efeitos a 01/10/2019. Efetivamente, até 30 de setembro de 2019, a BD abrangia as crianças e jovens com deficiência até aos 24 anos de idade, sendo que, a partir dessa data, passou apenas a beneficiar as crianças até aos 10 anos de idade, *portadores de deficiência de natureza física, orgânica, sensorial, motora ou mental, que torne necessário o apoio pedagógico ou terapêutico*. E isto porque o mesmo diploma legal veio simultaneamente alargar o âmbito de aplicação pessoal do regime da PSI às crianças e jovens com mais de 10 anos de idade.¹⁰⁶ Assim, aparentemente, estaríamos apenas perante uma simples transição entre prestações sociais, uma vez que os agora excluídos da BD passariam a poder beneficiar da PSI, reforçando, supostamente, a sua proteção social, tal como se refere no preâmbulo do diploma.¹⁰⁷ Porém, tal não tem correspondência real, uma vez que as condições de acesso à PSI são completamente diferentes e mais exigentes do que as que determinam a atribuição da BD, pelo que muitos cidadãos com idade superior a dez anos não podem beneficiar da BD como não podem aceder à PSI, ficando, assim, numa situação de desproteção social.¹⁰⁸

*

Ainda no domínio da deficiência, dois breves apontamentos a propósito das queixas recebidas (76) sobre o acesso dos cidadãos com deficiência ou incapacidade aos *produtos de apoio* – no âmbito do Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA) – e ao *complemento por dependência*.

¹⁰⁶ A este propósito, pode ler-se no preâmbulo: “Neste contexto, e de modo a salvaguardar a proteção social das crianças nas situações em que a certificação através do atestado médico de incapacidade multiuso e da aplicação da tabela nacional de incapacidade não sejam adequadas à sua idade e circunstâncias, o âmbito da Bonificação por Deficiência é mantido para as crianças com idade até aos 10 anos”.

¹⁰⁷ “(...) procede -se ao alargamento do âmbito da proteção social que é assegurado por esta medida, passando a incluir as crianças e jovens com deficiência. Deste modo, são substancialmente reforçados os níveis de apoio que existiam noutras prestações, em particular na Bonificação por Deficiência (...)”.

¹⁰⁸ Aliás, no preâmbulo do diploma refere-se que “para os atuais titulares são garantidas as condições de atribuição da Bonificação por Deficiência que se têm verificado até ao momento concedendo os apoios adequados de modo a minorar os prejuízos efetivos da criança ao nível do seu desenvolvimento e inclusão social futura”, reconhecendo o próprio legislador um certo retrocesso de proteção nesta transição entre a BD e a PSI, ao estabelecer uma norma transitória em que se assegura que as crianças e jovens com deficiência, de idade inferior a 24 anos, que eram titulares de BD em 30 de setembro de 2019 mantêm o direito à bonificação enquanto se mantiverem as condições que deram origem à sua atribuição. Quer isto significar que o legislador admitiu que a PSI não cobre as situações de todos os beneficiários erradicados da BD e que a BD apenas se manterá para quem já era anteriormente requerente e enquanto mantiver as condições para o efeito.

Quanto aos *produtos de apoio*¹⁰⁹, verificou-se novamente a circunstância da publicação tardia, por parte do Governo, do despacho anual relativo à aprovação das verbas disponibilizadas às várias entidades financiadoras dos *produtos de apoio* requeridos. A este propósito refira-se que o Provedor de Justiça já teve a oportunidade de chamar a atenção do Governo sobre o assunto.¹¹⁰ Não obstante, o problema teima em persistir. A este atraso acresce um outro, desta feita, por parte dos próprios serviços do ISS, na apreciação dos requerimentos e no pagamento da verba para a aquisição do produto de apoio requerido. Como se compreenderá, estes atrasos revelam-se perniciosos para os interesses e direitos legítimos dos interessados, comprometendo totalmente, não raras vezes, a eficácia do apoio pretendido porque não chegou em tempo útil. A título de exemplo, dá-se nota da queixa de uma cidadã, com um grau de incapacidade de 91%, que requereu ao ISS, em 28/06/2018, o financiamento de dois produtos de apoio que assegurassem a sua mobilidade e que, volvidos mais de dois anos, não logrou obter nem a verba em causa, nem qualquer resposta, vindo a falecer, entretanto.¹¹¹ Outras queixas dão nota de que os atrasos significativos verificados no financiamento de alguns produtos de apoio a crianças e jovens com deficiência determinam, muitas vezes, que os produtos em causa já não sejam adequados aos interessados que, entretanto, mercê do seu crescimento, se veem impedidos de os utilizar (v.g. cadeiras de rodas), obrigando a novo procedimento, com todos os prejuízos inerentes.

Relativamente ao acesso ao *complemento por dependência*¹¹², as queixas recebidas dizem respeito, grande parte delas, ao atraso na sua atribuição, verificando-se que muitas vezes os requerentes falecem muito antes do pagamento da prestação social em causa, o qual, afinal, vem a ser feito aos herdeiros (através do cabeça-de-casal da herança). Quer isto significar que os interessados – idosos ou pessoas com um elevado grau de incapacidade – acabam por não beneficiar de uma verba que lhes permitiria cuidar da sua situação de dependência com um melhor apoio de modo a poderem beneficiar de uma vida mais digna. Outras queixas referem-se ao indeferimento de requerimentos devido ao facto de os serviços de verificação de incapacidades do ISS recusarem a realização do exame médico domiciliário em alguns casos em que os interessados se encontram acamados ou em uma situação demencial grave. Em ano de pandemia justificar-se-ia, por maioria de razão, que se tivesse dado uma especial atenção a estas situações de modo a evitar que estas pessoas numa situação de maior vulnerabilidade ficassem desprovidas, quando mais precisavam, de uma maior atenção, cuidado e apoio.

¹⁰⁹ São instrumentos e dispositivos fundamentais que permitem compensar ou atenuar as limitações funcionais e restrições ao nível da participação no contexto de vida das pessoas com deficiências e/ou incapacidades.

¹¹⁰ Por ofício dirigido à Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência, o qual pode ser lido em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=17368>. Vide *Relatório de Atividade – 2017*, pág. 85.

¹¹¹ Com efeito, em resposta a uma interpelação da Provedora de Justiça realizada em 9/02/2020, o ISS limitou-se a comunicar, em 30/12/2020, dez meses depois, o seguinte: «(...) *cumprе informar que, lamentavelmente, a beneficiária veio a falecer em 2020/10/01, pelo que procedemos ao arquivo do processo de financiamento apresentado*».

¹¹² Trata-se de uma prestação em dinheiro atribuída aos cidadãos que se encontrem em situação de dependência e que precisam da ajuda de outra pessoa para praticar, com autonomia, os atos indispensáveis à satisfação de necessidades básicas da vida quotidiana – atos relativos à alimentação ou locomoção ou cuidados de higiene pessoal – (1.º grau) ou que, para além, dessas limitações, se encontrem acamadas ou apresentem quadros de demência grave (2.º grau).

[A persistência dos atrasos no Centro Nacional de Pensões e a implementação da medida “Pensão na Hora”]

Um problema que persiste são os atrasos do CNP na apreciação e decisão dos requerimentos de prestações sociais, nomeadamente, de pensões de velhice (antecipadas ou não), pensões de invalidez, pensões unificadas e prestações por morte (pensão de sobrevivência, subsídio por morte e reembolso das despesas de funeral). Tal como já atrás se referiu, em 2020, foram recebidas 644 queixas sobre o assunto, a maioria das quais evidenciando um atraso superior a um ano. Queixas houve, ainda, que deram conta de atrasos do CNP no envio dos formulários regulamentares às instituições de segurança social estrangeiras.

Na sequência das intervenções realizadas nos últimos dois anos pela Provedora de Justiça, foram, entretanto, adotadas pelo Governo várias medidas no sentido de minimizar o problema, algumas relatadas, aliás, no *Relatório de Atividade de 2019*.¹¹³ Em 2020, foi aprovado o Programa Simplex 20-21, no qual se veio prever a implementação da medida “Pensão na Hora”, visando permitir aos cidadãos requerer a respetiva pensão através da Segurança Social Direta com comunicação imediata do valor provisório que lhe será atribuído e com deferimento na hora, desde que o interessado cumpra as condições de acesso para poder usufruir de uma pensão em Portugal, designadamente, o prazo de garantia e a idade de reforma, passando a pensão, nessas circunstâncias, a ser atribuída de forma automática. Ainda de acordo com o Simplex 20-21, *esta medida é válida tanto para cidadãos com carreira contributiva exclusiva em Portugal, como para os cidadãos com carreira contributiva noutros países, desde que cumpram o prazo de garantia em Portugal. Neste caso, o valor da pensão será provisório e refletirá apenas o valor da pensão a pagar em Portugal. Esta situação passará a definitiva depois do apuramento da carreira contributiva estrangeira*.¹¹⁴

Esta medida é positiva e constitui mais um passo para atenuar o problema do acesso, em tempo útil, às referidas prestações sociais. De qualquer modo, estamos ainda no domínio da atribuição de uma *pensão na hora provisória*, sendo importante salientar que, para alcançar o objetivo desejado, se afigura fundamental que, com a máxima brevidade possível, se concretize finalmente a introdução no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) de todos os registos de remunerações dos beneficiários, de modo a que a carreira contributiva completa de cada um conste e esteja acessível na plataforma da Segurança Social Direta (SSD). Só desse modo será possível dar efetivo cumprimento aos compromissos assumidos de atribuição da *pensão na hora* ou, mesmo, de permitir aos interessados que procedam previamente, através do simulador *online* na SSD, ao *cálculo do montante provável da pensão*. Atualmente, como se sabe, uma parte significativa das remunerações registadas na segurança social (sobretudo, as relativas a anos mais antigos) ainda não migrou para o SISS. Mesmo para a atribuição da *pensão na hora provisória* torna-se necessário que o beneficiário disponha de prazo de garantia e, conseqüentemente, que o mesmo conste já registado no SISS. Até à regularização total das carreiras contributivas no SISS, torna-se imprescindível que os centros distritais do ISS atuem

¹¹³ Vide páginas 75-78 em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relat2019_web.pdf

¹¹⁴ A medida em causa veio a ser concretizada com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 16-A/2021, de 25 de fevereiro, ao artigo 70.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, que estabeleceu: “A pensão provisória de velhice pode ser atribuída de forma automática com base nos elementos que constam do sistema de informação da segurança social.”

rapidamente na reconstituição das carreiras contributivas dos requerentes e informem, em conformidade e em tempo útil, o CNP, a fim de que este possa atribuir as pensões definitivas. Será ainda necessária uma monitorização apertada das *pensões provisórias* que vão sendo atribuídas, de modo a evitar a eternização da provisoriedade das mesmas, o que seria motivo para ulteriores novas queixas pelo atraso no acesso à pensão definitiva efetivamente devida.

[A propósito das queixas sobre o regime de proteção social convergente]

As queixas recebidas no âmbito do regime de proteção social convergente (RPSC) – 249 – representaram cerca de 8% do total das queixas recebidas no domínio dos Direitos Sociais e incidiram, sobretudo, sobre as condições de acesso e cálculo das pensões (velhice – antecipada ou não –, incapacidade, sobrevivência e unificadas) e sobre quotizações, dívidas e contagens de tempo de serviço.

A este propósito, refira-se o facto de ter sido finalmente acolhida a posição do Provedor de Justiça no que diz respeito ao cálculo das pensões de aposentação dos docentes abrangidos pelo regime especial de aposentação de monodocentes.¹¹⁵ Com efeito, a Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA) não considerava, como carreira completa para o cálculo da pensão dos monodocentes, os 34 anos fixados naquele regime especial, aplicando os 40 anos previstos para a generalidade dos subscritores da CGA. Por essa razão, o valor das pensões de aposentação dos interessados resultava inferior ao devido. Entendia a CGA que *os 34 anos de tempo de serviço* era apenas um requisito de acesso à pensão, mas não relevante para o cálculo da mesma, mantendo-se como referência, apenas para este efeito, os 40 anos de tempo de serviço estabelecido para a generalidade dos beneficiários do RPSC. Contrariamente, o Provedor de Justiça sustentou que, no âmbito daquele regime especial, a carreira completa de 34 anos de tempo de serviço era cumulativamente uma condição de acesso e uma referência para o cálculo da pensão de aposentação.

A reinscrição – ou manutenção do direito de inscrição – na CGA foi outro dos assuntos versados em algumas queixas. A questão já tinha sido oportunamente objeto de intervenção da Provedora de Justiça junto do Governo¹¹⁶, tendo vindo a ser acolhido o entendimento deste órgão do Estado.¹¹⁷ Não obstante, algumas queixas posteriormente recebidas permitem verificar não só uma desigualdade de decisões da CGA perante situações idênticas, mas também a falta de articulação entre a CGA e o ISS na forma como são tramitados os procedimentos para regularização das inscrições.

Outra questão focada em algumas queixas e que determinaram a intervenção da Provedora de Justiça, prendeu-se com o simulador de pensões *online* da CGA que não contemplava de modo evidente as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 108/2019, de 13 de agosto, ao artigo 37.º, n.º 2, do Estatuto da Aposentação para os subscritores inscritos após 1 de setembro

¹¹⁵ Artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 77/2009, de 13 de agosto: “Os educadores de infância e professores do 1.º ciclo do ensino básico do ensino público em regime de monodocência abrangidos pela presente lei podem aposentar-se tendo, pelo menos, 57 anos de idade e 34 anos de serviço, considerando-se para o cálculo da pensão, como carreira completa 34 anos de serviço.”

¹¹⁶ Vide <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=16211>

¹¹⁷ Vide <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=17844>

de 1993. Reconhecendo a falta de clareza da informação constante do simulador, a CGA comprometeu-se a resolver o problema com urgência.

No âmbito das pensões de aposentação unificadas em que o último regime de proteção social é o RPSC, a cargo da CGA, verifica-se que, não obstante o facto de esta entidade possuir, muitas vezes, os elementos suficientes, do regime a seu cargo, para a atribuição, desde logo, de uma pensão provisória aos requerentes¹¹⁸, fica a aguardar por longos períodos pela resposta do CNP ao pedido de comunicação do respetivo encargo na pensão unificada. Sendo conhecido o problema do atraso do CNP no tratamento não só dos requerimentos de pensão a seu cargo, mas também, no âmbito das pensões unificadas, do atraso na comunicação das respetivas parcelas à CGA, poderia esta entidade atribuir ao interessado uma pensão provisória, uma vez que a informação do CNP não é indispensável à atribuição imediata da pensão por parte da CGA, sem prejuízo, naturalmente, da posterior retificação da pensão logo que recebida a comunicação do CNP. À data da elaboração do presente *Relatório*, a Provedora de Justiça já tinha, entretanto, remetido à Direção da CGA um ofício de chamada de atenção sobre o assunto.

1.5. Direitos dos trabalhadores

2020 foi um ano atípico, também para a área da Assessoria que se ocupa das queixas relacionadas com o Trabalho e o Emprego. Para além do aumento do número de processos abertos¹¹⁹ – de 1236, em 2019, para 1562, em 2020, o que representa um aumento de 26,4% –, verificou-se uma grande alteração nas matérias objeto das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça.

Em tempos de normalidade, os pedidos de intervenção formulados por trabalhadores ao serviço de empregadores públicos (ou seja, trabalhadores de órgãos ou serviços da administração do Estado, direta e indireta, da administração regional e autárquica, da administração autónoma e do setor público empresarial¹²⁰) são dominantes na unidade temática que se ocupa das queixas relacionadas com os direitos dos trabalhadores, sendo os pedidos apresentadas por trabalhadores de empregadores privados em muito menor número. Não porque estes trabalhadores tenham menos motivos de queixa ou vejam os seus direitos mais respeitados, mas porque o Provedor de Justiça, em regra, tem apenas competência para apreciar queixas relativas a ações ou omissões de **poderes públicos**, não intervindo junto de entidades privadas.

¹¹⁸ É o caso, nomeadamente, de todos aqueles que tenham atualmente mais de 15 anos de tempo de serviço e idade igual ou superior à idade normal de acesso à pensão.

¹¹⁹ O número de processos abertos não corresponde ao mesmo número de queixas (que é sempre superior). Por um lado, é prática corrente a incorporação de queixas que exponham pretensão idêntica e visem as mesmas entidades (em 2020, por exemplo, três processos abertos sobre questões relacionadas com o não pagamento do complemento de estabilização a trabalhadores que estiveram em situação de *lay-off* reuniram mais de uma centena de queixas). Por outro lado, há queixas que foram indeferidas liminarmente não tendo dado lugar à abertura de processo (em 2020, foram arquivadas liminarmente 519).

¹²⁰ Setor onde se incluem não só as queixas de trabalhadores em funções públicas, mas também as relações laborais regidas pelo Código do Trabalho.

Em 2020 as medidas excepcionais aplicadas a empresas e a trabalhadores por conta de outrem no âmbito do combate à pandemia da doença COVID-19 motivaram um número significativo de queixas quer de trabalhadores em funções públicas, quer de trabalhadores de empresas privadas. Na verdade, de entre os 1562 processos abertos em 2020, 565 assentaram em queixas que contestaram as medidas implementadas pelo Governo no combate à pandemia ou o modo como foram aplicadas ou executadas.¹²¹

Foram vários os grupos profissionais que requereram a intervenção do Provedor de Justiça e diversas as questões suscitadas, mas de entre os problemas que foram relatados destaca-se, pelo número de queixas que motivaram, os seguintes: a redução dos rendimentos de trabalho, os requisitos ou as condições para desenvolver a atividade profissional em regime de teletrabalho, a proteção de trabalhadores com deficiência ou doença crónica e com risco aumentado de contágio pelo vírus SARS-CoV-2 e a necessidade de prestar assistência a familiares (a filhos menores de 12 anos durante os períodos de suspensão das atividades letivas e educativas ou a ascendentes durante os períodos de encerramento de respostas sociais de apoio a idosos, mas também a outros familiares doentes ou em isolamento profilático).

São ainda as queixas relacionadas com as medidas excepcionais aplicadas a empresas e a trabalhadores por conta de outrem no âmbito do combate à pandemia da doença COVID-19 que explicam o elevado número de processos abertos em que estavam em causa relações laborais privadas: 650, mais 476 do que em 2019, o que representa um aumento de 273,6%.

Em sentido contrário, o número de queixas apresentadas por trabalhadores em funções públicas ou trabalhadores ao serviço de entidades públicas registou uma diminuição, tendo sido abertos em 2020 menos 151 processos, o que representa um decréscimo de 15% face ao ano anterior. Veja-se, a este propósito o quadro *infra*.

QUADRO II

NÚMERO DE PROCESSOS ABERTOS 2019-2020

Grandes temas	2019	2020
Relação de Emprego Público	1010	859
Relação Laboral Privada	174	650
Emprego e formação profissional	45	47
Contratação Pública	4	5
Outros	3	1
Total	1236	1562

Não obstante terem sido arquivados 1360 processos em 2020, mais 288 do que no ano anterior (o que representa um acréscimo de 26,9%), o esforço empregue na conclusão dos processos

¹²¹ Também aqui o número de processos não equivale ao número de queixas. Relacionadas com as medidas de combate à pandemia foram ainda dirigidas ao Provedor de Justiça 117 comunicações que foram liminarmente arquivadas por, designadamente, se limitarem a dar conhecimento de determinados factos ou situações sem formularem qualquer pedido de intervenção, por consubstanciarem simples pedidos de informação ou mera consulta jurídica ou por não serem da sua competência (v.g. por contestarem atuações de entidades empregadoras privadas). Porém, sempre que possível foi dada resposta a todos quantos se dirigiram ao Provedor de Justiça, explicando as razões para o arquivamento da exposição/queixa e, nos casos em que se justificava, encaminhando os interessados para as entidades administrativas competentes para a resolução do problema.

não permitiu evitar o aumento da pendência processual nesta área. Regista-se o facto positivo de terem sido arquivados 599 processos por ter sido reparada a ilegalidade ou injustiça que motivou a queixa; o que, se excluirmos os processos arquivados sumariamente ou em que se concluiu pela improcedência da queixa, aponta para uma percentagem de 76% de casos resolvidos.

Os quadros *infra* revelam com mais detalhe quais foram os assuntos mais visados nas queixas recebidas ao longo deste ano, nas matérias relativas às relações de emprego público e às relações laborais privadas:

QUADRO 12

RELAÇÕES DE EMPREGO PÚBLICO – PRINCIPAIS ASSUNTOS

Relações de Emprego Público	n.º de processos
Carreira	157
Vínculo	124
Prestação do trabalho	118
Recrutamento	106
Mobilidade geral	77
Remunerações	75
Avaliação do desempenho	62
Acidentes de trabalho	41

QUADRO 13

RELAÇÕES LABORAIS PRIVADAS – PRINCIPAIS ASSUNTOS

Relações Laborais Privadas	n.º de processos
Vicissitudes contratuais	400
Doenças profissionais	94
Fundo de Garantia Salarial	37
Prestação do trabalho	23
Retribuição	17
Cessaçã do contrato	11
Acidentes de trabalho	9
Relações coletivas de trabalho	5

Da leitura dos quadros destaca-se, desde logo, um número: 400 processos abertos na sequência de queixas apresentadas por trabalhadores do setor privado, sobre vicissitudes ocorridas na sua relação laboral. Respeitam a queixas apresentadas por empregadores em situação de crise empresarial e, principalmente, por trabalhadores que viram os seus contratos de trabalho suspensos ou o seu período normal de trabalho reduzido por força daquela situação de crise.

[Lay-off simplificado]

Face à evolução da pandemia da doença COVID-19, o Governo decretou em 14 de março de 2020 a suspensão das atividades letivas e o primeiro encerramento de estabelecimentos abertos ao público¹²², em concreto dos estabelecimentos *de restauração ou de bebidas que disponham de espaços destinados a dança ou onde habitualmente se dance*.

Em 16 de março foram encerradas as escolas de condução, na sequência da suspensão do ensino e da realização das provas de condução. Foram também suspensas a partir desta data as atividades de medicina dentária, de estomatologia e de odontologia.

Por fim, na sequência da primeira declaração do Estado de Emergência, foi determinado o primeiro confinamento geral a partir de 22 de março, com o encerramento de todas as instalações e estabelecimentos abertos ao público e a suspensão de atividades no âmbito do comércio a retalho e da prestação de serviços não essenciais.

Neste contexto, o Governo criou uma medida, excecional e temporária, para apoiar as empresas afetadas pelo confinamento e os seus trabalhadores, *tendo em vista a manutenção dos postos de trabalho e a mitigação de situações de crise empresarial*, que ficou conhecida como *lay-off simplificado* (adaptando o regime previsto no Código do Trabalho e que permite a redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão do contrato de trabalho em situação de crise empresarial, vulgo *lay-off*).

Nas primeiras queixas apresentadas suscitava-se a questão de saber qual o conceito de retribuição normal ilíquida relevante para efeitos do cálculo da compensação retributiva dos trabalhadores em situação de *lay-off* e, designadamente, se a Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril, que regulamentou os procedimentos de atribuição de diversos apoios, violou o disposto naquele regime, incluindo o Código do Trabalho.

De facto, quer o Código do Trabalho quer o Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, que criou aquela medida, preveem que a compensação retributiva dos trabalhadores abrangidos por medida de redução ou suspensão da execução do contrato de trabalho é calculada com base na "retribuição normal ilíquida". No entanto, a portaria veio estabelecer que, no âmbito do apoio extraordinário à manutenção do contrato de trabalho, *o cálculo da compensação retributiva considera as prestações remuneratórias normalmente declaradas para a segurança social e habitualmente recebidas pelo trabalhador, relativas à remuneração base, aos prémios mensais e aos subsídios regulares mensais*".

A redação da norma regulamentar e a identificação que, em seguida, a Segurança Social fez das prestações retributivas relevantes para o cálculo da compensação retributiva dos trabalhadores, excluiu um conjunto de parcelas remuneratórias que, por constituírem base de incidência retributiva, são habitualmente consideradas no cálculo das prestações de segurança social, tais como as comissões, os prémios, bónus e subsídios com periodicidade não mensal, a remuneração do trabalho noturno e as ajudas de custo e subsídio de refeição.

Os trabalhadores queixavam-se, por isso, de que a compensação retributiva que tinham recebido não correspondia a dois terços da sua retribuição normal, como esperavam – até porque a portaria foi publicada quando muitas empresas se encontravam já em situação de *lay-off* –, sendo de montante bastante inferior. Estavam, entre estes, trabalhadores que, como

¹²² Inicialmente apresentada como uma limitação de acesso a espaços frequentados pelo público, mas que consubstanciou, na prática, o encerramento daqueles estabelecimentos.

contrapartida do seu trabalho, recebiam habitualmente comissões (v.g. trabalhadores do setor do comércio, onde são habituais as comissões sobre vendas) ou a compensação pela prestação de trabalho noturno, constituindo estas parcelas uma parte substancial do seu rendimento de trabalho.

Na sequência das queixas foi ouvido o Secretário de Estado da Segurança Social que, no essencial, veio pronunciar-se no sentido de que a referida portaria não violava a lei e que a solução adotada pela mesma, ao reportar-se às *“três componentes remuneratórias que, em regra, compõem os vencimentos expectáveis”*, foi a mais adequada para garantir uma resposta célere aos pedidos de apoio das empresas ao abrigo do regime do *lay-off* simplificado.

Deverá reconhecer-se que a subitaneidade da situação de crise empresarial – dificilmente conciliável com o procedimento de fundamentação e negociação previsto no regime-regra de *lay-off* – tornou necessária a adoção, não só de um regime simplificado de aplicação das medidas de suspensão dos contratos de trabalho e de redução dos períodos normais de trabalho, mas também de um método simples e célere de decisão dos pedidos de apoio por parte dos serviços de segurança social, face ao volume esperado de pedidos e à premência de garantir, num curto período de tempo, o pagamento de uma parte importante dos salários.¹²³

No entanto, parece que esta situação não resolveu o problema da conformidade do diploma regulamentar com a lei, nem conseguiu alcançar em todos os casos o propósito, enunciado na resposta do membro do Governo, de ser conservada, ainda que parcialmente, a situação retributiva habitual do trabalhador, *assegurando um tratamento igual entre os trabalhadores com suspensão ou redução do contrato de trabalho*.

Estas preocupações foram, naturalmente, transmitidas ao Senhor Secretário de Estado da Segurança Social. Certo é que, mais tarde, no diploma que criou o apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade em empresas em situação de crise empresarial – medida que sucedeu o *lay-off* simplificado e que assumiu como objetivo *a progressiva convergência da retribuição do trabalhador para os 100 % do seu salário* –, o Governo veio corrigir alguns dos aspetos criticados, definindo, desde logo, quais as componentes remuneratórias relevantes para o cálculo da compensação retributiva devida aos trabalhadores e incluindo, entre aquelas componentes, as relativas ao trabalho noturno e ao subsídio de refeição, nos casos em que este integra o conceito de retribuição.¹²⁴

Foi também suscitada junto do Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS) a questão relativa ao início da produção de efeitos do *lay-off* simplificado, na sequência de queixa formulada pela Associação Nacional de Escolas de Condução Automóvel que alegava o facto de um centro distrital, que identificava, ter rejeitado pedidos de *lay-off* com data anterior a 22 de março, por ser esta a data do início do confinamento geral. Na sequência desta intervenção, a questão foi prontamente esclarecida, tendo o ISS, I.P. dado orientações aos seus serviços para que considerassem as datas a partir das quais tinha sido determinado o encerramento dos estabelecimentos ou a suspensão das atividades, ainda que anteriores a 22 de março, o que abrangeu

¹²³ De acordo com informação disponibilizada pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, por referência à data de 27/01/2021 (Indicadores COVID-19 MTSS – Monitorização COVID-19 MTSS 2.ª versão – 2021.02.12, disponíveis em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>), 133 143 entidades empregadoras tinham entregado pedidos de *lay-off* simplificado, abrangendo 1 384 972 trabalhadores.

¹²⁴ Cf. n.ºs 4 a 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho.

não só as escolas de condução, mas igualmente os bares e discotecas, situação que também foi objeto de algumas queixas.

Outros motivos de queixa foram o atraso da decisão dos pedidos de apoio ao abrigo do regime do *lay-off* simplificado, em alguns casos de muitos meses, que gerou especiais dificuldades financeiras aos empregadores, fazendo perigar o propósito da medida de manutenção dos contratos de trabalho, bem como a falta de informação aos requerentes, quer do estado dos procedimentos, quer dos motivos de indeferimento, quando este se verificou.

Todavia, a grande maioria das queixas relacionadas com o *lay-off* surgiu, a partir de julho de 2020, a propósito do complemento de estabilização. Até 31 de dezembro, foram abertos 324 processos na sequência destas queixas, alguns com dezenas de queixas incorporadas.

O complemento de estabilização foi criado em junho de 2020 como um mecanismo para compensar a quebra de rendimentos dos trabalhadores que estiveram em situação de *lay-off*, configurando uma única prestação que devia ser paga pela Segurança Social no mês de julho, de forma automática e sem dependência de requerimento. O direito a esta prestação – que tinha por limite mínimo € 100,00 e por limite máximo € 351,00 – dependia, no essencial, da verificação de três requisitos. De acordo com a primeira versão da lei os requisitos eram os seguintes: *i.* a remuneração base dos trabalhadores no mês de fevereiro ter sido igual ou inferior a duas vezes a Remuneração Mínima Mensal Garantida; *ii.* os trabalhadores terem estado pelo menos um mês civil completo em *lay-off*, entre os meses de abril e junho; *iii.* a remuneração base recebida durante o *lay-off* ter sido menor do que a remuneração base auferida no mês de fevereiro.

O facto é que, chegados ao fim do mês de julho, muitos trabalhadores não tinham recebido o complemento de estabilização a que julgavam ter direito, o que motivou o grande número de queixas.

Foram muitos e de vária ordem os problemas verificados na execução da medida. O grande número de trabalhadores envolvidos¹²⁵ e o curto período que a Segurança Social dispôs para processar o apoio foi um deles, mas outras dificuldades também existiram. Na verdade, é possível identificar dois obstáculos que contribuíram para o enorme atraso na concretização deste apoio: por um lado, as controvérsias de interpretação do regime legal e a falta de antecipação de algumas situações que eram suscetíveis de gerar dúvidas acerca da aplicabilidade do mesmo regime; por outro lado, numa dimensão mais prática, o facto de as declarações de remunerações dos empregadores à Segurança Social durante a situação de *lay-off* apresentarem frequentemente erros.

Quanto ao primeiro grupo de problemas, foram comunicados à tutela, logo no início de agosto, um conjunto de questões que mereciam uma atenção especial: *i.* a exigência de que os trabalhadores tivessem estado um mês *civil* completo em situação de *lay-off* excluía infundadamente todos os que estiveram em situação idêntica por um período de igual duração, ou seja, por trinta dias, mas não integralmente contido num só mês civil; *ii.* o facto de, na remuneração base registada em fevereiro de 2020, não terem sido considerados pelo ISS os registos de

¹²⁵ Desconhece-se o número exato de trabalhadores envolvidos mas, de acordo com informação disponibilizada pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, por referência à data de 27/01/2021 (Indicadores COVID-19 MTSSS – Monitorização COVID-19 MTSSS 2.ª versão – 2021.02.12, disponíveis em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>), à data de 27/01/2021 tinham sido lançados 353 296 complementos de estabilização.

remunerações por equivalência (estavam em causa trabalhadores que, nesse mês, auferiram integral ou parcialmente prestações no âmbito da proteção na parentalidade e doença, por exemplo); e *iii.* o ISS ter criado um requisito adicional, sem arrimo na lei, excluindo do apoio todos os trabalhadores que, no mesmo mês de referência, não tinham registados 30 dias de trabalho com remuneração, ou seja, todos aqueles que, por qualquer motivo, estiveram ausentes do trabalho durante qualquer período no mês de fevereiro.

O requisito relativo ao mês civil completo em situação de *lay-off* veio a ser substituído, mediante alteração do diploma legal, pela exigência de um período mínimo de 30 dias seguidos naquela situação e as outras questões têm vindo a ser gradualmente resolvidas pelo ISS em novos processamentos do apoio, permanecendo, porém, alguns problemas por resolver.

Quanto às dificuldades de ordem prática, verificou-se que em muitos casos o complemento de estabilização não foi pago, não por os trabalhadores não reunirem os respetivos requisitos, mas porque os pedidos de apoio formulados pelos empregadores e as declarações de remunerações que apresentaram à Segurança Social continham erros que inviabilizaram aquele processamento.

Esta circunstância foi agravada, não só pela inexistência de instruções prévias e claras quando ao modo de declarar as remunerações em períodos de *lay-off*, como também pela ausência de resposta da Segurança Social aos pedidos de esclarecimento que os empregadores lhe dirigiram e às tentativas de correção que, entretanto, promoveram.

Esta realidade, aliás, faz com que se encontrem ainda pendentes de resolução inúmeros casos, havendo, assim trabalhadores que, no final do ano, continuavam a aguardar, por motivos a que são alheios, o pagamento do complemento, frustrando-se, deste modo, o objetivo que presidiu à adoção da medida: atenuar a quebra de rendimento sentido durante os meses de março e junho.

[Regime excecional e temporário de faltas justificadas motivadas por assistência à família]

No início do confinamento, em março de 2020, foram recebidas queixas de trabalhadores cujas funções eram incompatíveis com o regime de teletrabalho e se viam forçados a faltar ao trabalho para prestar apoio a idosos do seu agregado familiar e dependentes do seu apoio permanente, em especial em face do encerramento das respostas sociais em que aqueles estavam integrados (centros de dia e lares).

Em tais situações, na falta de previsão especial no âmbito das medidas de resposta à pandemia da doença COVID-19, era aplicável o regime geral previsto no Código do Trabalho, que considera justificada a falta para prestar assistência imprescindível e inadiável a membro do agregado familiar, com o limite de 15 dias por ano, e sem direito a qualquer prestação social substitutiva da falta de remuneração.

O problema foi comunicado ao Gabinete do Primeiro-Ministro e acabou por ser acautelado, muito pouco tempo depois, num diploma publicado em 26 de março que assumia, no seu

preâmbulo, a necessidade de reforçar as medidas já tomadas, *no sentido de melhorar a sua adequação à realidade*.

Não obstante, continuaram a chegar pedidos de intervenção sobre o regime de faltas justificadas motivadas por assistência à família no âmbito da pandemia, mas com contornos diferentes. No período da Páscoa foram recebidas queixas de trabalhadores com filhos menores de 12 anos por não poderem recorrer ao apoio financeiro durante o período de férias escolares. Foram ainda recebidas queixas de profissionais de serviços essenciais, designadamente trabalhadores de serviços de saúde, que pretendiam ter a possibilidade de se ausentarem do serviço para prestar assistência à família. E se na maioria dos casos a intervenção do Provedor de Justiça não foi além da explicação do regime legal e da sua contextualização, em alguns casos, em especial nos casos dos profissionais de saúde, procurou-se esclarecer junto dos respetivos serviços que apoios é que estes tinham organizado para minorar as dificuldades que eram relatadas nas queixas.

[Regimes de trabalho (trabalho presencial versus teletrabalho), condições de trabalho e proteção dos trabalhadores com deficiência ou doença crónica]

Desde março de 2020 e ao longo de todo o ano, foram recebidas queixas de trabalhadores, do setor privado e do setor público, sobre diversas questões atinentes à prestação de trabalho: imposição de prestar trabalho presencial, incumprimento das normas legais sobre o teletrabalho, horários e condições concretas existentes nos locais de trabalho – designadamente as relacionadas com o cumprimento das normas emanadas pela Direção-Geral de Saúde ou dos planos de contingência.

A maioria das queixas revelavam as preocupações dos trabalhadores com a proteção da sua saúde, mas também com a proteção da saúde dos seus familiares mais próximos – designadamente de filhos menores de idade, pais idosos ou pessoas com deficiência que integram os seus agregados familiares – e a necessidade de lhes prestar assistência.

Em alguns casos foi necessária a intervenção do Provedor de Justiça junto das entidades empregadoras no sentido de confirmar a adequação de aspetos relevantes da prestação de trabalho ou de sugerir a sua alteração, mas em muitos outros a intervenção não foi além da elucidação dos queixosos, informando-os sobre os vários regimes legais, os seus direitos e deveres e, sempre que foi oportuno, encaminhando-os para os meios adequados para resolver a situação ou satisfazer a sua pretensão.

Sendo impossível relatar aqui todos os casos, deve destacar-se as queixas de vários grupos profissionais, mas sobretudo de docentes ou das suas associações sindicais, que contestavam os efeitos do regime de proteção excecional de doentes imunodeprimidos e crónicos que integram grupos de risco face à doença COVID-19, na medida em que, prevendo a justificação das faltas dos trabalhadores que não possam exercer a atividade em teletrabalho e que mediante declaração médica comprovem que se encontram nas condições referidas na norma, coloca os mesmos numa situação de perda de remuneração a partir do trigésimo dia de ausência ao serviço.

Sem prejuízo da delicadeza da questão e de toda a atenção que ela mereceu, concluiu-se não existir fundamento bastante para a intervenção do Provedor de Justiça no sentido de propor a alteração do direito vigente.

Por um lado, o regime de proteção excepcional de trabalhadores imunodeprimidos e portadores de doenças crónicas de risco configura uma medida de prevenção, sem que esteja verdadeiramente em causa a incapacidade temporária para o trabalho por motivo de doença. Quer isto dizer que os trabalhadores naquelas condições estão aptos para o trabalho – caso contrário teriam as faltas justificadas por motivo de doença –, mas, por integrarem um grupo de risco acrescido para a COVID-19, podem, com base em avaliação médica do risco, optar por não comparecer no local onde prestam a respetiva atividade laboral, sendo as faltas dadas por este motivo justificadas.

Por outro lado, atendendo ao número indeterminado de trabalhadores que podem integrar grupos de risco para a doença COVID-19¹²⁶ e a necessidade de, no contexto muito particular e exigente de crise pandémica, conciliar diferentes interesses, tais como garantir o funcionamento de serviços públicos e o desenvolvimento de atividades essenciais, nomeadamente as atividades letivas e não letivas presenciais, e a proteção da saúde das pessoas, que é assegurada igualmente com a implementação obrigatória de medidas para prevenir, minorar e controlar os riscos de infeção por COVID-19.

[Outras queixas relacionadas com a pandemia da doença COVID-19 e com as medidas adotadas pelo Governo no âmbito das declarações de Estado de Emergência]

O Provedor de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre algumas situações em que os cidadãos, no âmbito das suas relações de trabalho, se queixavam da violação dos seus direitos, liberdades ou garantias.

Uma destas situações foi exposta por um sindicato dos trabalhadores das carreiras de enfermagem. Em causa estava o despacho da Ministra da Saúde, que delegou no Secretário de Estado Adjunto e da Saúde a competência para determinar a mobilização de trabalhadores dos serviços e estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS) que requeressem a cessação, por denúncia, dos respetivos contratos de trabalho ou contratos de trabalho em funções públicas.¹²⁷

A suspensão da possibilidade de fazer cessar os contratos de trabalho dos trabalhadores dos serviços e estabelecimentos integrados no SNS encontrava-se legalmente sustentada nos decretos de declaração do Estado de Emergência e na sua regulamentação.

¹²⁶ De acordo com a Direção-Geral de Saúde, integram grupos de risco para a COVID-19 as pessoas com:

- idade avançada (65 anos ou mais);
- doenças crónicas como doença cardíaca, doença pulmonar, doença oncológica, hipertensão arterial, diabetes, entre outros;
- sistema imunitário comprometido como doentes em tratamentos de quimioterapia, em tratamentos para doenças autoimunes (artrite reumatoide, lúpus, esclerose múltipla ou algumas doenças inflamatórias do intestino), infetados com o vírus da imunodeficiência humana, transplantados.

(<https://www.sns24.gov.pt/tema/doencas-infecciosas/covid-19/grupos-de-risco/#sec-0>)

¹²⁷ Cf. Despacho n.º 11260/2020, publicado na 2.ª Série, DR, de 16 de novembro.

Tal suspensão era temporária e excecional, podendo, ainda assim, ser afastada em *situações excecionais devidamente fundamentadas e autorizadas pelo órgão dirigente* e fundamentava-se na necessidade de evitar a saída de profissionais de saúde, o que agravaria inevitavelmente a capacidade de resposta do SNS à situação de pandemia da doença COVID-19.

Assim, considerando, no essencial, as finalidades da medida, bem como a sua natureza temporária e não absoluta, concluiu-se, face ao artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa (que prevê a possibilidade de suspensão do exercício de direitos, liberdades e garantias em contexto de Estado de Emergência) e ao regime legal contemplado na Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (que estabelece o regime do estado de sítio e do Estado de Emergência), que a medida era proporcional e adequada.

Noutro caso, exposto por um trabalhador, era contestada a decisão de uma entidade empregadora pública de impor o controlo da temperatura corporal para acesso e permanência no local de trabalho. Alegava-se que a medida era ilegal por prescindir do consentimento dos trabalhadores e ser concretizada por profissionais não habilitados para o efeito.

A realização de controlos de temperatura corporal foi também prevista nos decretos de declaração do Estado de Emergência, tendo o Governo salvaguardado, na sua regulamentação, o direito à proteção individual de dados e proibido o registo da temperatura corporal associado à identidade da pessoa, salvo com expressa autorização da mesma.

Previu-se ainda que as medições pudessem ser realizadas por trabalhador ao serviço da entidade responsável pelo local ou estabelecimento, não sendo admissível qualquer contacto físico com a pessoa visada, sempre através de equipamento adequado a este efeito, que não pudesse conter qualquer memória ou realizar registos das medições efetuadas.

Atento o enquadramento da medida e os termos em que a queixa foi apresentada, concluiu-se também aqui, que o controlo de temperatura corporal devia ser compreendido no âmbito do regime jurídico aplicável à suspensão de direitos, liberdades e garantias em contexto de Estado de Emergência; não se podendo, por isso, considerar que foram afetados, de forma ilegítima, os direitos, liberdades e garantias do trabalhador.

[Doenças profissionais]

No *Relatório de 2019* chamámos a atenção para o atraso, em muitos casos superior a dois anos, na apreciação dos pedidos de certificação de doença profissional pelo Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais (DPRP), do ISS. O atraso na avaliação clínica da doença foi também motivo frequente de queixa em 2020¹²⁸, agravado pela situação de pandemia, sobretudo em algumas especialidades, como a pneumologia, com a suspensão de exames e avaliações médicas. Este atraso tem consequências gravosas para os trabalhadores que, no limite (v.g. por atingirem o limite de faltas por doença), podem ver-se na contingência de

¹²⁸ A CGTP-IN, em notícia publicada no seu site em 22 de dezembro de 2020 referia que o total de processos pendentes no DPRP em novembro de 2020 era de 40 137 e que o tempo médio para conclusão de um processo de certificação de doença profissional em outubro/novembro era de 815 dias (<http://www.cgtp.pt/cgtp-in/areas-de-accao/seguranca-e-saude-no-trabalho/15338-departamento-de-proteccao-contra-os-riscos-profissionais-nao-responde-as-dificuldades-dos-trabalhadores>).

regressar ao trabalho, sem avaliação do seu estado de saúde e sujeitos ao mesmo risco que causou a doença.

Para além do atraso, verificou-se que, em todos os casos que foram relatados e em que foi certificada a incapacidade permanente, a avaliação médica faz reportar o início da incapacidade à data dessa mesma avaliação, sendo a pensão devida apenas a partir dessa data; deste modo fazendo-se recair sobre a esfera do interessado os efeitos adversos do atraso na tramitação do procedimento, a que é completamente alheio.

A verificação das incapacidades temporárias por doença profissional foi outro relevante motivo de queixa ao Provedor de Justiça.

A Lei de Orçamento do Estado de 2020 introduziu uma alteração ao diploma que define, no âmbito da segurança social, o sistema de verificação de incapacidades, alargando o seu objeto à confirmação da subsistência das condições da incapacidade que determine o direito à *indemnização por incapacidade temporária* – e não só, como até aí, o direito ao subsídio de doença (natural). Ou seja, alargou-se a competência do Serviço de Verificação de Incapacidades Temporárias (SVIT) à verificação da incapacidade temporária que decorra de doença profissional, mantendo-se o procedimento de certificação a cargo do Departamento de Proteção Contra Riscos Profissionais (DPRP).

Esta alteração e o atraso existente na certificação da doença profissional teve como resultado que muitos trabalhadores fossem sujeitos a avaliação da incapacidade temporária pelo SVIT e considerados aptos para o trabalho antes do diagnóstico e certificação da doença profissional pelo DPRP. Ora, não é impossível que o trabalhador tenha, de facto, uma doença profissional, embora esteja apto para o trabalho. Daí que seja importante assegurar não só a verificação da situação clínica do trabalhador, mas igualmente a avaliação da exposição a riscos profissionais, o que não é certo que esteja a ser garantido.

Se não for feita a avaliação dos riscos do trabalho e ainda assim o trabalhador for considerado apto para exercê-lo, tendo que o retomar, ficará sujeito ao mesmo risco que causou a doença profissional, o que poderá, inclusivamente, agravá-la. Acresce que a reabilitação e reintegração profissionais, que constituem dever do empregador, dependem de o trabalhador se encontrar afetado por doença profissional, condição que só se considera verificada com a decisão do DPRP.

[Carreiras de enfermagem]

No âmbito das relações de emprego público, é de destacar o número de processos abertos na sequência de queixas que suscitam questões relacionadas com o desenvolvimento das carreiras (157). Em 2020 merecem uma especial referência os enfermeiros, não só por ser um grupo profissional que frequentemente recorre ao Provedor de justiça, mas também porque a situação de pandemia pôs a descoberto um conjunto de problemas que condicionam as suas relações de trabalho, existentes há muito, é certo, mas que ganharam uma nova atualidade.

A título de exemplo, refira-se duas intervenções.

Um conjunto de enfermeiros que exerce funções em estabelecimentos de saúde integrados no Serviço Nacional de Saúde solicitou a intervenção do Provedor de Justiça perante a infundada desigualdade que considera existir na regulação das suas carreiras, decorrente dos diferentes regimes laborais (público e privado) que as enformam. No âmbito do chamado processo de “*descongelamento de carreiras*”, as alterações de posicionamento remuneratório – vedadas de 2014 até 2018 pelas Leis de Orçamento do Estado – voltaram a ser permitidas. No entanto, e ao contrário do que sucede em relação aos enfermeiros com vínculo de emprego público, constatou-se que as disposições normativas aplicáveis não regulam de forma expressa o modo como o trabalho prestado até 2018 releva para efeitos de progressão remuneratória dos enfermeiros sujeitos ao regime laboral privado.

Sob pena de uma infundada diferenciação negativa, concluiu-se não existir fundamento válido para que, por ausência de regulamentação, estes trabalhadores não beneficiem também do descongelamento de carreiras, razão pela qual não devem ficar privados de ver o seu desempenho até 2018 relevar para a alteração do seu posicionamento remuneratório.

Deste modo, foi solicitado ao Secretário de Estado Adjunto e da Saúde que pondere promover a adoção de medida que determine que aos enfermeiros em regime de contrato de trabalho sejam atribuídos pontos para efeitos de alteração do seu posicionamento remuneratório, à semelhança do que sucedeu com os seus colegas com vínculo de emprego público.

Foi ainda solicitada ao Secretário de Estado Adjunto e da Saúde a correção de outra situação respeitante aos profissionais de enfermagem, que tinha que ver com a criação, em 2018, de um suplemento remuneratório para os enfermeiros que exercessem as funções reservadas aos titulares do grau de especialista.

Para efeitos de atribuição deste suplemento remuneratório deveriam ser considerados os postos de trabalho aprovados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, correspondentes ao levantamento do número de enfermeiros que exerciam tais funções a 1 de janeiro de 2018. Acontece que devido a um incorreto levantamento feito pelos respetivos serviços, casos houve em que não obstante o trabalhador reunir os requisitos que a lei exigia para que lhe fosse atribuído o suplemento, o seu pagamento foi inviabilizado por insuficiência de postos de trabalho aprovados para esse efeito.

Esta realidade revela-se tanto mais penalizadora quanto o não pagamento do suplemento remuneratório inviabiliza a transição destes trabalhadores para a categoria de enfermeiro especialista, uma vez que a perceção do suplemento é um requisito legal necessário para aquela transição.

[Acidentes de trabalho e doenças profissionais de trabalhadores em funções públicas]

À semelhança do que aconteceu em anos anteriores, persistem as queixas de trabalhadores em funções públicas, no ativo ou aposentados, que foram vítimas de acidentes de trabalho ou de doenças profissionais e que não receberam qualquer compensação pela incapacidade que resultou daquele acidente ou doença. Em rigor, está em causa a proibição legal, introduzida

em 2014¹²⁹, de estes trabalhadores acumularem prestações por incapacidade permanente parcial «com a parcela da remuneração correspondente à percentagem de redução permanente da capacidade geral de ganho do trabalhador» e, bem assim, com as pensões de aposentação e reforma, salvo na parte em que estas excedam as pensões por incapacidade permanente.

Num caso, que foi exposto por um trabalhador aposentado, a Caixa Geral de Aposentações (CGA) tinha suspenso o pagamento da pensão que o mesmo auferia por incapacidade permanente decorrente de doença profissional, com o fundamento de que esta pensão não é cumulável com a pensão de aposentação.

Apreciada a queixa, constatou-se que, se era certo que a decisão do DPRP que certificou a doença como profissional tinha sido proferida no ano de 2017, a verdade é que essa mesma decisão reportava o início da doença, assim como da incapacidade gerada pela mesma, a 2007. Ou seja, a doença teve início em momento anterior à entrada em vigor daquela proibição.¹³⁰

Ora, se a CGA entendia que a proibição legal era aplicável apenas aos acidentes *ocorridos* após a respetiva entrada em vigor – e não aos acidentes *ocorridos* em momento anterior ainda que qualificados como de trabalho já na vigência da lei –, não poderia deixar de usar idêntico critério no que respeita às doenças profissionais.

Foi, assim, exposto o problema à CGA, que reviu a sua decisão, acolhendo a interpretação do Provedor de Justiça.

[PREVPAP]

O Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP), cuja última fase devia ter decorrido em 2018, continuou a ser objeto de queixa, tendo originado a abertura de 55 processos (muitos deles com várias queixas incorporadas).

Note-se que apesar de existir uma injunção expressa na Lei de Orçamento do Estado para 2020 para que o Governo concluísse o PREVPAP e o próprio Governo ter fixado durante esse ano prazos para a conclusão dos procedimentos referentes a este programa (através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2020, de 1 de julho), em muitos casos o motivo das queixas continuou a ser o atraso verificado nos procedimentos de apreciação dos requerimentos dos trabalhadores abrangidos pelo programa, na homologação dos respetivos pareceres e na abertura dos procedimentos concursais de regularização.

[Cooperação das entidades visadas nas queixas]

O ano de 2020 foi particularmente exigente para os serviços da administração pública, que subitamente tiveram de se adaptar a novas formas de trabalho, de dar resposta a problemas

¹²⁹ Cf. Lei n.º 11/2014, de 6 de março, que conferiu uma nova redação à alínea b) do n.º 1 e ao n.º 3 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro.

¹³⁰ Este é, aliás, um dos exemplos dos enormes atrasos verificados no diagnóstico e certificação de doenças profissionais, a que já me referi. No caso concreto, a participação obrigatória do diagnóstico presuntivo da doença profissional tinha sido enviada ao DPRP em 2012 e o requerimento da pensão por incapacidade datava de 2013.

inéditos e de urgente resolução e de lidar com uma miríade de novas normas legais e regulamentares em constante alteração. Apesar disso, a resposta aos pedidos de informação e de reexame foi, regra geral, boa e, sobretudo, colaborativa. Quer-se com isto dizer que a mediação do Provedor de Justiça, quer no sentido de identificar problemas e de sugerir soluções, quer de esclarecer ou de reencaminhar os trabalhadores para o meio mais adequado para fazer valer a sua pretensão, foi em muitos casos entendida pelas entidades visadas como um trabalho em benefício mútuo, que redundava em benefício do cidadão.

Não se pode deixar de fazer referência aos serviços de alguns Centros Hospitalares, da Autoridade para as Condições de Trabalho e, em particular, do ISS a quem foi atribuída a responsabilidade de executar um grande número de medidas de apoio e que, sem reforço de meios e, diga-se, com o esforço de muitos dos seus dirigentes e trabalhadores, se organizou para prestar a colaboração que lhe foi sendo solicitada. Não obstante, e ainda no que respeita ao ISS, o número de exposições dirigidas ao Provedor de Justiça por cidadãos e empresas que se queixam de não conseguir obter informação sobre as decisões que recaíram sobre os seus requerimentos, a fundamentação dessas decisões ou, simplesmente, o estado dos procedimentos em que são interessados, levou a firmar a convicção de que a melhoria da comunicação com os cidadãos e as empresas é um objetivo que deve estar presente em qualquer estratégia de melhoria dos serviços de Segurança Social.

1.6. Direitos à justiça e à segurança

[Enquadramento geral]

A unidade temática 5, que também compreende o tratamento de reclamações oriundas dos Açores e da Madeira, foi responsável pela instrução de 1133 novas queixas, das quais 819 corresponderam às matérias de justiça e segurança. Este universo de 1133 queixas corresponde a 7,08% do total de procedimentos abertos na Provedoria de Justiça, no ano de 2020.

Os números que a seguir se detalham acabam por espelhar as circunstâncias excecionais que marcaram o ano em reporte. De facto, também nesta área, a concentração temática das queixas é indiciadora dos desafios colocados aos serviços públicos.

Concretamente, manteve-se o decréscimo das queixas relativas à organização da justiça, em especial a questão dos atrasos na tramitação processual, que, ainda assim, continuaram a representar 40% do total. Regista-se o aparecimento de queixas relacionadas com as restrições de ordem pública impostas pela pandemia, sendo que o dever geral de confinamento poderá igualmente explicar a ligeira diminuição de um certo número de queixas, nomeadamente quanto à atuação policial (5%). Neste mesmo quadro, atendendo à impossibilidade de atendimento presencial, foram levantadas questões referentes ao atendimento e à decisão em prazo razoável, sendo igualmente de referir o aumento significativo de queixas em sede de direitos dos condutores e matéria registal, respetivamente 34% e 19%.

O quadro síntese da atividade da unidade temática 5 é o seguinte:

QUADRO 14

SÍNTESE DAS MATÉRIAS OBJETO DA ATIVIDADE DESENVOLVIDA

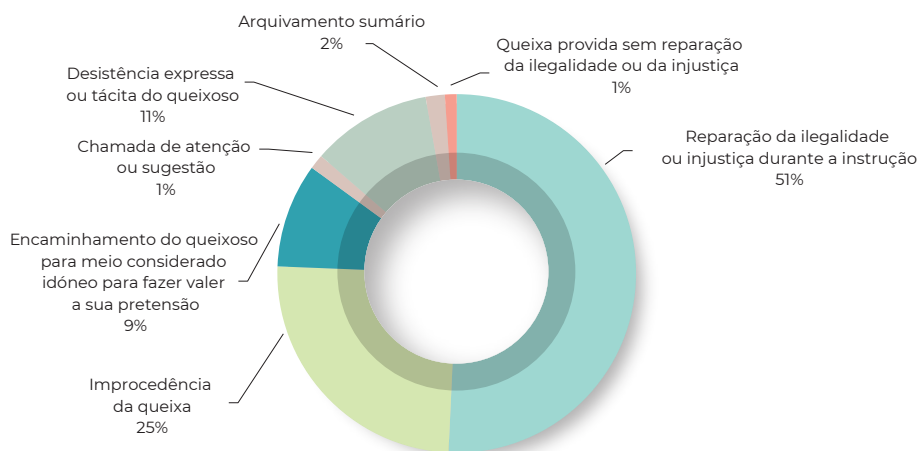
Assuntos	N.º Queixas
Administração da Justiça	324
Atrasos judiciais	186
Magistratura Judicial	90
Ministério Público	12
Secretaria judicial	6
Agentes e solicitadores de execução	44
Peritos	4
Administradores de insolvência	11
Segurança Social / Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	1
Instituto Nacional de Medicina Legal	5
Balcão Nacional de Injunções	1
Julgados de Paz	1
Outros – atrasos judiciais	11
Outros problemas da justiça	42
Proteção de Crianças e Jovens em Perigo	5
Programas Especiais de Segurança	0
Proteção às Vítimas de Crimes	4
Garantia de Alimentos devidos a Menores	11
Registo Criminal e de contumazes	1
Custas processuais	2
Outros – administração da justiça – outros problemas da justiça	19
Acesso ao Direito	63
Deontologia dos Advogados	14
Deontologia dos Solicitadores e Agentes de execução	5
Organização e infraestruturas judiciárias	1
Cooperação judiciária internacional	1
Decisão judicial	3
Outros – administração da justiça	9
Segurança	45
Atuação policial	19
Omissão de intervenção policial	15
Armas e explosivos	3
Outros – segurança	8

Assuntos rodoviários	280
Sinalização e ordenamento rodoviário	22
Contraordenações rodoviárias	104
Carta e escolas de condução	95
Outros – assuntos rodoviários	59
Registos e notariado	153
Registos	77
Notariado	20
Cartão do Cidadão	50
Outros – registos e notariado	6
Outras questões	17
Direitos das Crianças	0
Direitos dos Idosos	0
Direitos dos Deficientes	0
Assuntos da Extensão da Madeira	188
Assuntos da Extensão dos Açores	126
Total	1133

Já os motivos de arquivamento, em 2020, podem ser ordenados em termos gráficos:

GRÁFICO XXII

Motivos de arquivamento



[Administração do serviço de justiça]

O mandato do Provedor de Justiça não abrange a função jurisdicional, a menos que esteja em causa uma dimensão administrativa do funcionamento do sistema de justiça, como sejam os atrasos judiciais. Nestes casos, para o conhecimento e superação das situações identificadas, a atuação envolve o encaminhamento, a articulação e a cooperação com o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Conselho Superior do Ministério Público e ainda o Conselho dos Julgados de Paz.

Foram diversas as matérias que neste âmbito chegaram à Provedoria de Justiça. Há, no entanto, áreas que, pelo impacto imediato e direto no quotidiano da vida das pessoas, são particularmente sensíveis ao decurso do tempo, mesmo quando não estão em causa atrasos em sentido estrito. Um dos domínios onde avulta esta circunstância é certamente na jurisdição de família e menores. Daí que as normas excecionais e temporárias decorrentes da pandemia acabassem por desencadear queixas sobre alegados atrasos em sede de regulações do poder parental, a implicar o necessário esclarecimento quanto ao regime aplicável.

Ao Provedor de Justiça também chegaram com frequência queixas relativas a processos executivos e em matéria de insolvência. Quanto aos primeiros, estes tiveram por objeto a alegada falta de informação quanto à dívida exequenda e a questão dos limites de impenhorabilidade para a salvaguarda do mínimo de existência condigna do agregado familiar. Cabe aqui anotar que se diligenciou junto da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução no sentido de contribuir para assegurar a cooperação atempada dos seus associados. Já quanto aos processos relativos a matéria de insolvência, foram acionados por trabalhadores que pretendiam ver satisfeitos os créditos que reclamavam, no âmbito de processos complexos e tendencialmente morosos.

Para além das questões recorrentes, justifica-se um pequeno apontamento sobre intervenções concretas, mas com reflexos relevantes. Assim, por exemplo, foi possível alertar uma secretaria judicial para a dilação indevida no pagamento de honorários a intérprete no âmbito de processo do Tribunal de Execução de Penas de Lisboa. Aparentemente, os autos aguardariam a apresentação de nota de honorários, de elementos fiscais e do IBAN do interessado. Constatado que a notificação para esse fim fora remetida para endereço desatualizado, pôde o lapso ser corrigido. Noutro caso, verificou-se que um relatório de autópsia de perito médico contratado fora, também por lapso, indevidamente registado. Detetada a causa do erro, procedeu-se à incorporação do mesmo no processo devido.

Ainda neste plano, mas no quadro das implicações da pandemia, destaca-se uma reclamação que alegava impossibilidade de comparência em juízo, na sequência de proibição ilegítima de entrada em tribunal, por parte de funcionário judicial. A instrução realizada permitiu concluir que o depoimento da reclamante fora dispensado pelo juiz. Não obstante, a oportunidade foi aproveitada para aferir a existência de plano de contingência no tribunal, bem como o cumprimento das orientações da Direção-Geral da Administração da Justiça no contexto da pandemia.

[Direitos das crianças e das pessoas com deficiência]

Em matéria de direitos das crianças o ano 2020 não comportou alterações de maior ao núcleo essencial de questões apreciadas pelo Provedor de Justiça.

Caracterização do contexto de institucionalização de crianças e jovens em risco

As queixas apresentadas permitiram que se continuasse a monitorizar os mecanismos de promoção e de proteção dos direitos da criança ou do jovem em acolhimento residencial, tendo sido dedicada particular atenção à identificação de limites à salvaguarda da respetiva dignidade, autonomia e desenvolvimento.

No plano da promoção do bem-estar e da saúde física e mental da população acolhida em situação de confinamento provocado pela doença COVID-19, aferiram-se, em particular:

- i)* O favorecimento de um contexto socioeducativo terapêutico emocionalmente próximo e necessário ao desenvolvimento psicoafetivo dos jovens;
- ii)* A interação entre as equipas responsáveis pela concretização e acompanhamento do projeto de vida de cada jovem e o médico de família atribuído e, bem assim, com os profissionais nas áreas da pedopsiquiatria e da psicoterapia, no sentido de serem desenvolvidas estratégias conjuntas para a minimização dos efeitos associados à situação de confinamento;
- iii)* A dinamização de atividades complementares, de cariz lúdico-pedagógico, em espaços físicos interiores, e prática de atividade física em espaço físico exposto a ar livre;
- iv)* Finalmente, a salvaguarda do direito à educação, em contexto de confinamento, e a promoção de medidas necessárias à evolução académica dos jovens, ainda que à distância, como resultado da articulação entre instituições de acolhimento e os estabelecimentos escolares.

Num caso concreto era contestado o procedimento de uma casa de acolhimento residencial durante o primeiro período de confinamento.

A queixa descrevia a impossibilidade de tempos ao ar livre, com reflexos no equilíbrio emocional e psíquico da população acolhida. Todavia, pôde verificar-se que tinha sido delineado um plano de contingência, em consonância com as orientações das autoridades competentes: foi suspenso regime de visitas, mas, em simultâneo, garantido o contacto dos residentes com pessoas de referência por telemóvel/telefone, ou mesmo videochamada, a fim de manter a proximidade possível. Apurou-se ainda o envio de comunicação aos gestores dos processos de promoção e proteção com medida de acolhimento residencial aplicada, com o conhecimento dos técnicos coordenadores de caso, também pertencentes à Equipa Multidisciplinar de Assessoria aos Tribunais (EMAT).

Atenta a necessidade de confinamento, verificou-se que a direção da casa de acolhimento procedeu à reorganização de rotinas e dinâmicas institucionais, bem como dos horários das equipas técnica e educativa, isto para assegurar a realização de atividades diferenciadas, na

sequência de orientações emanadas pelas autoridades de saúde e de acordo com as necessidades diagnosticadas em cada setor. Logo que possível foram retomados contactos e visitas presenciais, bem como as deslocações ao exterior.

De facto, ao longo do ano, os procedimentos internos das instituições de acolhimento de crianças e jovens foram sendo progressivamente adaptados à evolução da realidade epidemiológica. O propósito de contribuir para a diminuição máxima de possível risco de contágio impôs a articulação estreita entre estas instituições e as autoridades de saúde, que, por sua vez, tiveram de, em prazos curtos, adequar as diretivas sanitárias à especificidade destes espaços.

Em 2020, deu-se por concluído o processo relativo à colocação de docentes em casas de acolhimento residencial para crianças e jovens. O mesmo teve início em 2018 na sequência de queixas que visavam o protocolo de cooperação celebrado entre os Ministérios da Educação e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, de 2017, em sede de execução do denominado «Plano CASA».

Recorde-se que o «Plano CASA» foi criado com o objetivo de dar resposta específica às necessidades escolares das crianças e jovens que se encontravam em situação de acolhimento nas instituições da rede pública e solidária em Portugal, bem como reforçar o processo de formação escolar das crianças e jovens em acolhimento.

Concluiu-se que a afetação de docentes passou, na sua fase inicial, pela exigência de experiência profissional com o mínimo de cinco anos de serviço, bem como pela capacitação de conhecimentos e especial interesse demonstrado relativamente à promoção dos direitos das crianças e dos jovens, em particular no respeitante às problemáticas do absentismo, abandono e do insucesso escolar.

Verificou-se que as principais funções dos professores envolvidos na execução da medida, eram as seguintes:

- a) Prestar apoio educativo às crianças e jovens (individualmente ou em grupo), em horário flexível, conciliando o horário escolar dos mesmos, os respetivos planos de desenvolvimento individual, as rotinas e o plano de atividades da casa de acolhimento Lar de Infância e Juventude (LIJ);
- b) Promover a aprendizagem das crianças e jovens, em diferentes fases de desenvolvimento e em diferentes anos de escolaridade;
- c) Articular, com a equipa técnica do LIJ, a definição do trabalho prioritário a desenvolver com cada criança ou jovem;
- d) Assegurar uma articulação/mediação eficaz entre o LIJ e a escola/comunidade educativa;
- e) Integrar na sua ação, sempre que possível, recursos da comunidade envolvente.

No âmbito das obrigações constantes do protocolo, o ISS procedeu ao levantamento de necessidades educativas junto de 313 instituições de acolhimento. Foram assim introduzidos

critérios de priorização da afetação dos docentes às casas, considerando os recursos existentes, correspondentes às colocações previstas em equivalentes a tempo integral (ETI).

Da confluência das análises efetuadas pelo Instituto de Segurança Social e pelos serviços do Ministério da Educação resultou uma lista final com identificação das necessidades de afetação de docentes para apoio pedagógico. Foi tido em linha de conta o perfil requerido pelas valências, o que permitiu encetar os procedimentos inerentes à colocação em serviço no agrupamento, ou através de contratação com recurso a reservas de recrutamento.

Na prática, para além dos aperfeiçoamentos entretanto identificados pelas partes, ressaltou o auxílio prestado pelos docentes às casas, durante a fase de confinamento – ainda que em modalidade *online* –, em face do cenário de pandemia motivado pela doença COVID-19, e em contexto de encerramento da esmagadora maioria dos estabelecimentos escolares. Neste enquadramento, reconheceu-se que os laços mantidos entre esses docentes e os jovens acolhidos parecem ter sido reforçados, não sendo assim sindicáveis os critérios de colocação de docentes em instituições de acolhimento de crianças e jovens, ao abrigo do «Plano Casa».

Em matéria de direitos das pessoas com deficiência, o ano 2020 comportou duas linhas de intervenção principais: as acessibilidades e a concessão de locais de estacionamento privado na via pública.

Acessibilidades

Na sequência de contacto estabelecido por um cidadão cego com a Linha do Cidadão com Deficiência, em 2015¹³¹, foi iniciada a instrução de um processo relativo às condições de acessibilidade do Metro Sul do Tejo. Àquela data, questionava-se, em especial, a inexistência de semáforos, de sinalética sonora, e de sintetizadores de voz nas caixas de carregamento de títulos de transporte, designadamente no troço Cacilhas/Corroios.

O alcance das condições reclamadas para a vida das pessoas com mobilidade condicionada, a importância da via e a circunstância de nela estarem em curso obras de requalificação justificaram que, ao longo destes anos, tivesse sido feito o acompanhamento da situação.

Em sede instrutória, verificou-se que a requalificação do espaço de metropolitano de superfície implicou que a intervenção fosse considerada de acordo com as características especiais e áreas diferenciadas exigidas pelo projeto, e passou designadamente pelo envolvimento das várias autoridades com poderes sobre o território.

Concretamente, no município do Seixal, a sinalização luminosa automática de tráfego foi objeto de celebração de protocolo entre as entidades intervenientes, com assunção do sistema de segurança do metro ligeiro, bem como dos equipamentos semaforicos rodoviários e de peões, dos quais depende a segurança e adequada circulação rodoviária, fora da EN10.

¹³¹ Q-3778/15 (UT5).

As alterações ao sistema semaforico oportunamente suscitadas (v.g. semaforização das zonas dedicadas aos atravessamentos pedonais com instalação de avisadores acústicos e instalação de dispositivos luminosos acionados na presença de composições) ocorrerão no âmbito do cumprimento do referido protocolado.

Já relativamente à circunscrição de Almada, acompanhou-se a intervenção para o eixo central do concelho (troço Centro Sul a Cacilhas), onde há a intenção de rever as condições de acessibilidade pedonal e circulação rodoviária nas zonas de influência da linha MST.

Os autos de vistoria com vista à receção definitiva dos arranjos exteriores da obra do Metro Sul do Tejo foram outorgados, a 17 de março de 2020, pelos municípios de Almada e do Seixal, pela I.P. e pela concessionária MTS, resultando estabelecidos os pontos a corrigir e o prazo para a sua correção.

Estacionamento nominativo na via pública

Continuam a ser recebidas e apreciadas queixas referentes à atribuição de lugares de estacionamento para pessoas com deficiência.

Os espaços em causa estão dependentes do preenchimento dos requisitos enumerados pelo legislador para atribuição de cartão de estacionamento, nos termos da legislação vigente.

Em alguns casos¹³², contudo, ainda que possa ser aferido um contexto de mobilidade reduzida pode, o requerente não reunir todas as condições para satisfação do pedido, uma vez que a emissão de dístico de identificação de pessoa com deficiência implica que o pedido seja acompanhado de documentação certificadora da condição de pessoa com deficiência, mormente o atestado médico de incapacidade multiusos, do qual conste deficiência motora igual ou superior a 60 % no campo especificamente destinado a esse propósito.

Noutros casos, identificou-se a ausência de critérios uniformizados na apreciação dos pedidos de atribuição de lugares de estacionamento privativos para pessoas com deficiência, submetidos junto das autarquias locais.¹³³ De facto, em situações específicas, são atribuídos às pessoas com deficiência lugares de estacionamento privativos, sinalizados por meio de placa com identificação da matrícula ou o número do cartão de estacionamento, junto da residência ou do local de trabalho. Todavia, muitos outros municípios entendem que o ordenamento jurídico não permite a atribuição de lugares reservados apenas a um determinado veículo, indeferindo as pretensões formalizadas.

Esta indefinição comportou, assim, a adoção de soluções díspares no plano municipal, havendo até quem tivesse passado a considerar não ser legal a sinalização por meio de placa com identificação da matrícula.

A contribuir para o adensar das dúvidas, refira-se ainda o entendimento das entidades fiscalizadoras, que, reforça a ideia da impossibilidade/ ilegalidade da atribuição de lugares privativos de estacionamento a pessoas com deficiência.

¹³² Veja-se a título exemplificativo o Q-7792/20 (UT5).

¹³³ Processos Q-1633/18 (UT5) e Q-7229/17 (UT5).

De facto, conforme parecer da ANSR, que de resto reitera os esclarecimentos igualmente prestados pela Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública (PSP), não obstante as competências reconhecidas às câmaras municipais, em caso de desrespeito de um lugar de estacionamento para pessoa com deficiência sinalizado com um painel adicional, nem sempre lhes é possível atuar, isto porque, entendem estas autoridades que não se trata de um lugar exclusivo, privativo e reservado, mas de uso universal, permitido assim o estacionamento de todo e qualquer veículo contando que portador do dístico de deficiente.

Durante o ano de 2020, a intervenção do Provedor de Justiça procurou essencialmente alertar as autarquias para a importância desta temática e respetivo enquadramento legal, enfatizando sempre que apesar de se tratar de uma matéria na disponibilidade dos municípios, equilibrados os interesses em presença, em particular a garantia da plena inclusão social e profissional da pessoa com deficiência, a atribuição de lugares privativos de estacionamento pode e deve ser considerada como uma boa prática administrativa.

[Acesso ao direito]

No ano de 2020, as queixas relativas ao acesso ao direito e aos tribunais tiveram um peso relativo menor (de 29% para 19 % no conjunto de queixas). Está geralmente em causa o atraso na decisão de concessão de apoio judiciário, muito embora também tenham sido apresentadas queixas tanto quanto ao teor da decisão, como quanto à atribuição indevida de apoio. Nestes últimos casos procede-se ao encaminhamento para impugnação judicial, sem prejuízo da audição do ISS, caso seja invocada a omissão de dever de agir.

Paralelamente, desde 2007, encontra-se previsto que o apoio judiciário é aplicável aos processos que correm nas conservatórias, em termos a definir por lei. Sem embargo, tal regulamentação ainda não teve lugar. Na sequência de queixa, foi ouvido o Governo, que informou, em julho de 2020, estar em curso a preparação de proposta de lei a submeter à Assembleia da República.

Por fim, um bom exemplo de cooperação com o ISS verificou-se a propósito de uma intervenção quanto aos meios de apresentação de pedido de proteção jurídica. De facto, na sequência de queixa, constatou-se uma divergência entre a descrição dos meios disponíveis para apresentação do pedido de proteção jurídica que constava do guia prático e da página da Internet do ISS. Finalizada a intervenção, apurou-se ter sido uniformizada esta informação.

[Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução e Administradores de insolvência]

Advogados

Neste âmbito, assinalam-se as queixas sobre a demora na instrução e conclusão de processos disciplinares instaurados contra advogados pelos conselhos de deontologia da respetiva Ordem.

À semelhança de anos anteriores, deve ser apontada alguma preocupação com a difícil resolução das questões em que é solicitada a cooperação dos órgãos da Ordem seja o Conselho Superior, sejam os conselhos de deontologia.

Um exemplo concreto. Em 2015, foi recebida uma queixa relativa a um processo disciplinar instaurado por um Conselho de Deontologia em 2010. Ao longo de cinco anos, foi sendo solicitada a cooperação para que fosse explicado o atraso, de modo a que pudessem ser desencadeadas, se fosse caso disso, as medidas adequadas à aceleração processual. Em resposta foi sempre sendo invocada a confidencialidade do processo, assim se justificando o não envio dos esclarecimentos pedidos. Ainda assim, em 2019, apurou-se que o processo se encontrava em instrução.

Por ser desprovido de sentido útil o acompanhamento da situação e face à intolerabilidade da demora, violadora do princípio da boa administração e do direito a uma decisão sem dilações indevidas, foi enviada chamada de atenção instando aquele órgão de disciplina dos advogados a promover as diligências necessárias ao devido andamento daquele processo disciplinar.

No momento em que é elaborado o presente relatório não foi ainda recebida resposta sobre esta matéria.

Agentes de execução

A atuação dos agentes de execução foi objeto de um maior número de queixas em ano de pandemia, na sua maioria relacionadas com alegadas penhoras efetuadas na vigência do regime excecional aplicável, decorrente das medidas adotadas pelo Governo em resposta à situação epidemiológica e que determinavam a suspensão de quaisquer atos a realizar em sede de processo executivo, designadamente os referentes a vendas, concurso de credores, entregas judiciais de imóveis e diligências de penhora e seus atos preparatórios. Considerando que se tratava de questões a ser resolvidas no próprio processo judicial, procedeu-se sempre ao encaminhamento dos queixosos para essa via.

Outras queixas frequentes nesta matéria estão relacionadas com a penhora de pensões pelo Centro Nacional de Pensões (CNP), sem o respeito pelo limite mínimo de impenhorabilidade equivalente ao valor do salário mínimo nacional (SMN). Tendo sido possível constatar que o sistema de pensões não atualiza automaticamente o valor mensal das penhoras em curso em função da atualização do SMN, matéria já objeto de recomendação ao Presidente do ISS¹³⁴, o Provedor de Justiça assinalou as situações concretas ao CNP, de modo a que se pudesse proceder à correção manual do valor das penhoras, assegurando, assim, um valor de pensão igual ou superior ao SMN.

Uma referência ainda quanto à persistência dos atrasos na apreciação dos processos disciplinares instaurados contra agentes de execução, que correm termos na Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça (CAAJ).

¹³⁴ V. http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Recomendacao_5_A_2020.pdf

[Forças de segurança]

Em 2020 o número de queixas referentes à atuação das forças de segurança diminuiu em relação ao ano de 2019, mas aumentou em matéria de omissão policial.

Assumiram algum destaque as queixas relacionadas com a fiscalização de situações de alegado incumprimento das medidas aprovadas pelo Governo com o intuito de conter a transmissão do vírus.

A este propósito, logo no começo do primeiro Estado de Emergência, foram estabelecidos canais privilegiados de contacto com a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP), através dos respetivos serviços inspetivos, com o objetivo de facilitar as intervenções e obtenção dos esclarecimentos que se revelassem necessários.

De assinalar foi o caso do alojamento de cinco cidadãos estrangeiros que estariam diagnosticados com a doença COVID-19, em instalações de uma Santa Casa da Misericórdia, na sequência de encaminhamento do Conselho Português para os Refugiados. Era alegado que não teriam cumprido o dever de confinamento, com o conseqüente perigo de contágio à população do espaço circundante, maioritariamente idosa.

Em sede de instrução, foi possível concluir que a PSP acompanhara e fiscalizara a situação, tendo inclusivamente procedido ao levantamento de dois autos de notícia perante alegada desobediência a ordem de confinamento determinada pela autoridade de saúde.

Num outro caso, a queixa incidiu sobre a insegurança que se sentia nas imediações do Pavilhão Municipal Casal Vistoso, em virtude da utilização do espaço como centro de alojamento de emergência de pessoas em situação de sem-abrigo.

A este propósito, foram contactados os serviços competentes da Câmara Municipal de Lisboa e a PSP. Apurou-se que a autarquia fazia o acompanhamento da situação em articulação com diversas entidades presentes no terreno, públicas e privadas.¹³⁵

Assim, em matéria de saúde, apurou-se que as pessoas com patologia do foro mental, em alguns casos associada ao consumo de álcool e de substâncias psicotrópicas, foram encaminhadas para o serviço nacional de saúde. Por outro lado, de modo a proporcionar alternativas ao consumo de droga na via pública, foi garantida a paragem regular junto ao pavilhão de carrinha pertencente ao Programa de Consumo Vigiado Móvel. Já depois de se ter procedido ao encaminhamento social dos seus utilizadores, foram retiradas tendas instaladas no exterior daquele equipamento.

Em matéria de salubridade, foi determinada limpeza urbana diária, com várias rondas, assegurada pelos serviços técnicos da Câmara Municipal, pelos utentes do Pavilhão e complementada pela ação das equipas da Junta de Freguesia do Areeiro.

A PSP, por sua vez, informou que a instalação do centro de alojamento naquele local foi acompanhada pelo Comando Metropolitano, com contactos regulares com os responsáveis pela gestão do Pavilhão do Casal Vistoso, assim como com a Polícia Municipal. Por fim, igualmente se apurou ter sido intensificado o patrulhamento do local e das imediações, assim como

¹³⁵ Junta de Freguesia do Areeiro, Polícia de Segurança Pública; Vizinhos do Areeiro - Núcleo do Areeiro da associação Vizinhos em Lisboa, entre outras.

reforçados os contactos com entidades públicas e privadas com intervenção direta junto da população ali acolhida.¹³⁶

Outra queixa que merece referência, pela importância do esclarecimento dos cidadãos sobre a tutela dos seus interesses, foi apresentada por moradores da zona das Antas, na cidade do Porto, preocupados com o encerramento da Esquadra.

Mesmo reconhecendo tratar-se de matéria reservada à decisão política do Governo, considerando o sentimento de insegurança transmitido, foi ouvido o Secretário de Estado da Administração Interna. Estava em causa a execução de plano de reorganização do dispositivo policial no Comando Metropolitano da PSP do Porto. Comunicada a resposta, houve a oportunidade de se transmitir aos moradores o fundamento da medida e as consequências da mesma em sede de policiamento e manutenção dos níveis de segurança que, naquela zona, continuam a ser assegurados pela Esquadra da Corujeira, para onde foi transferido aquele efetivo policial.

Finalmente, importa mencionar o acompanhamento que ao longo de vários anos foi feito da situação dos agentes da PSP, obrigados ao pagamento de taxa pela emissão de declarações funcionais para efeitos de concurso. No âmbito da revisão da tabela de valores cobrados pelas diferentes entidades sob tutela do Ministério da Administração Interna, foi o Provedor de Justiça informado que as referidas declarações funcionais passarão a estar isentas da taxa correspondente.

[Armas]

A maioria das queixas neste âmbito refere-se a decisões de indeferimento de pedidos de licença de uso e porte de arma ou respetiva renovação. Todavia, foram também recebidas queixas relacionadas com o pagamento de taxas cobradas pela PSP, por parte dos serviços de concessão de autorização, reclassificação de armas, renovação de licenças e inutilização de armas.

Neste contexto, é de salientar um caso em que foi exigido o pagamento de taxa pela substituição de livrete de manifesto de arma, não obstante o direito especial dos oficiais de justiça, previsto no respetivo estatuto, e que os isenta desta obrigação. Assinalado o lapso, apesar de se encontrar arquivado o procedimento por falta de pagamento, foi retificada a situação.

[Direito rodoviário]

Foram instruídos 280 processos de situações respeitantes a direito rodoviário, maioritariamente relativos a contraordenações, questões de sinalização e ordenamento, bem como cartas e escolas de condução.

Neste âmbito, estão sobretudo em causa as atuações da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), assim como, de

¹³⁶ Junta de Freguesia do Areeiro; Associação Médicos do Mundo, entre outras.

forma crescente, de entidades fiscalizadoras de estacionamento, designadamente concessionárias de municípios.

Por comparação com o ano precedente, regista-se um decréscimo de pedidos de intervenção no âmbito de processos de contraordenação prescritos. Sem embargo, ainda muitos cidadãos se dirigem ao Provedor de Justiça na sequência de pedido de reembolso apresentado diretamente e sem sucesso à ANSR.

A transferência de competências para as autarquias locais, entre as quais as de regular, fiscalizar, instruir e decidir os procedimentos contraordenacionais rodoviários em matéria de estacionamento nas vias e espaços públicos dentro das localidades, para além dos destinados a parques ou zonas de estacionamento, veio suscitar novas questões.

Assim, nos processos de contraordenação, apurou-se a necessidade de as autarquias diligenciarem no sentido da obtenção de códigos para pagamento de serviços através de meios digitais, bem como de fixarem procedimentos para devolução de valores pagos a título de depósito no âmbito dos mesmos.

Noutro âmbito, foram transmitidas à Provedoria de Justiça as dificuldades sentidas na consulta de pontos da carta de condução através do portal das contraordenações. No que respeita aos casos concretos apresentados, foi possível a correção dos dados que impediam a consulta dos pontos. Note-se que, com vista a ultrapassar a situação, fomos informados que se encontra prevista a celebração de um protocolo entre a ANSR e o IMT, que facilite a comunicação de dados dos títulos de condução, nomeadamente a data de obtenção e a qualidade do condutor, informação essencial para o cálculo correto dos pontos de cada título.

Mantém-se a boa colaboração com a ANSR, com resposta rápida e a devida correção das situações que assim o justificam.

Não obstante a diversidade de matérias no âmbito das quais é solicitada a intervenção junto do IMT, no ano de 2020 destaca-se a questão de troca de cartas de condução estrangeiras, que mais do que duplicou o número de queixas em relação ao ano anterior.

Tal fenómeno deve-se, sobretudo, a quatro fatores:

1. Aumento significativo no número de pedidos de troca face à alteração do prazo para o efeito, que foi alargado de 90 dias para dois anos, após a obtenção de residência em território nacional, sem necessidade de realização de prova prática;

2. Aumento significativo na procura dos serviços telefónicos e de agendamento para atendimento presencial do IMT, face aos constrangimentos decorrentes da pandemia de COVID-19, o que originou perturbação no seu normal funcionamento;

3. Necessidade de se encontrar uma solução para os estrangeiros que se mantiveram em território nacional, mas que ainda não possuíam autorização de residência, considerando que apenas estão autorizados a conduzir veículos a motor durante os primeiros 185 dias subsequentes à sua entrada no país;

4. Muitas das cartas apresentadas para troca têm o prazo de validade inscrito ultrapassado, sendo que, tal como aconteceu em Portugal, noutros países também foi alterada a validade dos documentos. A questão dos pedidos de troca dos títulos estrangeiros, nestas circunstâncias, assume grande relevo.

Na sequência dos contactos encetados com o IMT, ficou estabelecido que pode solicitar a troca de título estrangeiro quem se encontre em situação de permanência regular em território nacional, ficando-se assim a aguardar a mera junção da autorização de residência ao respetivo processo.

No âmbito da colaboração com o IMT, importa realçar terem sido adotados novos procedimentos de intercâmbio de informações entre ambas as instituições, com resultados significativos no contributo indispensável para a resolução dos casos apresentados ao Provedor de Justiça.

Uma nota final a propósito de alteração legislativa que acolheu a posição defendida pela Provedoria de Justiça. Ter residência habitual em território nacional deixou de ser condição aplicável aos pedidos de emissão de segunda via de carta de condução nacional, isto desde que o seu titular resida no território de um Estado que não seja membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, o título de condução tenha sido obtido em território nacional e o condutor tenha nacionalidade portuguesa.¹³⁷

[Registos e notariado]

Desde 2017, está em instrução um processo relativo à situação da população cigana nómada ou seminómada que não pode, por esse facto, indicar um endereço postal físico, correspondente ao local de residência habitual. Este é um requisito indispensável para emissão de cartão de cidadão.

Recorde-se que a obtenção do mesmo é obrigatória para todos os cidadãos nacionais, e que o documento constitui título bastante para provar a identidade do titular perante quaisquer autoridades e entidades públicas ou privadas, bem como garantir o acesso a inúmeros benefícios ou serviços.

Desde então e por diversas vezes, mas sem sucesso, o Governo foi instado a tomar posição perante o problema. O silêncio nesta matéria apresentava-se como um indicador preocupante: nem o legislador nem a Administração Pública estavam a ser capazes de traduzir em soluções concretas políticas de inclusão que tivessem em conta as especificidades da vida destes concidadãos.

Já em 2021, na fase final de elaboração do presente documento, veio o Governo dar conta de ter sido aprovada, em Conselho de Ministros, proposta de lei para alteração do regime do cartão de cidadão, que contempla a possibilidade de ser «indicada como morada de cidadão nacional sem endereço postal físico uma das seguintes: a) a de junta de freguesia ou câmara municipal; b) a do serviço territorialmente competente da Segurança Social; c) a de associação ou entidade da sociedade civil sem fins lucrativos.»

O *Relatório de 2019* fazia referência a intervenção junto do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN) a propósito do valor dos emolumentos cobrados pelo registo inicial de ciclomotores elétricos. De facto, estes ciclomotores não têm cilindrada (por serem elétricos). Por essa

¹³⁷ V. o n.º 4 do artigo 18.º do RHLC.

razão, em determinado caso, não havia sido aplicada a redução emolumentar prevista para o registo relativo a ciclomotor ou motociclo, triciclo ou quadriciclo com cilindrada não superior a 50 cm³.

Dá-se agora conta de que, sufragados os argumentos aduzidos pelo Provedor de Justiça, que fundamentavam a aplicação da mencionada redução emolumentar, o IRN procedeu à devolução da diferença entre o emolumento pago e o emolumento a pagar.

Em 2020, as queixas relacionadas com a temática dos registos e do notariado também refletiram os efeitos da crise sanitária. Concretamente, tiveram efeitos notórios na atividade do IRN as medidas adotadas pelo Governo quanto ao atendimento presencial. O inicial encerramento parcial, e quase total, dos seus serviços, assim como a posterior retoma progressiva da atividade, condicionada pela necessidade de agendamento prévio das deslocações dos cidadãos, constituíram fatores decisivos dos termos em que se processou a intervenção do Provedor de Justiça.

As queixas relativas à identificação civil centraram-se nos efeitos associados às medidas de combate e prevenção do contágio pelo novo coronavírus. Houve múltiplas situações em que cartões de cidadão, entretanto renovados, ficaram por entregar ou em que os pedidos de substituição ficaram por formalizar. As soluções que foram sendo adotadas permitiram, no imediato, dar resposta às questões colocadas pelos cidadãos¹³⁸ e viabilizaram a busca de soluções administrativas, entretanto alcançadas por aquele instituto público.

Após o restabelecimento do funcionamento dos serviços do IRN, verificou-se um aumento massivo de pedidos de renovações daquele documento de identificação¹³⁹, bem como do atendimento para entrega daqueles que, tendo sido, entretanto, emitidos, ainda não haviam sido entregues.¹⁴⁰

Por isso, várias foram as queixas que davam conta das dificuldades existentes, tanto no agendamento de tais pedidos, como no levantamento dos cartões. Em resposta às mesmas foi possível avaliar os efeitos da criação de mecanismos alternativos de relacionamento com os cidadãos¹⁴¹, a par do reforço dos já existentes.¹⁴² De igual modo analisou-se o resultado da adoção das medidas tendentes a aumentar a capacidade de resposta dos serviços de atendimento visados nas queixas.¹⁴³

Noutras situações apenas foi possível encontrar respostas em função das especificidades do caso concreto, isto através da articulação direta e imediata entre a Provedoria de Justiça e o IRN. Assim aconteceu relativamente à cobrança de taxa não reduzida à partida devida pela emissão de cartão de cidadão em nome de um recém-nascido. Nesta situação, tendo o nascimento ocorrido na vigência do Estado de Emergência, com as limitações daí decorrentes

¹³⁸ V. o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, ao determinar a atendibilidade dos documentos entretanto expirados.

¹³⁹ Com particular destaque para a região de Lisboa e Vale do Tejo.

¹⁴⁰ De acordo com a informação transmitida pelo IRN, no início de agosto de 2020 tinham sido recebidos para entrega mais de 360 000 cartões de cidadão.

¹⁴¹ Possibilidade de renovação *online*, criação de um sistema simplificado de renovação do cartão de cidadão por SMS; entrega através dos CTT; Centro de Contacto Cidadão, entre outros.

¹⁴² Criação da Linha Cartão de Cidadão – como veio a constatar-se ao longo da instrução de diversos processos.

¹⁴³ Criação de centros específicos de entrega dos cartões de cidadão, renovados de forma simplificada; aumento do número de funcionários a prestar serviço nos balcões de atendimento de cartão de cidadão, assim como o prolongamento o horário de atendimento dos mesmos.

e agravadas pelo encerramento dos balcões «Nascer Cidadão», não teria sido objetivamente possível a formulação do respetivo pedido dentro do prazo legalmente fixado para o efeito. Após a instrução da queixa o IRN adotou orientação interna, permitindo o reembolso parcial do emolumento cobrado.

Ainda assim, o recurso às novas tecnologias permitiu mitigar alguns dos efeitos da crise pandémica. Tal como vinha sendo feito relativamente ao cartão de cidadão, aquele instituto público desenvolveu a possibilidade de o nascimento ser declarado eletronicamente (declaração de nascimento *online*). A complementar tal funcionalidade, foi anunciada a criação de meio que permitirá solicitar, juntamente com tal declaração, o primeiro cartão de cidadão. Até lá, e em resposta a interpelação deste órgão do Estado, foi possível assegurar que o registo de nascimento e o primeiro cartão de cidadão passassem a ser considerados como serviço urgente, para efeitos de atendimento presencial.

Ainda a respeito da identificação civil foi novamente dado conhecimento ao Provedor de Justiça da ocorrência de situação relacionada com a não salvaguarda do segredo de identidade legalmente previsto, decorrente da emissão de cartão de cidadão com base nos elementos de identificação prévios à adoção. Não obstante o erro detetado ter sido corrigido, a natureza recorrente da problemática em causa levou a que se diligenciasse, mais uma vez, junto do IRN. Afigura-se que os procedimentos técnicos recentemente adotados dão resposta à necessidade de sinalização, junto das demais entidades públicas, dos casos de emissão de cartão de cidadão motivada por adoção. Espera-se, pois, que tenha sido eliminado o risco da ocorrência de lapsos idênticos aos que estiveram na base da situação ocorrida.¹⁴⁴

Neste domínio continuam ainda a merecer destaque as questões associadas à nacionalidade e conseqüente registo da sua atribuição e aquisição, não obstante se terem sentido alguns dos efeitos da adoção do plano nacional de recuperação de assentos, anunciado pelo IRN, mas, entretanto, suspenso em virtude da crise pandémica e que veio a ser progressivamente retomado.

Num registo mais pontual, refira-se a apresentação de queixas relacionadas com a transcrição de casamentos. Em 2020, tal como no passado, esteve em causa a demora na sua conclusão, maioritariamente ditada pela necessidade de intervenção de entidades externas (por ex., Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Ministério Público), no âmbito da prevenção e do combate à celebração dos ditos casamentos de conveniência.

O crescente recurso aos meios telemáticos, que se perspetivava em 2019, acentuou-se também na atividade registal, desde logo por força do contexto pandémico vivido. Assistiu-se, por isso, a um aumento do número de queixas relacionadas com a efetiva disponibilidade de tais meios, assim como com o acesso a certidões *online*.

A intervenção efetuada permitiu sanar as situações relatadas. Em alguns casos, através do esclarecimento dos cidadãos acerca das especificidades do recurso a tais meios, como veio a ocorrer relativamente a situações em que estava em causa a interação com os serviços do IRN, levada a cabo através da plataforma Automóvel *online*. Noutros, ocorreu mesmo a devolução

¹⁴⁴ Permitindo assegurar a imediata criação de novos números de identificação por parte daquelas (v.g. número de utente do SNS).

dos emolumentos pagos, porquanto o atraso na disponibilização, por exemplo, de certidões comerciais *online*, não se afigurou compatível com o recurso a tais plataformas.

Têm cada vez menor expressão as queixas que visam a atuação dos notários, em particular as relacionadas com os atrasos registados na tramitação dos processos de inventário. Tal diminuição decorreu, logicamente, da consolidação das soluções legais entretanto consagradas.

Por força da natureza das situações que ditaram a intervenção nesta matéria, o IRN foi, naturalmente, a entidade visada, na esmagadora maioria das queixas instruídas. Como tal, merece destaque a boa colaboração pelo mesmo prestada, à semelhança das demais entidades visadas nas queixas apresentadas em matéria de registos e notariado.

Também a atividade consular continuou a ditar a apresentação de queixas, designadamente aquelas que se relacionam com as dificuldades sentidas no agendamento da deslocação aos serviços consulares. Deslocações motivadas, designadamente, pela necessidade de renovação e/ou de levantamento do cartão de cidadão. Neste plano foi possível constatar que o recurso generalizado às novas tecnologias também se faz sentir de modo particularmente expressivo neste domínio, numa clara mudança de paradigma na interação com os cidadãos. Um outro aspeto relevante neste domínio, que assumiu particular destaque no final do primeiro trimestre de 2020, esteve relacionado com o regresso a Portugal de cidadãos nacionais no contexto da adoção de medidas de combate ao novo coronavírus por parte dos países onde se encontravam.

A este respeito merece referência a colaboração prestada, tanto pelos serviços centrais do Ministério dos Negócios Estrangeiros, como pelos serviços consulares concretamente visados.

Por fim, importa fazer menção à instrução de queixas relacionadas com os procedimentos observados e/ou a interpretação da legislação que regula a emissão de atestados de residência, em moldes que motivaram a interpelação dos órgãos autárquicos visados, e de cuja pronta cooperação se dá nota.

[Tomadas de posição]

Atrasos judiciais

Uma queixa, apresentada por uma empresa de gestão de condomínios, referia-se à deterioração do estado de conservação de uma das frações de um imóvel. O respetivo proprietário havia morrido, não havendo herdeiros conhecidos. O processo administrativo para instauração de ação de reconhecimento judicial de inexistência de outros sucessíveis legítimos, junto dos serviços do Ministério Público, havia sido desencadeado em 2013. Sem embargo, à data da queixa, em 2018, os deveres inerentes à conservação do imóvel e ao pagamento das despesas de condomínio não eram assegurados, com prejuízos assinaláveis para o condomínio.

Nesta sequência, foram realizadas diligências junto do Conselho Superior do Ministério Público e, em 2019, o Ministério Público intentou ação especial de liquidação de herança jacente em benefício do Estado. Por decisão de outubro do mesmo ano, foi a mesma julgada

totalmente procedente e, no âmbito da ação judicial, foi nomeado fiel depositário ao imóvel, em ordem a salvaguardar a sua conservação.

Direito rodoviário

Outra queixa apresentada, em 2019, referia-se a atraso na tramitação de procedimento de troca de carta de condução estrangeira.

De facto, o pedido fora apresentado junto do IMT, a 19 de setembro de 2005. Fora deferido mais de um ano depois, por dúvidas relativamente à autenticidade do original do título de condução estrangeiro. No entanto, o reclamante nunca recebera a carta de condução portuguesa. Tampouco fora notificado do deferimento da troca do título estrangeiro ou informado sobre a necessidade de entregar o mesmo. Apenas em 12 de fevereiro de 2019, veio a ser-lhe entregue a carta de condução portuguesa que, no entanto, já havia caducado.

Sem embargo, na sequência de diligências do Provedor de Justiça, o IMT procedeu à reanálise do dito procedimento e, em sequência, tomou a decisão de proceder à revalidação oficiosa da carta de condução.

Atividade consular

A queixa referia-se ao tratamento dispensado ao reclamante, por determinado consulado honorário, aquando de diligências para obtenção de documentação para instrução do processo de casamento.

O reclamante teria sido encaminhado, sem mais, para o IRN, assim como para os serviços da Secção Consular da Embaixada de Portugal. Face a pedido de apresentação do livro de reclamações, o reclamante teria sido novamente encaminhado para esta representação diplomática. Contactados os serviços centrais do Ministério dos Negócios Estrangeiros, apurou-se que aquele posto honorário não disponibilizava o livro de reclamações. Sem embargo, já havia sido dada instrução para que a situação fosse corrigida. Mais veio a ser apurado que o titular do consulado honorário estava excepcionalmente autorizado a praticar atos de registo civil e de notariado, nos termos legalmente previstos, razão pela qual deveria ter atendido o queixoso.

Não foi possível uma atuação tempestiva por parte do queixoso e da Provedoria de Justiça devido à ausência do livro de reclamações. Mesmo assim, chamou-se a atenção do Senhor Diretor-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas para a necessidade de vir a ser assegurado que todos os consulados honorários que desenvolvam ação consular, nos termos legalmente previstos, estejam equipados com livro de reclamações. De facto, os consulados honorários que estejam habilitados para a prática de atos de registo civil e de notariado têm, necessariamente, de estar sujeitos às obrigações que impendem sobre os serviços consulares.

Registos

A queixa apresentada contestava uma orientação Técnica do IRN, nos termos da qual um veículo da mesma categoria de Motociclos, Ciclomotores, Triciclos e Quadriciclos, mas não tendo cilindrada, ou seja, sendo elétrico, não poderia beneficiar do mesmo regime emolumentar mais favorável (€ 20), sendo-lhe assim aplicado o valor estabelecido para o registo inicial de qualquer outro veículo (€ 55).

Nos termos do respetivo regime, sendo o princípio básico adotado o da correspondência ao custo efetivo, impôs-se procurar compreender a relação existente entre o preço estabelecido para o ato a que respeita a queixa apresentada e o respetivo custo do serviço prestado que, para o efeito, teria sempre como comparativo lógico o registo de ciclomotores com cilindrada.

Nesta sequência, chegou-se à conclusão que ou a verba emolumentar prevista na verba 1.6 do artigo 25.º do RERN se aplicava ao registo de todos os ciclomotores, incluindo os elétricos, ou a situação em apreço seria merecedora de reponderação legislativa, face a uma potencial violação dos princípios da proporcionalidade e da igualdade. Paralelamente, face às dúvidas suscitadas, igualmente reconhecidas em parecer pelo próprio IRN, chamou-se a atenção para o disposto no RERN, nos termos do qual “[E]m caso de dúvida sobre o emolumento devido, cobrar-se-á sempre o menor” (artigo 5.º, n.º 2, RERN).

Foi este o entendimento que veio, por fim, a ser assumido, com a conseqüente devolução dos valores cobrados em excesso.

1.7. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade

O volume de queixas recebidas nesta unidade temática cresceu significativamente, com um aumento face ao ano anterior de 35%, na sequência de um acréscimo ligeiramente inferior, de 30%, em 2018, seguido de estabilização no ano seguinte. Em suma, tendo como patamar inicial o ano de 2017, o volume de queixas em 2020 corresponde a um aumento acumulado de 73%.

Foram assim aceites 1966 queixas, que se somam às 1067 liminarmente rejeitadas, as quais igualmente registaram uma subida significativa (156%) face ao ano anterior. No total de queixas recebidas durante 2020, o peso das matérias tratadas nesta unidade corresponde a 17%, ou seja, dois pontos percentuais a mais do que em 2019.

O quadro síntese da unidade temática 6 é o seguinte:

QUADRO 15

UNIDADE TEMÁTICA 6 – PRINCIPAIS ASSUNTOS TRATADOS	
Assuntos	N.º Assuntos
Assuntos Político-Constitucionais	13
Ciência	9
Comunicação Social	2
Direitos, liberdades e garantias	61
Educação	315
Pré-escolar	35
1.º Ciclo do Ensino Básico	52
2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico	39
Ensino Secundário	49
Ensino Superior	110
Outros	30
Direitos dos Estrangeiros	538
Atraso	349
Substância	154
Outros	35
Fiscalização da Constitucionalidade	66
Nacionalidade	229
Atraso	205
Substância	24
Assuntos penitenciários	170
Alimentação	3
Alojamento	5
Correspondência/telefone	4
Flexibilização	12
Ocupação	8
Organização do EP	7
Saúde	43
Segurança e disciplina	23
Transferência	23
Violência	21
Visitas	6
Outros	15
Saúde	544
Serviço Nacional de Saúde	80
Taxas moderadoras	7
Subsistemas	121
Prestação de cuidados	109
Instalações	0

Socorro e transporte de doentes	12
Procedimentos administrativos	124
Fiscalização e regulação	5
Medicamentos	19
Outros	10
Diversos	19
Total	196

A pandemia motivou 20% do total de queixas apresentadas, correspondendo a 395 procedimentos. Nesta perspetiva, o peso relativo foi mais significativo nas questões de inconstitucionalidade (58%), saúde (33%) e educação (31%), sendo menos relevantes nos assuntos penitenciários (15%) e nas questões atinentes a direito dos estrangeiros (10%).

O número de queixas encerradas subiu 25% em relação ao ano anterior, equivalendo a 1653 procedimentos. No que respeita ao motivo de arquivamento, manteve-se a proporção de casos encerrados com solução favorável (53%), bem como de casos em que se considerou a queixa infundada (26%) ou de encaminhamento para meio mais adequado à solução da situação concreta (14%). Note-se a subida da proporção de casos encerrados com chamada de atenção à entidade administrativa em causa, que quase duplicam face a 2019.

GRÁFICO XXIII

Evolução das queixas por assunto

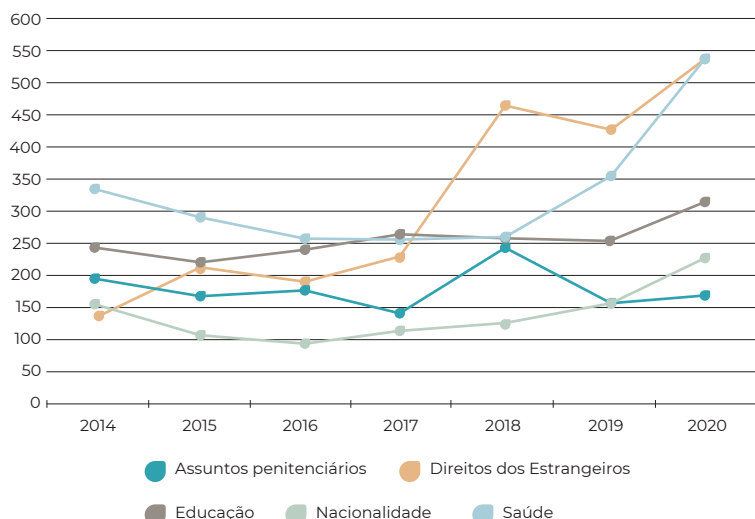
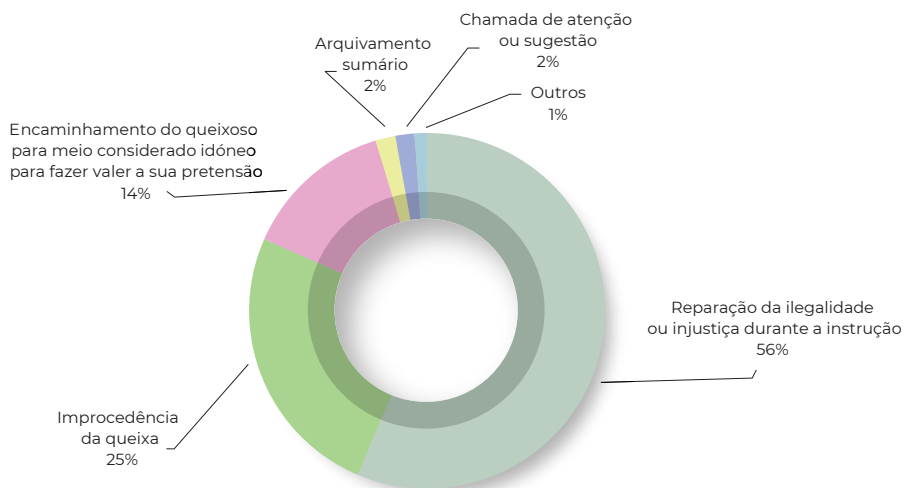


GRÁFICO XXIV



[Direito dos estrangeiros e nacionalidade]

O número de queixas em matéria de direito dos estrangeiros cresceu de forma muito significativa (26%), refletindo as dificuldades particularmente vividas pelas comunidades migrantes, que se agravaram com a eclosão e posterior desenvolvimento da pandemia.

[Regularização de migrantes]

As circunstâncias ditadas pelo contexto pandémico tornaram incontornável a decisão de estabelecimento de um estatuto provisório de regularidade para quem tivesse apresentado requerimento e cuja decisão se encontrasse pendente, como resulta do disposto no Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março.

Se essa providência, primeiramente restringida nos seus efeitos aos casos existentes em meados de março, e num segundo momento a meados de outubro, retirou premência ao tratamento dos mais elementares aspetos da permanência em território português, o acompanhamento feito pela Provedoria de Justiça ao longo de 2020 permitiu identificar alguns pontos que suscitaram preocupações¹⁴⁵, designadamente:

¹⁴⁵ Veja-se *Relatório de 2019*, p. 122.

a) O alargamento dos prazos médios para conclusão do procedimento, com especial realce quanto à primeira fase (aceitação ou recusa liminar do pedido), em que se registou aumento de nove para onze meses¹⁴⁶;

b) O conseqüente aumento do número de situações pendentes à espera de atendimento presencial, muito frequentemente sem sequer se conseguir o agendamento, tudo apontando para uma resolução final apenas em 2021, ou mesmo depois;

c) A falta de proteção atempada para quem, encontrando-se em Portugal antes da eclosão da pandemia, apenas posteriormente suscitou a manifestação de interesse¹⁴⁷;

d) A limitação do estatuto oferecido, designadamente no que se refere ao reagrupamento familiar, com pessoas ainda no país de origem ou já em território nacional, bem como as restrições de circulação no espaço europeu, em particular para certas profissões.¹⁴⁸

Manteve-se o diálogo com o SEF e o Ministério dos Negócios Estrangeiros, no que respeita à articulação do regime do Despacho n.º 3863-B/2020 com a necessidade de deslocação ao país de origem. Foi também necessário intervir, junto de alguns agrupamentos de centros de saúde, quanto ao alcance deste regime no que se refere tanto ao acesso a cuidados de saúde primários como, por referência, aos hospitalares.

Do mesmo modo, a articulação informal com diversas estruturas do SEF permitiu a superação, ao longo do ano, de diversas dificuldades, designadamente as decorrentes do funcionamento dos mecanismos informáticos implementados para agendamento e renovação dos pedidos. Ainda em atenção a cada caso concreto, insistiu-se muito na necessidade de ser dada tutela adequada, com pronto reagendamento, para casos de não comparência a atendimento previsto, por motivo de infeção por SARS-CoV-2 e conseqüente confinamento domiciliário.

Refira-se igualmente a atuação tida para garantir o estabelecimento de canal de comunicação entre o SEF e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, no plano do adequado seguimento da situação de crianças e jovens por esta acolhidos.

Os efeitos da crise económica no emprego de pessoas migrantes constituíram outra preocupação, isto no quadro de processo de obtenção de autorização de residência que se fundamente na posse de relação laboral. Por isso mesmo, registou-se com agrado a solução constante do Despacho n.º 5793-A/2020, de 26 de maio¹⁴⁹, ao desconsiderar alterações ocorridas depois de março de 2020, designadamente a ausência de descontos para a Segurança Social. Notou-se, contudo, em especial na região norte, alguma dificuldade na aplicação deste regime pelos balcões de atendimento do SEF. Por isso mesmo, foi assinalada à respetiva Direção Regional a importância de se reforçar a informação do pessoal em funções de atendimento, perante casos de desemprego posteriores à data de referência, presumivelmente por conta dos efeitos da pandemia.

¹⁴⁶ De notar que as queixas recebidas por atraso inferior a este prazo médio, não são por regra tratadas, elucidando-se o queixoso sobre esta realidade. Em 2020, este número totalizou 406 casos.

¹⁴⁷ Num primeiro momento, foi frequente a sinalização de situações apenas formalizadas após meados de março de 2020, em termos depois superados pelo Despacho n.º 10944/2020, de 8 de novembro; as situações posteriores a 15 de outubro de 2020 permaneceram sem tutela até ao final de abril de 2021.

¹⁴⁸ No primeiro caso, por vezes sendo indicada falta de condições para a permanência no país de origem, no segundo levantando-se questões, maioritariamente, de acesso à Segurança Social e ao SNS.

¹⁴⁹ No seu n.º 1, c).

Uma outra situação muito frequente, agravada pelos efeitos económicos da pandemia, detetada em particular na região de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo, incidiu sobre a modificação das circunstâncias laborais do requerente de autorização de residência, passando este de uma relação laboral por conta de outrem para situação de trabalho por conta própria, ou vice-versa.

Antes de meados de 2019, a orientação seguida significava que, nestes casos de modificação, se mostrava necessário recomeçar o processo. A partir de então, soube-se que tinha começado a ser admitido o reenquadramento da manifestação de interesse, prosseguindo o procedimento conforme a nova situação laboral, adotando-se o critério observado por outras direções regionais. Tendo presente essa uniformização de critérios e a igualdade de tratamento, alertou-se a Direção Regional de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo para a bondade de adotar idêntica linha de atuação para com as manifestações de interesse apresentadas antes daquela modificação de procedimentos. Assim se assumiria uniformemente solução claramente mais propícia ao maior aproveitamento dos atos praticados, com menor lesão para o interessado e menor dispêndio de tempo para a própria Administração. Além disso, no contexto pandémico, a eventual exigência, no quadro descrito, da apresentação de nova manifestação de interesse tinha como inevitável efeito a perda do estatuto de regularidade estabelecido pelo Despacho n.º 3863-B/2020, ao ser a nova manifestação de interesse posterior à data de referência aqui prevista.¹⁵⁰

Importa ainda referir uma tomada de posição especificamente dirigida à Delegação Regional de Setúbal do SEF, respeitante a três decisões de indeferimento de concessão de autorização de residência, ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do art.º 88.º da Lei de Estrangeiros. Estava em causa a apresentação de documentos, que se consideraram falsos, que tinham por finalidade comprovar o requisito de entrada regular em território nacional.

Foi sublinhado que aquela falsidade, a comprovar-se judicialmente, não significava inelutavelmente qualquer responsabilidade penal dos interessados, sendo que, no plano administrativo, por não provada que estivesse a entrada regular, essa circunstância não devia obstar à aplicação de outros normativos que permitissem alcançar o mesmo efeito, designadamente a presunção, criada a partir de março de 2019 e constante do n.º 6 do citado art.º 88.º, resultante da integração laboral, com descontos para a Segurança Social, durante doze meses.

Não se logrou resultado positivo, considerando o SEF que a apresentação de documentação considerada falsa comprovava a entrada irregular, admitindo, ainda assim, rever a decisão, facto que acabou por acontecer em um dos três casos assinalados.¹⁵¹

[Asilo]

No que se refere a asilo, o anterior relatório conteve referência a queixa apresentada quanto à tomada em consideração pelo SEF das decisões de outros estados europeus, no quadro do Regulamento de Dublin.¹⁵² Recorda-se estar em causa a apreciação do modo como todo o

¹⁵⁰ Proc. Q/962/2020.

¹⁵¹ Proc. Q/2901/2019.

¹⁵² Relatório de 2019, p. 123.

sistema jurídico de outro Estado-Membro, designadamente os seus tribunais, oferece garantias suficientes, no quadro do princípio do *non-refoulement*. Em termos abstratos, foi solicitada a colaboração da Provedora de Justiça Europeia, para audição, sobre este tema, da Comissão Europeia. Inquiriu-se especialmente sobre a viabilidade de uma instância administrativa de um Estado-Membro poder avaliar a decisão assumida por instância judicial de outro Estado-Membro.

A resposta prestada pela Comissão Europeia defendeu inexistir qualquer dever de revisão sistemática das decisões judiciais tomadas em outro Estado-Membro, por regra vigorando o princípio da confiança mútua. Admitiu-se, todavia, como exceção e em decorrência de decisões do Tribunal de Justiça, que esse dever possa existir quando, pelo interessado, seja concretamente alegado risco de *refoulement* ou ainda se ocorrerem circunstâncias de tal natureza que imponha à administração portuguesa o conhecimento oficioso sobre a eventual existência desse mesmo risco. Concretamente no que se refere às situações que foram objeto de queixa, todas estavam a ser, ou tinham sido, objeto de controlo por tribunal português, inviabilizando assim qualquer atuação por parte da Provedoria de Justiça.

No que se refere às queixas relacionadas com o atraso ou a recusa de concessão de visto, as vicissitudes no transporte aéreo e as próprias decisões restritivas tomadas conduziram a uma considerável quebra. Mesmo assim, para melhoria dos canais de comunicação e de procedimentos, foi realizada reunião com a Direção-Geral de Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas.

[Nacionalidade]

Por sua vez, o número de queixas relativas a nacionalidade sofreu novo e forte aumento. Se no ano anterior, esse aumento tinha sido de 25%, em 2020 esse crescimento duplicou, sendo de 50%. A proporção das queixas sobre atraso, todavia, baixou ligeiramente, de 94% para 90%, sendo manifesto o peso do instituto da naturalização.

Especificamente quanto à demora na decisão, ainda em 2019 teve-se conhecimento da promoção da distribuição dos processos nessa mesma fase, por diversas conservatórias.¹⁵³ O eclodir da pandemia impediu que se pudesse com clareza tirar conclusões sobre a bondade de tal solução, parecendo inevitável concluir pelo aumento dos prazos médios, ao longo de 2020.¹⁵⁴ Indique-se, em qualquer caso, que a dispersão por várias conservatórias, sendo distinta a velocidade de despacho entre as mesmas, constitui não raras vezes motivo de incompreensão.

Em 2019 foi sublinhada a bondade de se conferir prioridade, nos processos de atribuição da nacionalidade, ao caso das crianças nascidas de pais portugueses no estrangeiro, quando o estado de nascimento lhes negasse a própria nacionalidade. Esta prioridade tem como objetivo combater a apatridia *de facto*, com consequências na liberdade de circulação e acesso a benefícios sociais. A proposta foi acatada pelo Instituto de Registos e Notariado, com

¹⁵³ Relatório de 2019, p. 124

¹⁵⁴ Os contactos efetuados não raras vezes mencionavam a maior penosidade do teletrabalho para estas funções, pelos meios tecnológicos exigidos e apenas existentes em contexto presencial.

comunicação, pela Conservatória dos Registos Centrais, a todos os serviços de registo civil com Balcão da Nacionalidade.

As solicitações oriundas do ex-Estado Português da Índia permanecem em quadro agravado pela consabida incerteza documental. Não se mostrando viável a confirmação da veracidade dos documentos apresentados através das entidades da República da Índia, sugeriu-se à Conservatória dos Registos Centrais que informasse os interessados sobre eventuais alternativas ao seu dispor. Sublinhou-se, em qualquer caso, o dever de decisão e a necessidade de este ato final existir, permitindo ao requerente conhecer os seus fundamentos e, querendo, promover a sua impugnação.

Reiterando considerações já expostas em anos anteriores, espera-se que a anunciada reorganização do modo como a Administração desempenha o serviço público nestas matérias seja assente em cuidado conhecimento dos constrangimentos existentes, em recursos materiais e humanos, dando privilegiada atenção à definição e execução de procedimentos adequados, mais do que a meras questões de repartição orgânica.

[Sistema prisional]

As queixas apresentadas sobre o sistema prisional subiram ligeiramente (8%) face ao ano anterior, sendo que, do total de 170 queixas, cerca de 15% tinha ligação direta a efeitos da pandemia em curso. Importa ainda assinalar que, com particular relevo na primeira fase da pandemia, de março a finais de maio, foram recebidas cerca de 150 chamadas telefónicas, provenientes dos estabelecimentos prisionais, sem que tivessem dado origem à abertura de queixa, antes propiciando esclarecimento ou encaminhamento imediato. Através destas chamadas telefónicas foi perceptível o sentimento de insegurança e mesmo de algum receio que então especialmente se vivia. Para além dos termos de aplicação da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, tema a que adiante se voltará, as questões mais colocadas nestas chamadas incidiram sobre a suspensão de visitas, de transferências ou de atividades laborais e escolares, a interrupção de cuidados médicos no exterior e dúvidas sobre as medidas de prevenção adotadas.

Para o bom desempenho da nossa missão, foi essencial a excelente colaboração prestada pelo Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, colocando a Provedoria de Justiça na lista de receção da informação e ordens transmitidas aos diretores dos estabelecimentos prisionais, num cenário de grande mutabilidade e adaptação face à realidade epidemiológica do país. O conhecimento do quadro das normas e orientações foi, por sua vez, complementado pelo contacto próximo e célere com a estrutura que, nos serviços centrais e no Hospital Prisional, foi responsável pela coordenação da resposta prestada pelo sistema prisional.

As especificidades que uma pandemia, de contornos desconhecidos, inevitavelmente teria, num universo tão fechado como é o prisional, motivou que, em 26 de março, escassos dias após a primeira declaração do Estado de Emergência, fosse dirigida ao Governo, na pessoa da Ministra da Justiça, uma recomendação para que fosse adotada medida extraordinária que,

salvaguardando os fins das penas e atendendo às exigências sanitárias, permitisse diminuir a lotação dos estabelecimentos prisionais.¹⁵⁵

Recomendou-se, assim, que fosse criado mecanismo de licença de saída, tendo como pressupostos o gozo anterior, com sucesso, de licença jurisdicional, e a obrigatoriedade de permanência na habitação. A citada Lei n.º 9/2020 acolheu esta recomendação, estendendo, contudo, o seu âmbito a outras soluções, como o perdão parcial de penas.¹⁵⁶

Já no que se refere às queixas que originaram a abertura de processo, a larga maioria foi apresentada através de carta (61%), apenas 8% o sendo por telefone. Nos demais, os queixosos recorreram aos meios eletrónicos.

O acesso a cuidados de saúde, a ação disciplinar e a afetação a determinado estabelecimento mantiveram-se como temas mais frequentes de queixa, com especial relevo para o primeiro. As situações de recusa ou de revogação da licença extraordinária criada pela Lei n.º 9/2020 foram igualmente expostas em número significativo. Também mercê dos efeitos da pandemia, praticamente desapareceram as queixas sobre a realização de visitas, não apenas porque se mantiveram suspensas, mas também porque esta medida mereceu, em geral, a compreensão dos visados.¹⁵⁷ Em sentido inverso, é com preocupação que se verificou um aumento significativo das queixas de violência física, seja entre reclusos, seja especialmente com a participação de elementos da guarda prisional. Refira-se ainda o cuidado oferecido ao acompanhamento das novas medidas, com especial atenção para o modo como passou a ser executada a quarentena à entrada no sistema ou no regresso de licença de saída.

No plano da ocupação, tendo sido suspensas diversas atividades laborais e escolares e tendo presente a maior vulgarização de frequência de atividades escolares no exterior, seja em cursos profissionais, seja no ensino superior, foram colocadas questões novas, designadamente:

- a) Quando essas atividades prosseguiam presencialmente, a inviabilidade de frequência, pelo fluxo constante de entrada e saída do estabelecimento que tal implicava;
- b) Também nesse caso ou quando as atividades prosseguiam por meios remotos, a inviabilidade de participação, pela ausência de meios informáticos adequados.

Numa atuação que contou com o empenho dos próprios interessados, dos estabelecimentos (a começar pelos respetivos diretores) e das instituições formadoras, foi possível superar as dificuldades existentes, conseguindo-se soluções que minimizaram os efeitos lesivos da modificação do regime de frequência.

Conforme acima referido, mantém-se a preocupação com situações de violência dentro dos estabelecimentos, seja pelo uso da força por elementos do corpo da guarda prisional, seja entre pares. Ocorreu um aumento dos casos sinalizados, sendo dois terços do total imputados ao corpo da guarda prisional, com particular menção para o Estabelecimento Prisional de Lisboa.

¹⁵⁵ http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Recomendacao_4_B_2020_Ministra_Justica_2_pdf

¹⁵⁶ Solução em relação à qual não se verificavam os preditores de sucesso, bem como de acolhimento no exterior, utilizados na recomendação.

¹⁵⁷ Ainda assim, em particular nos meses de agosto a outubro, foram recebidas algumas queixas de visitantes, invocando um suposto excesso de proteção face à alegada desnecessidade das medidas aplicadas, considerando de todo dissipado qualquer perigo.

As queixas sobre procedimentos disciplinares motivaram igualmente alguns reparos. Exemplifique-se com o caso de apreensão de objeto proibido, sem que ficasse documentado quem o tinha encontrado e em que circunstâncias ou, em outra situação, com a qualificação de líquido apreendido como bebida alcoólica, sem que se conhecesse as habilitações – ou sequer a identidade – de quem assim tinha decidido.

Sendo de há muito conhecida a proteção especial de que goza a correspondência com advogado, foi apresentada queixa pela abertura e apreensão de diverso material escrito nestas circunstâncias. Tendo sido invocado suposto consentimento, por escrito, do recluso destinatário dessa correspondência, fez-se notar ao estabelecimento em causa que esse consentimento, documentado *a posteriori*, devia ser tomado com muita cautela, sendo que a própria situação de reclusão é apta a gerar fortes dúvidas sobre a liberdade na tomada dessa decisão. Sublinhou-se igualmente a necessidade de o estabelecimento não agir de forma autónoma, em caso de suspeita sobre a licitude do conteúdo do envio postal por advogado, devendo sinalizar toda a situação à Ordem dos Advogados, articulando-se com esta entidade pública na adoção das medidas que forem entendidas como adequadas e possíveis.

Dúvida análoga se gerou a respeito da disponibilização de material de proteção a trabalhador no setor da cozinha. Este negava o recebimento desse material, ao passo que o pessoal de vigilância afirmava o contrário, antes alegando relutância dos próprios interessados no seu uso. Assim, propôs-se a subscrição diária de recebimento do material definido para cada posto de trabalho, com a sugestão de que o cumprimento estrito das regras de segurança fosse devidamente publicitado e encarado como um requisito para a manutenção daquela ocupação laboral.

Como acima se escreveu e em continuidade com anos anteriores, o acesso a cuidados de saúde foi a matéria mais tratada. Em cenário de pandemia e com a cessação significativa da atividade não urgente do Serviço Nacional de Saúde, esta preocupação agravou-se, em particular devido ao adiamento de consultas e cirurgias já programadas e ao atraso na primeira referência.

A articulação entre o sistema penitenciário e o SNS corresponde a outra preocupação sempre presente. Exemplo disso mesmo foi o que aconteceu em situação relatada à Provedoria de Justiça a propósito de prescrição de certo exame de diagnóstico, cuja realização estava a ser preparada por recurso ao setor privado, a expensas do interessado, por incapacidade de resposta do hospital local. Fez-se notar a viabilidade do recurso a rede convencionada, indicando-se, neste caso como para a generalidade dos cuidados médicos, os meios adequados à satisfação de prescrições médicas cuja concretização pudesse estar demorada por falta de capacidade de resposta das unidades públicas. O exame concretamente em causa beneficiou desse atendimento na rede convencionada.

Por fim, uma nota para referir que, por razões evidentes de segurança dos próprios reclusos, foram suspensas, a partir de março, as deslocações de elementos da Provedoria de Justiça a estabelecimentos prisionais. Assim, em fevereiro, foram realizadas visitas aos estabelecimentos da Carregueira, Tires, Montijo e Setúbal. Em setembro, com a estrita finalidade de consulta de documentos e audição de reclusos, ocorreu deslocação aos estabelecimentos do Porto, Coimbra, Vale do Sousa e Paços de Ferreira. O recrudescer da pandemia inviabilizou, a partir

de então, qualquer diligência presencial. Assim, para contacto com os próprios reclusos, foi privilegiado o telefone, para tanto contando-se com a colaboração sempre pronta dos estabelecimentos em causa.

[Sistema educativo]

As queixas em matéria de sistema educativo, igualmente refletindo os desafios sem precedente ocorridos neste ano, cresceram 25%, sendo que quase um terço do total esteve diretamente ligado aos efeitos da pandemia.

Neste ano, no ensino não superior, para além das questões que em geral são sempre mais colocadas, como a obtenção de vaga, a ação social ou a questão das necessidades especiais, as vicissitudes decorrentes da suspensão de atividades presenciais e da sua posterior retoma foram objeto de particular atenção. As adaptações na avaliação, no caso do ensino secundário, também motivaram um elevado número de queixas.

No que se refere à educação pré-escolar, e uma vez mais, a obtenção de vaga, em especial para as crianças com 4 anos ou mais, que já beneficiavam da garantia de universalidade, foi causa para apresentação de queixa em número elevado, sendo esta questão quase a única colocada neste nível educativo.

A este respeito, foi com especial preocupação que se percebeu estar a ser adotado um entendimento inadequado quanto ao alcance da universalidade da educação pré-escolar, determinada pela Lei n.º 65/2015, de 3 de julho, em favor das crianças que perfizerem 4 anos até final do ano em causa. Tal entendimento, detetado em alguns agrupamentos de escolas mas depois também em serviços regionais do Ministério da Educação, considerava que a administração educativa se considerava dispensada de disponibilizar vaga para essas crianças, uma vez que a frequência da educação pré-escolar não era entendida como obrigatória.

Esta posição retirava qualquer efeito útil à universalidade legalmente estabelecida, confundindo-se a ausência de obrigação para as crianças e famílias, consabidamente apenas existente a partir do 1.º ano do ensino básico, com o direito que para as mesmas foi legalmente criado, de poderem frequentar, na rede pública, a educação pré-escolar, assim se estabelecendo a correspondente obrigação para a Administração.

O sentido da universalidade legalmente consagrada é inequivocamente o de garantir, na rede pública em sentido estrito ou, se necessário, em estabelecimentos convencionados para o efeito, a disponibilidade de vaga para toda e qualquer criança que, com a idade indicada, pretenda a frequência da educação pré-escolar.

Em termos práticos e para o ano letivo em causa, qualquer modificação de critério resultaria por regra inútil – iniciada a frequência em estabelecimento privado, muito raramente as famílias optam por uma mudança que julgam poder ser mais desfavorável para a criança –, ainda assim não deixou de se assinalar aos serviços centrais do Ministério da Educação a necessidade de correção desta regra de conduta, com vista ao ano letivo de 2021/2022.

Mantém-se a nota positiva, que no anterior relatório se deixou¹⁵⁸, sobre o efeito das modificações introduzidas em 2018 no processo de colocação de alunos na educação pré-escolar e ensino básico e secundário. Sem prejuízo de persistirem queixas a este respeito, na sua maior parte mostram-se infundadas, contribuindo os critérios normativos estabelecidos para maior certeza, num quadro com reflexos significativos para a vida familiar. Sobram, em termos gerais, os efeitos decorrentes da inexistência de um processo único e centralizado, comparável, por exemplo, ao que se traduz no concurso nacional de acesso ao ensino superior. Se um processo centralizado garante uma estrita ordenação universal, perante todas as vagas a concurso, no caso presente, a admissão de vários processos paralelos, um por cada agrupamento, faz com que os critérios de prioridade só sejam estritamente observados na primeira (ou por vezes segunda) opção escolhida por cada encarregado de educação.

Dê-se, contudo, nota negativa quanto à permanência, por vezes, da exigência de requisitos que há muito deixaram de ser contemplados no processo de matrícula. Assim, teve-se conhecimento de que determinada criança, de etnia cigana e de comunidade nómada, tinha visto recusado o recebimento do seu pedido de matrícula em escola da cidade de Évora, por não apresentar comprovativo de residência, entendendo-se ser tal documento obrigatório. Confirmando-se esta situação, foi assinalado que tal comprovativo não se configurava como requisito para matrícula, mas antes como um mero ónus, para efeitos da aplicação do critério de residência como prioridade na colocação. Mais se indicou que a eventual ausência de vagas naquele agrupamento não deveria ser óbice ao recebimento e encaminhamento do pedido de matrícula, com isso se garantindo a inclusão no sistema de criança em situação de maior vulnerabilidade. Este entendimento foi acatado.¹⁵⁹

Nos ensinos básico e secundário, há a assinalar a persistência de queixas, porventura agravadas no início do ano letivo de 2020/2021 pela pandemia, quanto à falha de docentes, por vicissitudes várias e sem que se alcançasse a sua pronta substituição, em alguns casos afetando de modo severo determinadas turmas, com falha em diversas disciplinas. Do mesmo modo, persiste o recebimento de queixas quanto a apoio a crianças com necessidades especiais, neste ano mais focado na falta de pessoal de apoio, carência esta que foi agravada pelas medidas preventivas exigíveis devido ao novo coronavírus, do que, como em anos transatos, no quadro das terapias disponibilizadas.

É de destacar positivamente o menor número de queixas atinentes ao programa de distribuição de manuais escolares. Parece assim ter-se cumprido a garantia oportunamente fornecida, de que se deu nota em anterior relatório¹⁶⁰, no sentido de serem eliminadas ou minimizadas as incongruências entre as diversas bases de dados em uso e que, no ano anterior, motivaram número significativo de queixas.

Naturalmente que o início da pandemia, em março, e o encerramento das escolas, motivou especial preocupação sobre a escolaridade por meios digitais, correspondendo esta matéria a número significativo de queixas, em plano cuja averiguação se estendeu.

¹⁵⁸ Relatório de 2019, p. 128.

¹⁵⁹ Proc. Q/5468/2020.

¹⁶⁰ Relatório de 2019, p. 128.

Para além de, num segundo momento, se ter tido ocasião de abordar alguns aspetos do funcionamento do programa #*EstudoEmCasa*, designadamente na inclusão de crianças com necessidades especiais em matéria de comunicação, as principais preocupações, logo no momento do encerramento, incidiram sobre a garantia de acesso a meios informáticos, seja aos próprios computadores ou *tablets*, seja no acesso à Internet, em particular nas famílias com menos recursos; bem como quanto ao modo como a Escola manteve o contacto com as várias crianças e, assim, assegurou a continuidade da escolaridade obrigatória. Em termos acessórios, mas não menos relevantes, face à presunção de precarização económica, o fornecimento das refeições escolares foi igualmente objeto de seguimento.

Esta linha de atuação foi empreendida sempre em proximidade com as autarquias e escolas envolvidas, por vezes entrando-se igualmente em contacto com a autoridade de saúde local, no caso de situações mais complexas. Para além da boa atenção e disponibilidade que se encontrou por parte das autarquias, foi evidente o esforço das escolas e do seu pessoal, na busca de alternativas e realização de circuitos que minimizassem a ausência do contacto presencial. O mesmo esforço foi reconhecido no acompanhamento de várias situações de particular vulnerabilidade, abrangendo comunidades ciganas, por vezes nómadas.

Aquando da retoma das aulas presenciais, foram também recebidas várias queixas, por parte de famílias que recusavam o regresso ao ambiente escolar, seja por receio quanto à possibilidade de contágio da própria criança ou jovem, seja pela coabitação com quem se definia como estando em condição clínica particularmente vulnerável. Tomando-se como norma o regresso à escolaridade presencial, prosseguiu-se a verificação de casos particularmente sensíveis, como a coabitação com progenitor em estado terminal, ou a presença de patologias raras, promovendo-se a análise da situação pela autoridade de saúde local que, em geral, concluiu ser preferível a manutenção em casa. Com essa base, foi depois garantida a continuidade da escolaridade, com contactos à distância.

As medidas excecionais, em matéria de avaliação do ensino secundário, designadamente limitando a viabilidade de realização de exames nacionais para melhoria da classificação interna da disciplina ou de nota obtida em ano anterior, foram igualmente muito contestadas. Estando essencialmente em causa o acesso ao ensino superior e sendo este aferido em função do mérito relativo das candidaturas – e não meramente absoluto –, qualquer modificação das regras tem necessariamente impacto no resultado final, mais a mais quando se permite a coexistência de opositores com enquadramento normativo diverso, uma vez que é permitida a candidatura em anos subsequentes ao da conclusão do ensino secundário. As razões sanitárias que estiveram na base da medida, todavia, explicavam a necessidade, adequação e proporcionalidade da mesma, permanecendo intocada a viabilidade de utilização de nota melhorada em exames nacionais enquanto prova de ingresso, com o seu peso significativo.¹⁶¹

No que se refere ao ensino superior, persistem as questões relacionadas com dívidas de propinas, algo amenizadas pela previsão legal de plano de regularização. A deficiente informação dos alunos e a demora no processo de cobrança dificultam em muito a compreensão

¹⁶¹ A adoção, num segundo momento e já pela Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior, de regras visando beneficiar os candidatos ao ensino superior, considerando as classificações obtidas em anos anteriores do modo mais favorável, com ou sem a componente da prova de exame, poderá ter calado algumas críticas, sem que, todavia, resultasse neutra, isto por, repita-se, se tratar de competição em função do mérito relativo e não absoluto.

do que está em apreço e mesmo da própria legitimidade da conduta da instituição de ensino. Teve-se ocasião de atuar na delimitação estrita do efeito de dívida pendente (ou até mesmo já prescrita), designadamente quanto à licitude da recusa de inscrição a antigos estudantes com este fundamento. A necessidade de obtenção de decisão célere, no quadro do acesso a planos de regularização de propinas, foi igualmente matéria especialmente tratada em 2020.

Notou-se igualmente um aumento do número de queixas relativas ao regime jurídico do reconhecimento de graus e diplomas estrangeiros. Nunca existindo intromissão na substância, evidenciou-se grande demora na decisão, suscitando a necessidade de reconsideração, pelas instituições de ensino superior, do modo como tramitam estes procedimentos, com vista à regularização de tempos de resposta adequados.

No que se refere a efeitos diretos da pandemia, nada de relevante há a assinalar quanto à suspensão de aulas presenciais, estando em causa população estudantil adulta e com elevado grau de autonomia. Todavia, o mesmo não sucedeu em alguns casos específicos, como seja o da formação em medicina, com suspensão de estágios clínicos. Verificaram-se os termos da solução adotada, os quais, não se mostrando desrazoáveis ou desproporcionais, não suscitaram crítica.

De igual modo e face a casos de modificação de métodos de avaliação, em virtude da necessidade de evitar contacto presencial, verificou-se o cumprimento das novas regras estabelecidas e o modo como se articulavam com o anteriormente estabelecido. No entanto, verificou-se existir uma errónea perceção da dicotomia entre a avaliação escrita e oral e a avaliação teórica e prática. Por isso mesmo, explicou-se que uma avaliação prática não tinha de ser necessariamente oral, existindo espaço amplo de autonomia para as instituições de ensino superior.

As restrições de mobilidade motivaram igualmente queixas quanto ao incumprimento de regras antes estabelecidas, como a de realização de atividades curriculares em contexto internacional ou de intercâmbio. Nestes casos, sendo manifesta a inviabilidade de cumprimento do que antes estava previsto, verificou-se apenas a estratégia de minimização de danos, adotada por cada instituição.

Por razões de segurança sanitária, não foram realizadas quaisquer visitas a espaços escolares. Nos contactos estabelecidos, dada a premência de muitas situações, o telefone foi utilizado ainda em maior escala, sendo de assinalar a notável colaboração prestada, em circunstâncias tão difíceis, pelos responsáveis das diferentes instituições, de todos os graus de ensino.

[Saúde]

Em ano de pandemia, o forte crescimento que as questões relativas à saúde vinham tendo anteriormente foi muito sublinhado em 2020, com uma subida de 52% face ao ano anterior, o que significa mais do que a duplicação das queixas recebidas em 2018. Foram, assim, recebidas 544 queixas, tendo cerca de um terço conexão direta com a pandemia em curso.

Este movimento ascendente foi igualmente acompanhado no que se refere a queixas rejeitadas liminarmente, que mais do que triplicaram face ao ano anterior, sendo durante 2020 em número de 273.¹⁶²

Um dos assuntos mais abordados em 2020, em discussão que já vinha de anos anteriores mas que se tornou mais premente com a situação pandémica, foi o da enorme demora na realização de junta médica para a emissão de atestado médico de incapacidade multiuso.¹⁶³ Com um prazo legal de poucos meses, não era raro verificar-se atraso superior a um ano.

Na sequência de diligências anteriores e da informação, documental e testemunhal, antes recolhida, algumas semanas antes de se detetar a primeira infeção por SARS-CoV-2 foi dirigida ao Governo uma recomendação, visando a simplificação de procedimentos em dois vetores centrais – o reconhecimento, à luz das regras já em vigor, da desnecessidade de intervenção de junta médica, no caso dos diagnósticos recentes de doença oncológica, e, não parecendo os recursos humanos existentes suficientes para a colegialidade de decisão pretendida, a aceitação do juízo médico singular como bastante.¹⁶⁴ Foi então sublinhado o desvio que aquele encargo manifestamente representava para os médicos de saúde pública, face aos aspetos centrais da sua missão. Em resposta, quase de imediato, o Governo informou ter transmitido a recomendação à Comissão para a Reforma da Saúde Pública, para estudo e elaboração de propostas.

Entretanto, a eclosão da pandemia demonstrou a relevância da missão dos médicos de saúde pública, sendo estes, na totalidade e em sobre esforço evidente, afetados a outras tarefas que não a da realização de juntas médicas, tendo estas sido suspensas. Mais tarde, estabelecendo-se o funcionamento de uma junta médica por agrupamento de centros de saúde, a informação recolhida deu conta da insuficiência da resposta.

Por isso mesmo, e agora numa perspetiva de resposta à emergência existente, foi dirigida ao Governo, em meados de junho, nova recomendação,¹⁶⁵ considerando central a simplificação atinente a novos doentes oncológicos e a salvaguarda da validade dos atestados em renovação¹⁶⁶, isto enquanto não fosse viável a apreciação do caso concreto. Esperava-se que a adoção destas soluções, retirando elevado número de casos do volume de pendências, permitisse mais rapidamente acudir às demais. Em relação à prorrogação de validade, decidida até ao final de 2021, representa um primeiro passo, que parece inelutável reiterar, não se antevendo qualquer normalização em prazo tão curto. Quanto à simplificação proposta, conheceu-se a abertura de processo legislativo parlamentar, que culminou já em 2021.

Ao longo do ano persistiu o recebimento de queixas, quase todas narrando situações muito difíceis e por vezes já traduzidas na morte do requerente. Neste particular, deve assinalar-se a boa colaboração prestada pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, ao proceder à triagem e articulação com as várias estruturas locais, dos casos que pareceram mais prementes ou de maior vulnerabilidade.

¹⁶² Na maior parte destas queixas, a resposta prestada incluiu esclarecimento e encaminhamento no caso concreto.

¹⁶³ *Relatório de 2019*, p. 134.

¹⁶⁴ Recomendação n.º 3/B/2020, de 24 de fevereiro: texto em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=18223>.

¹⁶⁵ Recomendação n.º 6/B/2020, de 16 de junho: texto em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=18305>.

¹⁶⁶ Esta prorrogação só estava prevista até final de 2020.

No contexto pandémico, o estatuto de regularidade reconhecido a todos quantos tivessem processo pendente junto do SEF, como se referiu acima, passou a englobar o respetivo reconhecimento como utente do Serviço Nacional de Saúde.

Com maior relevo nos primeiros meses, foram superadas dificuldades existentes na atribuição do número de utente e no acesso aos cuidados de saúde. Neste aspeto, houve necessidade de explicitar que o acesso ao SNS, neste quadro, não englobava apenas as situações emergentes, antes devendo enquadrar também a referência hospitalar que se revelasse necessária.¹⁶⁷

Uma atenção muito especial, em ano tão excecional, foi prestada à humanização de cuidados, em particular no que se refere à manutenção do contacto com o doente internado. Sabendo-se das enormes restrições colocadas pela prevenção do contágio, mas também pela própria frequência com que uma situação de doença provocava o ingresso em unidade de cuidados intensivos¹⁶⁸, na sequência de queixas e de notícias que indicavam a inviabilidade de apoio religioso, foram promovidas averiguações junto das confissões com maior representatividade, tendo-se apurado que, não obstante as limitações acrescidas face à anterior normalidade, o cenário mais gravoso se não verificava.

Essa mesma averiguação foi igualmente promovida quanto a unidades de cuidados paliativos, interessando em especial os cuidados paliativos infantis e a garantia da presença dos pais em processo tão sensível.

Muito mais queixas foram recebidas a respeito das dificuldades apostas ao acompanhamento de grávidas pelo pai da criança, seja em consulta, seja especialmente durante o parto. A proximidade entre a mãe e o recém-nascido, designadamente para aleitamento, foi igualmente reivindicada, isto perante determinações da Direção-Geral de Saúde que a poderiam dificultar, em particular em função da atuação de determinados hospitais.

Nesta sequência, logo em finais de abril de 2020, foi dirigida ao Governo uma recomendação¹⁶⁹, frisando a necessidade de se limitar ao máximo qualquer restrição em termos de acompanhamento durante a gravidez e parto. Chamou-se igualmente a atenção para os efeitos traumáticos que podiam advir, devendo, por isso, o estabelecimento de um plano proativo de saúde mental ser alargado aos familiares de pessoa que falecesse durante o período pandémico, independentemente da causa.

Ainda em termos de humanização e quanto ao procedimento relativo à emissão de atestado médico multiuso, realce-se a intervenção tida junto da Direção-Geral de Saúde, depois de se conhecer a minuta de comunicação, a dirigir aos familiares de requerente entretanto falecido, quando aqueles, inconformados com a superveniência da morte ocorrida antes da concretização da junta médica, sugeriam ou mesmo requeriam a emissão póstuma do atestado. Sem prejuízo da correção médica e jurídica da resposta dada, sublinhou-se a necessidade de utilização de linguagem que reconhecesse e respeitasse o momento de luto vivido,

¹⁶⁷ Aqui elucidando também sobre o défice crónico de médicos de família.

¹⁶⁸ Aqui ganhando especial relevância o bom funcionamento, nem sempre conseguido, dos mecanismos de comunicação com a família, privada do conhecimento direto da situação em visita.

¹⁶⁹ Recomendação n.º 2/A/2020, de 29 de abril; texto em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=18268>

pelo menos admitindo ter o Estado objetivamente fracassado no cumprimento do prazo para a realização de junta médica, em situação que se revelou terminal.

Já aquando da cessação do primeiro Estado de Emergência e no quadro de reabertura dos vários serviços, foi criticado o alcance das regras estabelecidas pela DGS para o funcionamento das creches, em especial quanto aos efeitos provocados nas crianças. Sendo evidentes as limitações para se emitir opinião própria, interessou todavia confirmar que o procedimento de fixação dessas regras tinha sido devidamente participado, quer por profissionais das especialidades adequadas, quer pelas associações de pais e das próprias entidades gestoras das creches.

Durante a segunda metade do ano, foi especialmente colocada em causa a bondade dos procedimentos de isolamento após saída ao exterior, de utentes de lares ou de unidades de cuidados continuados, como foi o caso, muito particular pela sua reiteração, de quem se encontrava em hemodiálise. Do mesmo modo, foi frequente a incompreensão perante os procedimentos determinados face à deteção de caso de infeção em contexto escolar, cabendo garantir a articulação entre escola e autoridade de saúde, com informação pertinente às famílias.¹⁷⁰

Também em termos mais agravados no último trimestre do ano, até pelo número de novas infeções, foi patente a dificuldade das autoridades de saúde procederem atempadamente ao seguimento de todas as situações. Conhecendo-se a maior prioridade dada em função da sintomatologia, mesmo em casos de mera vigilância foi notória a demora na certificação do isolamento, designadamente para efeitos laborais, em mecanismo muito facilitado, a partir de novembro, pela consagração da declaração provisória emitida pela Linha SNS24.

Todavia, foi durante o primeiro Estado de Emergência, entre março e abril, que se sentiu mais frequentemente a apresentação de casos de alguma desorientação por parte das pessoas em isolamento, invocando falhas no abastecimento em bens essenciais. Todas as situações se mostraram cobertas por uma rede solidária extensa, com a participação de municípios, freguesias, IPSS e instituições religiosas, tão rapidamente formada que não permitia o conhecimento tão difundido pelos seus destinatários, como posteriormente parece ter sucedido, pelo desaparecimento de queixas similares, a partir de meio do ano.

Por sua vez, foi frequente a demonstração de alguma incompreensão quanto à eficácia ou viabilidade da prática de consulta não presencial ou teleconsulta, isto quer em contexto de cuidados de saúde primários quer hospitalares. Neste último plano, ocorreram algumas queixas sobre o adiamento de consultas ou exames, tudo parecendo, contudo, relativamente contido.

Admitindo-se, naturalmente, a inviabilidade da prestação, pelos centros de saúde, do normal catálogo de serviços, teve-se, todavia, ocasião de intervir em situação que pareceu especialmente gravosa, como seja a de um agrupamento de centros de saúde que parecia estar a inviabilizar a realização de consultas de seguimento de gravidez. Frisada a necessidade de solução atempada, foi posteriormente transmitido ter-se chegado a acordo com serviço hospitalar de obstetrícia, para garantia desse seguimento.

¹⁷⁰ A este propósito, em alguns casos foi necessário explicar os limites em que esta informação podia ser transmitida, sem vulnerar a privacidade dos alunos diretamente envolvidos.

Se o consabido temor que as pessoas possam ter sentido, de acorrer a cuidados de saúde não urgentes¹⁷¹, pode explicar o menor número de queixas sobre a prestação de cuidados sem ser por infeção SARS-CoV-2, tudo redundou no menor peso, absoluto e relativo, das situações expostas a respeito de prestações conexas, como sejam as relativas a transporte.

Refira-se, por último, as queixas respeitantes ao funcionamento dos subsistemas públicos de saúde, na sua esmagadora maioria atinentes à ADSE.

Mantendo-se o elevado número de queixas sobre atraso no pagamento de comparticipações, a apresentação das mesmas concentrou-se na primeira metade do ano, o que pareceu indicar alguma tendência de melhoria. Em sentido contrário, assinala-se o agravamento do número de queixas respeitantes ao direito de inscrição, designadamente de beneficiários familiares. Tendo, entretanto, sido superada situação anómala que parecia afastar descendente maior, com enquadramento previsto na lei, pelo mero recebimento da prestação social para a inclusão, persistem diversas dificuldades, em particular na delimitação dos cônjuges ou equiparados com direito de inscrição.

No que se refere à colaboração obtida durante ano tão difícil, uma primeira palavra de louvor deve ser dirigida às várias autoridades de saúde, locais e regionais, que foram exemplares, no meio de tantas solicitações, quer na prestação de informação, quer na reflexão sobre soluções e problemas identificados. Cientes do quadro complexo de funcionamento que se encontrava inerente, foi também possível manter o diálogo com a Direção-Geral de Saúde, privilegiando-se sempre a informalidade em prol da resolução dos casos.

[Outros assuntos]

Ainda no quadro do primeiro Estado de Emergência e da natureza inusitada e abrupta das soluções impostas, foi feito acompanhamento, num plano transversal, da situação vivida por várias comunidades de etnia cigana, em particular, mas não só no Alentejo, dada a sua especial vulnerabilidade.

Assim, no caso do concelho de Moura, foi mantido contacto permanente com a respetiva Câmara Municipal, no que respeitou à determinação de isolamento de certa comunidade, em bairro com condições degradadas. Esteve especialmente em causa a verificação do fornecimento de alimentos e medicamentos, por contraponto com a manutenção dos recursos económicos por parte dos interessados, bem como a garantia de escolaridade das crianças e jovens, sempre em articulação com os estabelecimentos escolares. Foi também privilegiado o contacto com interlocutores que dispunham de conhecimento direto da comunidade e dos seus problemas.

Um segundo grupo, de cerca de 30 pessoas, chegou a Évora após a declaração do Estado de Emergência, tendo sido encaminhado para terreno municipal a cerca de 20 km. Interessou em especial conhecer os apoios disponibilizados, em particular às crianças. Para tal, foram desenvolvidos contactos com membros da própria comunidade, com a Câmara Municipal e a

¹⁷¹ Frequentemente assumido e expressamente declarado por pessoas em reclusão.

autoridade de saúde local. A autarquia informou não dispor de local mais próximo que permitisse a instalação com os animais, indicando ter fornecido um conjunto de bens doados, entre os quais alimentos e fraldas. Para acesso a água, foi colocado um tanque e disponibilizada água engarrafada.

A autoridade de saúde reportou a visita ao local, nada sinalizando de preocupante e mostrando conhecer o enquadramento de alguns dos interessados enquanto utentes de unidades de cuidados de saúde primários eborenses. Já quanto às crianças, igualmente se apurou que estavam a receber fichas de trabalho, entregues e recolhidas por professor que se deslocava de dois em dois dias ao local.

No caso de Beja, estando em causa cerca de 800 pessoas alojadas em casas ou estruturas mais precárias, entre as quais mais de 100 crianças, interessou especialmente verificar a garantia da entrega das refeições escolares, o que se mostrou diariamente feito em veículo camarário, correndo igualmente por conta da autarquia o custo da embalagem. Verificou-se também a existência de circuito mensal de entrega e recolha de fichas de trabalho, com apoio de mediadores interculturais e das juntas de freguesia.

Por fim, noutro contexto geográfico, o da Marinha Grande, foi objeto de preocupação um grupo de pessoas a viver em pinhal nos seus arredores. As condições de base, existentes antes da pandemia, eram já de grande precariedade, quer nas características da habitação, quer por ausência de água, eletricidade e saneamento.

A situação foi acompanhada junto da respetiva Câmara Municipal, declarando esta estarem os seus serviços a prestar apoio, em conjunto com a PSP e a Segurança Social, com especial sensibilização para o dever de recolhimento. Foi indicado o recebimento de doações, distribuídas aos interessados, como cabazes alimentares e produtos de higiene.

Sobre as crianças em acompanhamento escolar, verificou-se ter sido ponderada a disponibilização de meios digitais, concluindo-se tal ser inviável pela inexistência de eletricidade e dificuldades no uso de tais equipamentos. Em alternativa, estabeleceu-se circuito de entrega e recolha de materiais de estudo impressos, entregues na escola conjuntamente com o fornecimento do almoço escolar e de um complemento para lanche. A entrega na escola foi indicada como pretendendo explicitamente motivar a manutenção do contacto com os docentes.

Num contexto anterior à pandemia, mas renunciando algumas questões depois colocadas, refira-se a apresentação de queixa por parte de eleitor que, tendo votado por correspondência nas eleições legislativas de 2019, não via confirmado o recebimento do seu voto. No seguimento de diligências efetuadas junto do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, foi emitida deliberação pela Comissão Nacional de Eleições, em 11 de fevereiro de 2020¹⁷², reconhecendo-se ser inquestionável que aos cidadãos eleitores assiste «o direito de aceder aos dados constantes da linha do caderno de recenseamento correspondente à sua identificação, na qual foi – ou não – efetuada a descarga dos votos pelos escrutinadores».

¹⁷² ponto 2.05 da Ata n.º 315/CNE/XV: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/atas/xv/ata_315_cne_11022020.pdf

1.8. Região Autónoma dos Açores

[Enquadramento Geral]

No ano de 2020, foram instruídos 125 novos processos na Extensão da Região Autónoma dos Açores. Assistiu-se, assim, a um notório acréscimo de queixas face a 2019 (40), aproximando-se do valor máximo, registado em 2012 (127), o qual encontra justificação, ainda que parcial, na crise sanitária vivida.

No quadro geral da atividade desenvolvida, merece ainda valorização o número de processos transitados de 2019 (120), porquanto o mesmo eleva para 245 o total de queixas instruídas ao longo do ano. Em igual período, a intervenção deste órgão do Estado levou ao arquivamento de 129 procedimentos. Destes, 97 foram abertos com base em pedidos de intervenção apresentados no próprio ano (75 %). Destaca-se, mais uma vez, a este respeito, o aumento consistente dos casos em que a atuação da Provedora de Justiça permitiu alcançar a reparação da ilegalidade ou injustiça reclamadas (53 – 41%).¹⁷³

Casos houve em que a sua atuação culminou com a formulação de chamada de atenção às entidades visadas nas queixas (4 – 3%).

Nos demais, o arquivamento teve como fundamento principal o facto de ter sido considerada improcedente a pretensão, no seguimento do respetivo estudo, ou se ter julgado impossibilitada ou inútil a adoção de diligência (51 – 40%).

O quadro *infra* sumaria o número de processos instruídos e arquivados em 2020, bem como o quantitativo transitado para 2021:

QUADRO 16

RESUMO DO MOVIMENTO DE PROCESSOS	
Instruídos em 2020	245
No seguimento de queixas novas	125
Transitados de anos anteriores	120
Arquivados em 2020	129
Queixas apresentadas nesse ano	97
Queixas relativas a anos anteriores	32
Transitados para 2021	116
De 2020	28
De anos anteriores	88

¹⁷³ De acordo com os dados constante do *Relatório à Assembleia da República - 2019*, a reparação da ilegalidade ou injustiça reclamadas ocorreu em 38% dos processos arquivados

[Entidades visadas]

A atividade da Administração Regional Autónoma foi o principal motivo de queixa em 2020. Mantém-se assim inalterada a representatividade atingida em 2019 (45%), numa inequívoca consolidação da tendência registada nos últimos anos.

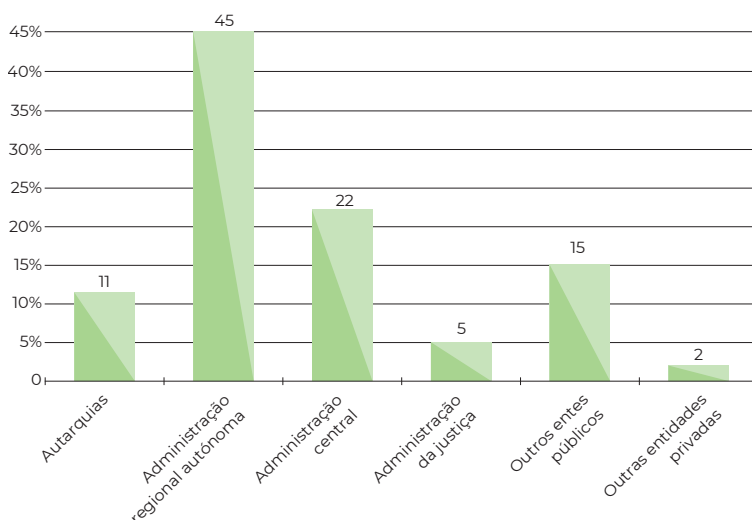
Neste domínio, merecem destaque os pedidos de intervenção que visaram a atuação das entidades públicas regionais competentes nas áreas da saúde e da segurança social.

Embora se tenha assistido à diminuição, em termos relativos, dos processos abertos com base em queixas que visavam as autarquias locais, a manutenção do seu peso em termos absolutos não se alterou (14)¹⁷⁴, permanecendo, assim, válida a conclusão de que a realidade regional/local continua a desempenhar o papel de destaque nas interpelações dirigidas à Provedora de Justiça, como de resto vem ocorrendo há vários anos.

Não obstante tal facto, é inquestionável o aumento do número de queixas dirigidas à Administração Central, muito por força da dimensão nacional da crise sanitária vivida. Especificamente, aumentou o número de pedidos de intervenção relacionados com direitos sociais, tanto do sistema de segurança social¹⁷⁵, como do regime de proteção social convergente.¹⁷⁶

GRÁFICO XXV

Entidades visadas e principais situações



¹⁷⁴ Nos termos constantes do Relatório à Assembleia da República - 2019, naquele ano haviam sido apresentadas 14 queixas visando as autarquias locais.

¹⁷⁵ Instituto da Segurança Social, I.P.

¹⁷⁶ Caixa Geral de Aposentações, I.P.

[Distribuição geográfica das queixas]

As queixas apresentadas por quem reside nas ilhas de S. Miguel (46) e Terceira (38) representam uma parte muito significativa (67%) dos processos abertos, aumentando o seu peso, tanto em termos absolutos como relativos, face a 2019 (62%).¹⁷⁷

Nesta matéria, pela primeira vez em dez anos, há a destacar a apresentação de uma queixa oriunda do Corvo. A ilha Graciosa foi, assim, a única que não apresentou qualquer queixa à Provedoria de Justiça.

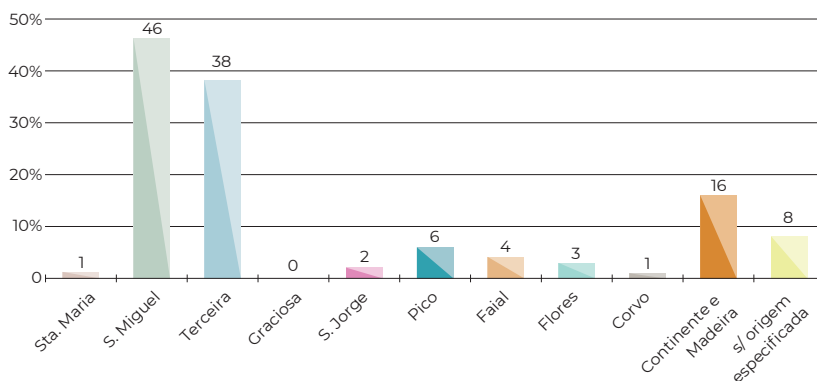
No demais, manteve-se, em termos absolutos, a representação das ilhas do Pico (4), das Flores (3) e de S. Jorge (2), assim como uma ligeira diminuição das interpelações provenientes da ilha do Faial¹⁷⁸ e da ilha de Santa Maria.¹⁷⁹

Merece ainda referência o peso significativo das queixas provenientes do território continental (16), justificado, na esmagadora maioria das situações, pela instrução de processos relacionados com atrasos e cancelamentos de voos, de e para os Açores, assim como pelos efeitos das medidas adotadas, pelo Governo Regional e entidades públicas regionais¹⁸⁰, no contexto da crise pandémica que se viveu.

Por fim, importa fazer notar que o surgimento de pedidos de intervenção de origem não especificada estará diretamente relacionado com o aumento do uso dos meios de comunicação eletrónica, na medida em que o mesmo dispensa a indicação do local de residência.

GRÁFICO XXVI

Origem geográfica da queixas



¹⁷⁷ Nos termos constantes do *Relatório à Assembleia da República - 2019*, as queixas oriundas das ilhas de S. Miguel e da Terceira corresponderam, respetivamente, a 33% (28) e 29% (25) do total.

¹⁷⁸ Menos duas, face a 2019.

¹⁷⁹ Menos uma, tomando por referência a realidade retratada no *Relatório Anual de Atividades - 2019*.

¹⁸⁰ Medidas que condicionaram, fortemente, as deslocações de residentes no território continental.

[Perfil dos queixosos e meios de queixa]

No ano que se retrata, e contrariamente ao ocorrido em 2019, a representatividade das queixas subscritas por homens aumentou expressivamente (63%), ultrapassando mesmo o valor atingido em 2018 (61%). Já o número de queixas apresentadas por mulheres, 43, corresponde à percentagem de 34%. Por conseguinte, as restantes reclamações foram interpostas por pessoas coletivas, num total de 3, que se consubstancia apenas em 3% do total das queixas recebidas pela Provedoria de Justiça em 2020.

No que respeita às pessoas coletivas, deve fazer-se notar que o número de vezes em que reclamaram a atuação da Provedora de Justiça permaneceu inalterado face a 2019 (4). Não obstante tal circunstância, assistiu-se ao alargamento do leque de entidades que recorreram, durante o ano, ao Provedor de Justiça. Nesse sentido há a registar processos abertos no interesse de cooperativas de produtores, de associações desportivas e sociedades comerciais.

No que à formalização das queixas diz respeito, constata-se que o recurso aos meios eletrónicos¹⁸¹ manteve a trajetória ascendente, registada no passado, tendo alcançado, tanto em termos relativos como absolutos, o valor mais elevado de que há registo. Foram apresentadas 92 queixas por esta via, o que corresponde a 74% do valor total.

A dispersão geográfica que caracteriza a realidade vivida na Região Autónoma dos Açores, associada à rapidez e à segurança do meio de comunicação em causa, assim como as medidas adotadas no contexto pandémico que se viveu¹⁸², permitem justificar tal crescimento.

No mesmo sentido, e ainda que paradoxalmente, assistiu-se ao aumento do número de queixas apresentadas presencialmente (13 – 10%).¹⁸³ Aumento que está intimamente relacionado com os pedidos de intervenção oriundos da ilha Terceira, em particular do concelho de Angra do Heroísmo, talvez propiciado pela disponibilidade dos serviços da Extensão ali existentes.

Em sentido inverso, e ao contrário do sucedido em 2019, assistiu-se ao recuo da utilização da via postal (13 – 10%)¹⁸⁴ que, deste modo, cedeu diretamente terreno para o recurso aos meios eletrónicos e à via presencial.

[Diálogo institucional e formas de atuação]

A crise sanitária vivida marcou a atuação que o Provedor de Justiça veio a desenvolver, ao longo do ano, através da Extensão da Região Autónoma dos Açores, não só no que ao objeto das queixas diz respeito, mas também na forma como se perspetivou a sua ação junto dos cidadãos e dos poderes públicos visados.

¹⁸¹ Queixa em formulário eletrónico e por correio eletrónico.

¹⁸² Dever de recolhimento domiciliário, teletrabalho, entre outras.

¹⁸³ Em 2019 as mesmas representavam 5% do total de queixas instruídas.

¹⁸⁴ Nos termos do *Relatório à Assembleia da República – 2019*, a via postal teria então representado 32% (27) do total de queixas apresentadas.

O plano desenhado em 2019, tendo em vista o reforço do diálogo institucional com as entidades públicas regionais, conheceu uma interrupção abrupta, ditada pela declaração, em março, do Estado de Emergência, que teve lugar a poucos dias de deslocação programada à ilha de S. Miguel.

Tal deslocação pretendia, à semelhança do ocorrido na ilha Terceira, aprofundar o contacto com os principais interlocutores do Provedor de Justiça ali sediados, assim como uma aproximação aos cidadãos, não só tendo em vista a eventual receção de queixas, como a divulgação das suas funções.

A concretização destes objetivos, nos moldes planeados em 2019 e 2020, ficou assim adiada, dependente que está dos desenvolvimentos que o combate à pandemia venha a conhecer em 2021.

Não obstante tal facto, importa destacar que as relações que têm vindo a ser estabelecidas, ao longo dos anos, com a Administração Regional Autónoma, têm permitido alcançar os resultados pretendidos.¹⁸⁵ Nesse quadro, na tentativa de encontrar as soluções mais adequadas, face a todos os interesses em presença, destaca-se a interação havida, de forma particularmente próxima e informal, na instrução de algumas queixas apresentadas no decurso dos Estados de Emergência que foram sendo decretados.

Aproveita-se ainda esta sede para agradecer a inestimável colaboração prestada pelos serviços do Gabinete do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores no apoio que, tendo sempre sido garantido¹⁸⁶, o foi em circunstâncias particularmente adversas, como aquelas que resultaram da crise pandémica que atingiu o nosso país em 2020.

[Áreas temáticas]

O ano de 2020 ficou marcado por uma mudança significativa no elenco das matérias sobre as quais versaram, maioritariamente, os pedidos de intervenção dirigidos ao Provedor de Justiça.

No que diz respeito aos direitos dos trabalhadores, mais uma vez centrados na relação de emprego público¹⁸⁷, acentuou-se a tendência decrescente registada a partir de 2017, estando agora na quarta posição da lista de temáticas mais abordadas (15%).

Tal descida foi acompanhada, embora em termos consideravelmente mais acentuados, pelas queixas relacionadas com o direito ao ambiente e qualidade de vida, cujo peso relativo foi o mais baixo dos últimos dez anos (2%).

O número de queixas relacionadas com os direitos dos contribuintes, dos consumidores e dos agentes económicos também desceu. Ainda assim, os pedidos de intervenção decorrentes das vicissitudes associadas à realização de viagens aéreas, de e para o arquipélago dos Açores (13), assumiram uma posição de destaque no conjunto dos processos instruídos. Nestes

¹⁸⁵ Como se referiu, aquando do enquadramento geral, em 2020 assistiu-se ao aumento do número de situações em que o arquivamento do processo resultou da reparação da ilegalidade ou da injustiça reclamadas.

¹⁸⁶ Na receção das queixas e encaminhamento de potenciais queixosos.

¹⁸⁷ De entre estas, merecem destaque aquelas que dizem respeito aos processos de recrutamento de pessoal e às vicissitudes da relação laboral, com incidência nas remunerações auferidas.

casos terá estado em causa, tal como vem acontecendo desde 2018, o tratamento dispensado pela SATA às reclamações subscritas pelos seus passageiros.

Em sentido inverso, registou-se um aumento considerável das queixas relativas a direitos, liberdades e garantias e outros direitos fundamentais. Contribuiu decisivamente para tal o questionamento do sentido das medidas adotadas pelo Governo Regional, bem como a sua execução pelas entidades públicas regionais competentes, isto no quadro do combate ao novo coronavírus. A este respeito destaca-se, a título meramente exemplificativo, mas particularmente impressionante, a problemática da obrigatoriedade da realização de quarentena, aquando da chegada ao arquipélago.

Também, em parte, por força da crise sanitária vivida, assim como da degradação da situação económica do país, à mesma associada, a temática dos direitos sociais ganhou um destaque que não se imaginava tão pronunciado. Aumento que, não encontrando paralelo nos registos da última década, encontra, ainda assim, similitude com a situação registada em 2012 (23%), altura em que o país se viu confrontado com os profundos e prolongados efeitos de uma recessão económica. Nessa medida, melhor se compreenderá que tenha sido o acesso a diversas prestações sociais extraordinárias¹⁸⁸ a contribuir decisivamente para o aumento do volume de queixas recebidas.

As interpeleções a coberto das quais foram abordadas questões relacionadas com a temática do direito à justiça e segurança acompanharam, ainda que de forma menos expressiva, a tendência de crescimento registada nos termos atrás retratados. Mais uma vez aqui se destacam aquelas que, visando a atuação das forças de segurança, ficam a dever-se ao cumprimento, por parte destas, da legislação vigente no quadro da crise sanitária.

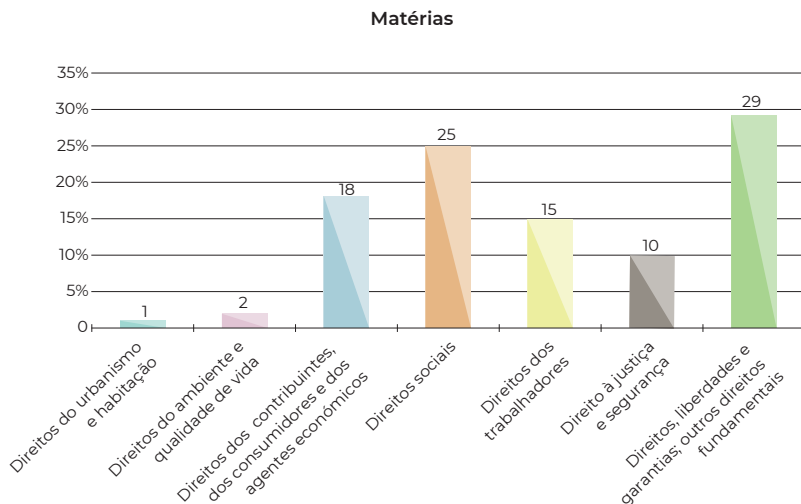
Em síntese, e conforme resulta da leitura do gráfico *infra*, no ano retratado há a registar uma perda da importância relativa de algumas matérias, o que veio a alterar, não só do ponto de vista quantitativo, como qualitativo, a situação descrita em 2019.

De facto, as preocupações manifestadas perante o Provedor de Justiça centraram-se, inevitavelmente, em áreas essenciais da vivência (e, nalguns casos, sobrevivência) de toda a comunidade, conduzindo a que se destacassem determinadas áreas de intervenção, nos termos que resultam da leitura do gráfico *infra*.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Algumas das quais pensadas, especificamente, para fazer face à suspensão, imposta, de diversas atividades económicas.

¹⁸⁹ Os direitos sociais e os direitos, liberdades e garantias representaram mais de metade das queixas recebidas.

GRÁFICO XXVII



[Tomadas de posição]

Direitos sociais – Prestações – Pensão por invalidez

A intervenção do Provedor de Justiça teve por base uma queixa, a coberto da qual se dava conta do facto de a sua autora aguardar, há vários meses, a realização de avaliação médica, no âmbito de pedido de verificação de incapacidade permanente, tendo em vista a concessão de pensão por invalidez.

No decurso da instrução do processo foi possível concluir que estaria em causa não a avaliação inicial da incapacidade alegada, mas a análise do recurso de decisão médica que fundamentara a intenção de indeferimento do pedido formulado.

Mais se veio a constatar que, à data da decisão do recurso, já havia cessado, há vários meses, o pagamento da pensão provisória, por limite de baixa médica.

Os efeitos da cessação do pagamento foram, ainda assim, atenuados pelo facto de a interessada estar a receber a Prestação Social de Inclusão, assim como o Complemento Regional de Pensão, embora em montantes que estariam aquém das suas necessidades básicas.

Não obstante o quadro de exceção vivido à data, o prazo médio, observado neste domínio, havia sido objetivamente ultrapassado, facto confirmado, aliás, pelo Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A. O atraso registado prejudicava a autora da queixa, pela situação de indefinição em que se encontrava, agravada pelo desconhecimento das razões da demora, pelo quadro de doença de que padecia, e pelos encargos associados.

Assim sendo, e não obstante a validade dos motivos invocados, decorrentes do abrandamento da atividade desenvolvida a este nível, por força da crise sanitária então vivida, chamou-se a atenção do conselho diretivo daquele instituto público regional para a pertinência de a situação vir a ser objeto de avaliação, tão breve quanto possível, no quadro da estrita observância das regras definidas no âmbito do combate à pandemia.

Cartão de estacionamento para pessoas com deficiência condicionadas na sua mobilidade

Foi a Provedoria de Justiça interpelada por cidadão residente na cidade de Ponta Delgada, relativamente à autuação de que fora alvo, fundada na prática de infração rodoviária, por não ter procedido ao pagamento de taxa por estacionamento.

Alegava o mesmo que era titular de cartão de estacionamento para pessoas com deficiência e que os lugares de estacionamento afetos àquele fim estavam indevidamente ocupados. Por esta razão estacionou em local não reservado para o efeito, por um curto período de tempo e mediante a exibição daquele documento.

De acordo com a lei «o estacionamento com utilização do cartão só pode verificar-se nos locais reservados para o efeito mediante a respetiva sinalização».¹⁹⁰ Ainda assim, a lei prevê que, em situações de absoluta necessidade o veículo pode ser estacionado em outro local e por curtos períodos de tempo, desde que não prejudique a normal e livre circulação de peões e de veículos.¹⁹¹

Foi possível confirmar junto da empresa concessionária que, na situação relatada, os lugares de estacionamento reservados a pessoa com deficiência, condicionadora da sua mobilidade, tinham sido indevidamente ocupados. Todavia, com base nos elementos disponibilizados não foi possível concluir que o estacionamento tivesse ocorrido num quadro de absoluta necessidade, de acordo com a prescrição legal. Aliás, a ponderação dessa excecionalidade sempre teria de ser feita no quadro do exercício dos direitos de defesa, no âmbito do processo contraordenacional.

Não obstante, constatou-se que a concessionária fazia recair sobre os titulares do cartão, aparentemente em exclusivo, a iniciativa de reporte de infração por estacionamento indevido em local reservado. Em bom rigor, esta é uma obrigação dos seus funcionários, nos termos previstos na lei.¹⁹²

Como tal, chamou-se à atenção do respetivo conselho de administração para a imperiosa necessidade de aqueles virem a desempenhar um papel proativo neste domínio, denunciando às forças de segurança as situações de abuso que detetassem.

No que diz respeito aos termos da utilização daquele específico cartão de estacionamento, entendeu-se ainda chamar a atenção para a pertinência da sensibilização dos agentes de

¹⁹⁰ V. a 1.ª parte do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 307/2003, de 10 de dezembro, na redação atual.

¹⁹¹ V. 2.ª parte do mesmo preceito.

¹⁹² V. o Regime de Prevenção e Proibição da Discriminação em Razão da Deficiência (Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto). V. Código da Estrada e, no caso concreto, o Regulamento das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada de Ponta Delgada.

fiscalização para a possibilidade, legalmente admitida, de virem a ocorrer situações de estacionamento gratuito fora dos locais reservados a titulares daquele cartão.

Nesse sentido, sugeriu-se que os mesmos, antes da eventual autuação, deverão proceder à recolha de indícios que ajudem a contextualizar a situação sujeita a fiscalização, para aferir se a mesma encontra ou não acolhimento legal, ou seja, se corresponde ao exercício de um direito, ainda que excecional, atribuído aos cidadãos beneficiários desta medida.

Direitos dos trabalhadores – Polícia de Segurança Pública

Foi dirigida queixa à Provedoria de Justiça no interesse de agente integrado no Comando Regional dos Açores da Polícia de Segurança Pública. Era reclamada a ausência de resposta a pedido formulado, em 2017, ao abrigo do regime legal que prevê a concessão de indemnização por prejuízos sofridos aos funcionários contra os quais tenham sido praticados atos terroristas, com carácter de intimidação ou retaliação, em razão da sua qualidade funcional.¹⁹³

O pedido inicialmente formulado referia-se a três agentes, e só relativamente ao queixoso não fora tomada decisão. Constatação que foi feita depois de interpeladas por diversas vezes tanto a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna como a Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública.

Relativamente aos processos despachados verificou-se que tinha sido promovida a abertura de inquérito, enviado ao ministério competente pelos serviços daquela força de segurança, tendo em vista a ponderação do seu pagamento. Já no caso protagonizado pelo queixoso apurou-se que a sua não inclusão ficara a dever-se ao facto de a sua pretensão, enviada pelo Comando Regional dos Açores, não ter sido acompanhada por requerimento ou documentação que a ilustrasse. Facto de que, em momento algum, o queixoso teve conhecimento, o que teria possibilitado o eventual aperfeiçoamento do pedido, tanto mais assim quanto o mesmo formulara diversos pedidos de informação, ao longo do tempo.

Perante tal cenário, deu-se nota ao interessado de que lhe assistia o direito a ver ressarcidos os danos resultantes de tal omissão, por força da aplicação do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas de direito público.¹⁹⁴ De igual modo foi dado conhecimento ao queixoso da possibilidade de vir ainda a formalizar o pedido de indemnização em causa.

Concomitantemente, chamou-se a atenção da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública para a pertinência de, caso assim viesse a acontecer, a análise do pedido vir a ser feita à luz do expediente já produzido. Mais se sublinhou a necessidade de serem asseguradas, nessa ocasião, a celeridade, a economia e a eficiência do procedimento instaurado, nos termos legalmente exigidos.

¹⁹³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 324/85, de 6 de agosto.

¹⁹⁴ Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, na redação a esta atualmente dada.

1.9. Região Autónoma da Madeira

[Enquadramento geral/Evolução das queixas]

Em 2020 foram abertos 189 novos procedimentos, o que fez com que, pelo terceiro ano consecutivo, a Extensão da Região Autónoma da Madeira (ERAM) registasse um crescimento geral das queixas e que, pela primeira vez na sua história, fossem instruídas quase duas centenas de novas reclamações.

No que respeita à movimentação total de processos, 2020 foi também um ano de valores máximos para a Extensão. Com efeito, do somatório de casos transitados de 2019 e de anos anteriores (126), resultou a instrução de 315 procedimentos.

Procedeu-se ao arquivamento de 202 processos (66% dos quais referentes ao próprio ano), sendo que em 61% dos casos foi possível resolver satisfatoriamente a queixa apresentada. O quadro *infra* sumaria o número de queixas instruídas e arquivadas em 2020, bem como o quantitativo transitado para 2021.

QUADRO 17

RESUMO DO MOVIMENTO DE PROCESSOS

Instruídos em 2020	315
No seguimento de queixas novas	189
Transitados de anos anteriores	126
Arquivados em 2020	202
Queixas apresentadas nesse ano	123
Queixas relativas a anos anteriores	79
Transitados para 2021	113
De 2020	66
De anos anteriores	47

[Entidades visadas]

O contexto de pandemia vivido ao longo de quase todo o ano 2020 fez com que o número de queixas que visavam a Administração Regional Autónoma aumentasse (51% solicitações), seguindo-se as queixas contra a Administração Central (19%) e a Administração Regional Autárquica (num total de 14%).

No que respeita à Administração Regional Autónoma, cabe esclarecer que o Instituto da Segurança Social da Madeira (ISSM) continua, como aliás vem sendo habitual, a assumir-se como principal destinatário das queixas. Tal como no ano transato¹⁹⁵, o ISSM foi a primeira

¹⁹⁵ Cf. o Relatório à Assembleia da República 2019, pág. 145.

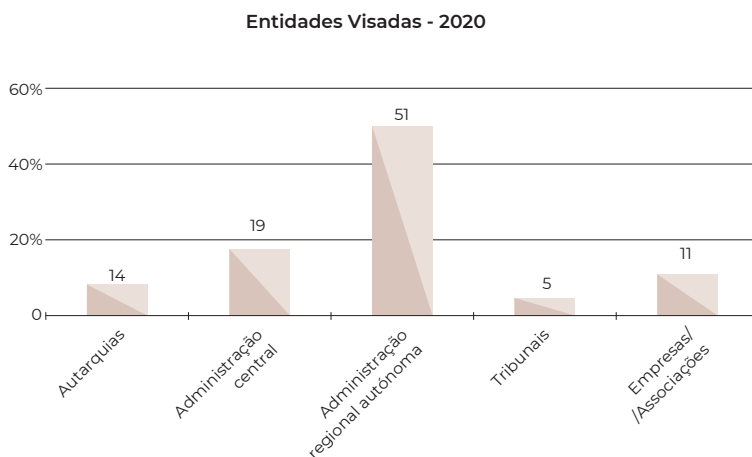
entidade visada, em termos absolutos, titulando 25% do volume global das queixas tratadas na Extensão.

As medidas extraordinárias de contenção do vírus COVID-19, assumidas pelo Governo Regional, acabaram por refletir-se igualmente na percentualidade de queixas instruídas junto da Vice-Presidência, preenchendo o lugar de destaque que tem sido tradicionalmente assumido pela Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais.¹⁹⁶

Os pedidos de aposentação junto da CGA e CNP (designadamente quanto ao regime da pensão unificada) continuam a revelar-se preponderantes na Administração Central¹⁹⁷, enquanto os reembolsos por cancelamentos de viagens agendadas em período anterior à pandemia voltaram a trazer a empresa TAP PORTUGAL para patamares de destaque (8%).

A atuação das câmaras municipais assumiu, ainda assim, menor incidência do que em outras épocas¹⁹⁸, ocupando agora apenas o terceiro lugar das solicitações à Provedora de Justiça, em detrimento de preocupações quotidianas mais centradas na proteção social ou na saúde.

GRÁFICO XXVIII



[Áreas Temáticas]

Desde a sua criação, em 2000, a Extensão da Região Autónoma da Madeira realiza a instrução de todos os procedimentos em que a entidade visada se situa no território regional, independentemente da respetiva matéria.

¹⁹⁶ Com 15% em 2019.

¹⁹⁷ Consolidando uma tendência iniciada em 2018, cf. *Relatório à Assembleia da República 2019*, pág. 122.

¹⁹⁸ Queda de sete pontos percentuais por comparação com o ano 2019 (21%) e de dez pontos relativamente a 2018 (24%).

Direitos Sociais

Pelo segundo ano consecutivo, ainda que com ligeiro decréscimo relativamente a 2019¹⁹⁹, os direitos sociais registaram o maior destaque no conjunto de temáticas tratadas (33%).²⁰⁰ O quantitativo de matérias relativas à atribuição de pedidos de pensão (velhice ou unificada) e o processamento de prestações sociais encabeçaram a maioria de interpelações tratadas. Neste âmbito, também se deve fazer referência às queixas relativas a contribuições, restituição de prestações indevidas e dívidas à Segurança Social, bem como às interpelações resultantes da inscrição/anulação dos beneficiários subsidiados pelo Instituto de Emprego da Madeira.

Direitos Ambientais

As matérias concernentes aos direitos ambientais, urbanísticos e culturais assumiram 19% no quadro geral de queixas tratadas na Extensão. Incluem-se neste grupo sobretudo as temáticas urbanísticas e ambientais, onde os principais interlocutores são as autarquias. A grande incidência de solicitações continua a prevalecer sobre a legalidade de obras erigidas por particulares (licenciamentos, cumprimento dos parâmetros urbanísticos definidos no respetivo Plano Diretor Municipal). Ainda dentro desta categoria, o acesso à água (constituição de servidões, obstrução de caminhos) e a salubridade, bem como as questões concernentes à incomodidade sonora e ao direito ao repouso dos cidadãos, assumem o segundo lugar no contexto específico desta categoria.

Serviços públicos essenciais

Não pode deixar de se salientar o crescimento de queixas apresentadas no domínio dos serviços públicos essenciais, designadamente em matéria de fornecimento de água, eletricidade e telecomunicações (16%). Neste segmento, são sobretudo sindicados os moldes em que é disponibilizado o serviço pelas entidades prestadoras, assim como o cumprimento das obrigações contratuais previstas pela legislação aplicável.

Direitos, liberdades e garantias

Já as solicitações incidentes sobre direitos, liberdades e garantias e outros direitos fundamentais (15%)²⁰¹ ocuparam lugar de destaque no ano 2020, facto em grande medida explicado pela situação de excecionalidade vivida no País, decorrente da declaração de Estado de Emergência, renovada no tempo. Este contexto motivou que fosse apreciada a eventual restrição

¹⁹⁹ Em que assumiram 44% das interpelações.

²⁰⁰ Recorde-se que no ano 2018, os direitos sociais haviam ocupado 23% das interpelações.

²⁰¹ Destacaram-se as temáticas referentes à prestação de cuidados de saúde (34%) e aos assuntos penitenciários (25%).

injustificada de direitos fundamentais, quer quanto à circulação na via pública quer quanto ao uso obrigatório de máscara. Foram igualmente tratadas questões relativas às matérias de saúde e educação (regularização do pagamento de propinas em atraso), bem como ao cumprimento do direito penitenciário (questões relacionadas com as condições de alojamento).

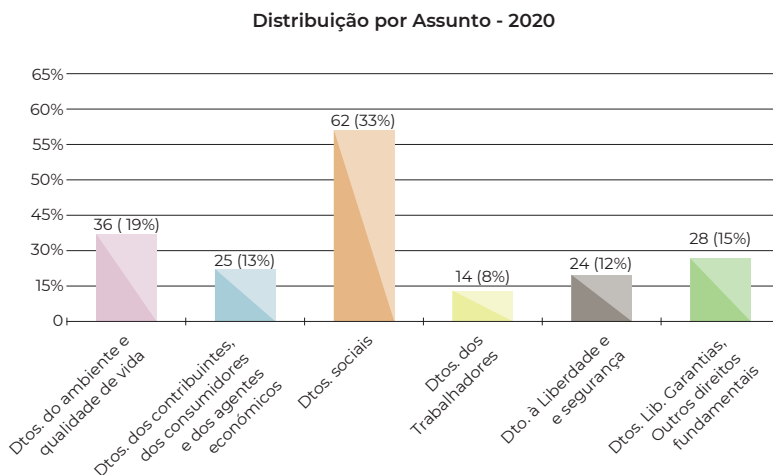
Direito dos contribuintes e dos consumidores

O exercício dos direitos dos contribuintes e dos consumidores (13%) incidiu sobretudo em pedidos indemnizatórios após cancelamento de voos previamente agendados ao início da pandemia COVID-19. Também os constrangimentos identificados na liquidação de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares ou instauração de reclamações graciosas e oposições em sede de processos de execução fiscal foram objeto de apreciação.

Direito à liberdade e segurança

Por fim, deve sublinhar-se a consolidação das matérias relativas ao direito à liberdade e segurança (12%), e dos direitos dos trabalhadores (8%), no seguimento do ano anterior.²⁰² No primeiro caso, recolheram maior percentualidade de queixas as questões relativas à deontologia dos advogados e administração da justiça. No segundo caso, predominaram as queixas reportadas à prestação do trabalho no âmbito de uma relação jurídica de emprego público e à temática da oposição em sede de concurso público.

GRÁFICO XXIX



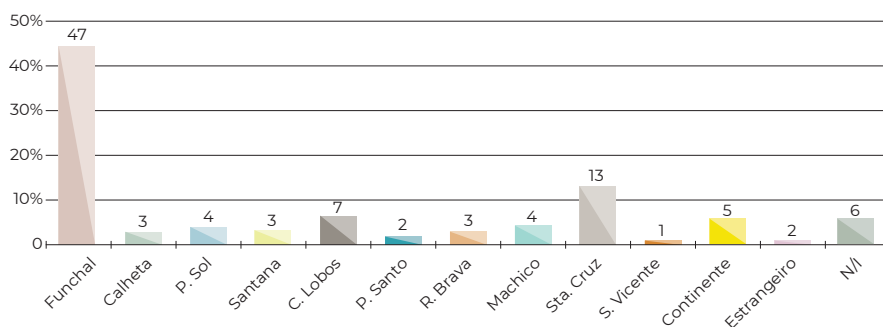
²⁰² Cf. o Relatório à Assembleia da República 2019, pág. 147.

[Distribuição geográfica das queixas]

A distribuição de queixas quanto à origem geográfica continuou a demonstrar o predomínio de queixas com origem no concelho do Funchal (47%)²⁰³, a larguíssima distância dos municípios de Santa Cruz (13%) e Câmara de Lobos (7%). Com exceção de São Vicente, estão representados todos os concelhos da região autónoma.²⁰⁴ Tal como vem sendo regra desde 2015²⁰⁵, pontualmente contrariada, salienta-se o reduzido número de queixosos residentes no continente (5%).

GRÁFICO XXX

Origem Geográfica das Queixas - 2020



[Perfil dos queixosos e meios de queixa]

No que respeita ao género, mantém-se o ligeiro predomínio de queixas formalizadas por homens, 53% do total, enquanto as queixas apresentadas por mulheres representaram cerca de 45% das interpelações. Em 2% dos casos, os queixosos eram pessoas coletivas.

A utilização do formulário *online* disponibilizado pelos serviços do Provedor na Internet é o recurso preferencial por parte dos queixosos para consolidarem a sua solicitação (53%). No entanto, o recurso a este mecanismo registou um decréscimo significativo relativamente ao ano transato.²⁰⁶

²⁰³ Em termos relativos, a população residente no município do Funchal representa 41,80% da população total. Cf. <https://estatistica.madeira.gov.pt/>

²⁰⁴ Tal como em 2019, 2018 e 2016. Cf. *Relatório à Assembleia da República 2019*, pág. 148.

²⁰⁵ Em 2015, 12% dos queixosos que dirigiram interpelações ao Provedor de Justiça eram oriundos do território continental. Quatro anos volvidos, apenas eram registados 4% de casos.

²⁰⁶ Com 69% em 2019. Note-se que, em muitos casos, o preenchimento do formulário é realizado com o auxílio da colaboradora em funções no gabinete da Extensão.

A formalização escrita por correio eletrónico (32%) ou carta (13%), esgotou, quase por completo, os restantes meios de apresentação de queixa. De facto, apenas em 2% dos casos, a reclamação foi entregue presencialmente, circunstancialismo porventura adensado em resultado do contexto excecional de crise sanitária.

[Deslocações à própria Região]

Apesar das difíceis circunstâncias e da suspensão do atendimento ao público, durante um período de aproximadamente 60 dias, a Extensão registou um movimento assinalável ao longo de 2020. No demais, o espírito de missão e o elevado profissionalismo evidenciados pela trabalhadora que ali exerce funções permitiram, sem qualquer margem para dúvida, manter a dinâmica sempre demonstrada, bem como a capacidade de resposta às interpelações surgidas.

No ano de 2020, apenas se contabilizou uma deslocação à Região Autónoma da Madeira, no mês de fevereiro, tendo sido recebidos presencialmente 21 queixosos, realizadas quatro diligências externas com representantes dos organismos interlocutores, bem como várias reuniões de trabalho e visitas de averiguação.

Nos restantes meses, com particular enfoque para novembro e dezembro, as reuniões presenciais deram lugar a diligências e contactos telefónicos ou a sessões organizadas através dos meios informáticos disponíveis.

[Diálogo institucional e formas de atuação]

A tradicional boa articulação e coordenação com os organismos interpelados, pertencentes à Administração Regional Autónoma e à Administração Autárquica, manteve-se em 2020, apesar do contexto de crise sanitária. Reitera-se a eficácia da designação de interlocutores preferenciais para assegurar a colaboração com a Provedora de Justiça, o que permite manter a regularidade e celeridade nos esclarecimentos solicitados.

Em determinadas situações, os prazos de resposta foram excecionalmente estendidos, possibilitando que os destinatários se reorganizassem em contexto de teletrabalho, o qual ainda perdura em certos departamentos e organismos visados.

Os protocolos de colaboração informais vigentes, possibilitaram a efetivação de mecanismos expeditos de resposta em 2020. No plano autárquico, a colaboração tem viabilizado o exercício da mediação em questões de ruído (também de vizinhança), obras ilegais e requalificação urbana.

São ainda de assinalar as boas práticas nos domínios da proteção social (articulação com os serviços da Caixa Geral de Aposentações na Madeira) e dos direitos dos consumidores (Serviço de Defesa do Consumidor e Centro de Arbitragem de Conflitos do Consumo na Região Autónoma da Madeira).

[Principais questões e tomadas de posição]

Segurança social

A legislação que determina a majoração da proteção social para os residentes nas regiões autónomas, estabelece um acréscimo específico aos valores atribuídos para nove subsídios previstos. O regime específico para as regiões autónomas havia sido aprovado em 2016, mas a sua aplicação estava, desde essa altura, dependente do aperfeiçoamento do registo informático existente a nível nacional.

No seguimento de diligências instrutórias, foram ultrapassados os problemas informáticos que impediam a atribuição aos residentes nas Regiões Autónomas da sobredita majoração de 2%.

Assim, desde o passado dia 28 de maio de 2020, o acréscimo passou a abranger os subsídios por risco clínico durante a gravidez, por interrupção da gravidez, nomeadamente, por adoção, por riscos específicos, para assistência a filhos, para assistência a filho com deficiência ou doença crónica e para assistência a neto.

A aplicação com efeitos retroativos do referido regime está garantida pela lei, que também estabelece que não é necessária a formulação de requerimento adicional por parte dos beneficiários.

Alojamento local

Em 2020, no seguimento de atuação no Funchal²⁰⁷, a Provedora de Justiça alargou a intervenção em matéria de alojamento local a outros concelhos da Região.

No município da Calheta, concluiu-se que o tarifário vigente de fornecimento de água não estabelecia distinção entre atividades comerciais e de serviços, apesar de não ser possível entender o alojamento local como uma atividade de comércio.

Nesse sentido, as diligências efetuadas visaram a regulamentação sobre prestação de serviços de alojamento local, e a possível adequação de dois tipos de tarifa: a tarifa de uso doméstico e a tarifa de serviço.

As sugestões apresentadas foram bem acolhidas pelo executivo, que informou ter sido aprovada tarifa de água, saneamento e resíduos sólidos específica para o alojamento local, com vigência a partir de novembro de 2020.

Educação – pagamento de propina no ensino superior

A Provedora de Justiça interveio junto da Universidade da Madeira no seguimento de queixas que sindicavam a prática administrativa de comunicação para pagamento voluntário de

²⁰⁷ V. *Relatório à Assembleia da República 2019*, pág. 150.

dívidas de propinas, referentes a anos letivos já passados, feita no momento mais próximo do limite do respetivo prazo prescricional.

Neste horizonte, apesar de se não discutir a necessidade de rigor na cobrança de dívidas de propinas, compreensível à luz de uma dimensão de controlo dos dinheiros públicos e das necessidades de financiamento da Universidade, considerou-se inatendível que os serviços não procedessem mais cedo à comunicação com os ex-alunos devedores.

Com efeito, observou-se que, na esmagadora maioria dos casos, os devedores tomavam consciência da situação no período imediatamente anterior à instauração de execução fiscal, em contexto de agravado prejuízo pela significativa oneração decorrente do incumprimento.

Nestes termos, uma atuação célere consubstancia uma exigência do princípio da boa administração, consentânea com os princípios da justiça e da boa-fé que devem nortear a atuação administrativa. De facto, a morosidade excessiva, sem causa aparente, na cobrança das dívidas mais antigas de propinas, sobrecarrega os visados pelo desmedido acréscimo de juros de mora, agravando desnecessariamente a sua posição jurídica.

Assim, a Universidade foi exortada a aprovar nova regulamentação interna quanto à cobrança de propinas mais antigas e à regularização de dívidas, bem como a adotar práticas que permitam a adequada celeridade na notificação dos antigos estudantes em incumprimento.

À data do relatório, não era conhecida a posição da Universidade.

Relação jurídica de emprego público – horário flexível

Outra situação que motivou a intervenção da Provedoria de Justiça esteve relacionada com ato administrativo de indeferimento de pedido de atribuição de horário flexível, formulado nos termos legais, perante o Instituto da Segurança Social da Madeira.

Os pressupostos legais de concessão do pedido assentavam na necessidade de acompanhamento de filho menor. Para os trabalhadores com responsabilidades familiares, as condições de atribuição do direito a trabalhar em regime de horário flexível encontram-se estabelecidas no Código do Trabalho, independentemente do respetivo vínculo laboral (privado ou público).

No seguimento da instrução, veio o ISSM informar que, contrariamente ao sustentado, havia deferido o pedido, mas de acordo com plataformas fixas de prestação de trabalho oportunamente aprovadas em sede de acordo coletivo de trabalho.

As diligências promovidas tiveram por objetivo clarificar que a entidade patronal deveria concretizar verdadeiras medidas que promovessem a conciliação da atividade profissional com a vida familiar, em conformidade com o regime consagrado na Constituição da República Portuguesa.

Por fim, o ISSM comunicou a satisfação integral da pretensão.

1.10. Recomendações e pedidos de fiscalização da constitucionalidade

O Provedor de Justiça pode agir por iniciativa própria, mas, em regra, recebe e analisa as queixas dos cidadãos, ouve as entidades visadas e procura solucionar de forma rápida e informal os problemas que lhe são apresentados. Nesses procedimentos tem poderes para pedir todas as informações e proceder às investigações e inquéritos que considere necessários, podendo realizar visitas de inspeção, sem aviso prévio, a qualquer setor da Administração Pública. O incumprimento não justificado do dever de cooperação constitui crime de desobediência.

O Provedor de Justiça não tem, porém, poderes de decisão vinculativos. O seu poder reside na boa fundamentação das posições que assume e na sua capacidade de mediação, podendo dirigir aos órgãos competentes as chamadas de atenção, as sugestões ou as recomendações que considere necessárias para prevenir e reparar injustiças. Pode ainda pedir a fiscalização da inconstitucionalidade ou da ilegalidade de normas junto do Tribunal Constitucional.

Ao longo de 2020, a Provedora de Justiça dirigiu doze recomendações, quatro das quais ao universo das administrações da Segurança Social, e requereu a fiscalização da inconstitucionalidade de norma junto do Tribunal Constitucional. No caso das recomendações, sete foram acatadas ou parcialmente acatadas, tendo uma sido rejeitada, aguardando as demais respostas conclusivas.

Segue-se o resumo das doze recomendações e do pedido de fiscalização da inconstitucionalidade que foi apresentado ao Tribunal Constitucional.

Recomendações

Assunto: Acidente de viação em autoestrada. Embate em animal. Direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas.

Recomendação n.º 1/A/2020

https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_1_A_2020_1.pdf

A Provedora de Justiça enviou uma recomendação à Infraestruturas de Portugal, S.A., para que esta entidade pública assumisse a responsabilidade de indemnizar um cidadão pelos danos sofridos na sequência do embate num animal ocorrido na autoestrada A23. A recomendação foi acatada.

Assunto: COVID-19. Parto e puerpério. Família de vítimas mortais.

Recomendação n.º 2/A/2020

https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_2_A_2020.pdf

A Provedora de Justiça enviou uma recomendação à Ministra da Saúde com vista à minimização das restrições às quais as famílias estavam a ser submetidas, devido ao contexto de pandemia, em dois momentos fundamentais da existência humana – o nascimento e a morte. A recomendação foi parcialmente acatada.

Assunto: Tarifa social utilizador doméstico de água. Consumo acima 15m³.

Recomendação n.º 3/A/2020

https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacoes_3_A_2020_1.pdf

A Provedora de Justiça enviou uma recomendação para que o tarifário social de água fosse aplicado aos primeiros m³ de consumo/mês legalmente previstos aos consumidores que preencham os requisitos para o seu benefício, independentemente destes poderem exceder esse consumo mensal. A recomendação surgiu na sequência de uma queixa apresentada contra os Serviços Intermunicipalizados (SIMAS) de Oeiras e Amadora. A resposta recebida não permitiu dar por concluído este processo.

Assunto: Inspeções às SPE da Segurança Social.

Recomendação n.º 4/A/2020

<https://www.provedor-jus.pt/documentos/recomendacao-apos-inspecoes-as-spe-da-seguranca-social-4-a-2020/>

Na sequência da realização de inspeções às Secções de Processo Executivo (SPE), que confirmaram práticas irregulares lesivas dos direitos dos cidadãos, a Provedora de Justiça enviou à direção dos Institutos da Segurança Social e ao Governo um conjunto de recomendações que visavam a correção de tais práticas, bem como a melhoria dos métodos e das condições de trabalho nestes serviços, que são responsáveis pela execução dos processos de cobrança coerciva de dívidas à Segurança Social.

Motivadas pela receção de um volume crescente de queixas, as inspeções tiveram lugar ao longo de 2019, tendo sido presencialmente visitadas por equipas de juristas da Provedoria de Justiça metade das 22 SPE do país e enviados questionários à sua totalidade.

As recomendações da Provedora de Justiça incidiram sobre as práticas mais gravosas detetadas durante as inspeções, com vista à sua rápida correção. Situações de cobrança de dívida inexistente, de penhoras de contas bancárias acima do valor legalmente permitido, de demora injustificada na restituição de valores indevidamente cobrados ou ainda de não notificação atempada e correta dos prazos de pagamento das dívidas são exemplos de práticas que ferem particularmente

os direitos dos cidadãos e que em muitos casos agravam as situações de precariedade dos agregados familiares dos executados. As recomendações foram parcialmente acatadas.

Assunto: Mínimo de impenhorabilidade de pensões.

Recomendação n.º 5/A/2020

https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_5_A_2020.pdf

A Provedora de Justiça dirigiu uma recomendação ao Instituto da Segurança Social, I.P. instando a implementação urgente de um mecanismo que assegurasse o ajustamento automático do valor das penhoras de pensões às sucessivas atualizações do Salário Mínimo Nacional (SMN) de modo a respeitar, em caso de penhora, o valor mínimo de impenhorabilidade de acordo com o SMN nesse momento em vigor. Enquanto não se tornasse operacional tal mecanismo, recomendou ainda a Provedora de Justiça que o ISS procedesse ao levantamento e correção manual nas penhoras em curso de todos os casos em que, após dedução, a pensão paga se cifrasse em valor inferior ao do SMN vigente, de modo a que cessassem de imediato, e sem necessidade de pedido do interessado, as penhoras violadoras do mínimo de impenhorabilidade legalmente consagrado para assegurar a subsistência do executado. A recomendação foi acatada.

Assunto: Gratuitidade dos manuais escolares. Promoção e proteção do direito à educação. Necessidade de complementos de apoio para os alunos comprovadamente carenciados que frequentem o ensino privado e cooperativo.

Recomendação n.º 1/B/2020

https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_ao_Ministro_da_Educacao.pdf

A Provedora de Justiça endereçou uma recomendação de alteração legislativa ao Ministro da Educação no sentido de alargar a medida de distribuição gratuita de manuais escolares a todos os alunos comprovadamente carenciados que frequentem o ensino particular ou cooperativo. Embora da Constituição não decorra uma obrigação de alargar a distribuição gratuita de manuais escolares a todos os alunos que frequentem estabelecimentos do ensino particular e cooperativo, entende a Provedora de Justiça que nenhum aluno que seja comprovadamente carenciado deve ficar excluído da medida, frequente ele a escola pública ou o ensino privado. A recomendação não foi acatada.

Assunto: Deficiência/Incapacidade. Prestação Social de Inclusão. Problemas vários no acesso.

Recomendação n.º 2/B/2020

https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_n._2_B_2020.pdf

A Provedora de Justiça enviou uma recomendação à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social na sequência da receção, nos últimos dois anos, de mais de duas centenas e meia de queixas sobre várias questões relacionadas com a atribuição da Prestação Social de Inclusão (PSI). A recomendação foi parcialmente acatada, continuando o assunto a ser acompanhado.

Assunto: Atestado Médico de Incapacidade Multiuso. Atrasos de emissão. Acesso comprometido a benefícios.

Recomendação n.º 3/B/2020

https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_n._3_B_2020.pdf

A Provedora de Justiça enviou uma recomendação à Ministra da Saúde propondo a revisão do regime legal de emissão de Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso (AMIM), bem como uma divulgação mais clara e abrangente do seu propósito e alcance. Esta recomendação surge na sequência da receção de queixas em número crescente, em particular nos últimos dois anos, a maioria incidindo sobre demora na realização de junta médica por prazo muito superior ao de 60 dias estabelecido na lei. Aguardamos resposta definitiva.

Assunto: Sistema prisional. Prevenção do contágio. SARS-CoV-2.

Recomendação n.º 4/B/2020

https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_4_B_2020_Ministra_Justica_2_.pdf

No início da pandemia de COVID-19, a Provedora de Justiça enviou uma sugestão de medida legislativa à Ministra da Justiça com vista a reduzir o risco de transmissão da doença no seio da comunidade prisional, em particular nos locais sobrelotados, sugerindo o alargamento da duração das licenças de saída já autorizadas por tribunal, desde que com garantia de permanência no respetivo domicílio por parte dos reclusos. Esta recomendação foi acatada.

Assunto: Estado de Emergência. COVID-19. Apoios extraordinários aos trabalhadores independentes.

Recomendação n.º 5/B/2020

https://www.provedor-jus.pt/documentos/2020_04_21_Rec_5_B_2020.pdf

A Provedora de Justiça enviou uma recomendação à Ministra do Trabalho e da Solidariedade e Segurança Social sugerindo um conjunto de alterações à medida prevista no artigo

26.º, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, de apoio extraordinário à redução da atividade dos trabalhadores independentes devido ao surto do novo coronavírus. Esta recomendação foi parcialmente acatada.

Assunto: Atestado médico de incapacidade multiuso. Ministra da Saúde.

Recomendação n.º 6/B/2020

https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_6_B_2020_0.pdf

A Provedora de Justiça dirigiu-se novamente à Ministra da Saúde, formulando nova recomendação assente em duas medidas de urgência, extraordinárias e transitórias, sobre a prorrogação da validade de atestados médicos em processo de renovação e sobre os doentes oncológicos agora diagnosticados, dado os atrasos muito significativos na sua emissão ou revalidação, agravados pela pandemia. A recomendação foi acatada.

Assunto: Concursos TV. Chamadas de custo acrescido.

Recomendação n.º 7/B/2020

https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_7_B_2020_Secretario_Estado_Consumidor_Concursos_TV_custo_acrescido.pdf

A Provedora de Justiça endereçou um conjunto de recomendações ao Secretário de Estado de Defesa do Consumidor, com vista a proteger os direitos dos consumidores, designadamente os mais vulneráveis, no contexto dos concursos televisivos que apelam à realização de chamadas telefónicas que implicam custos acrescidos. A recomendação foi acatada.

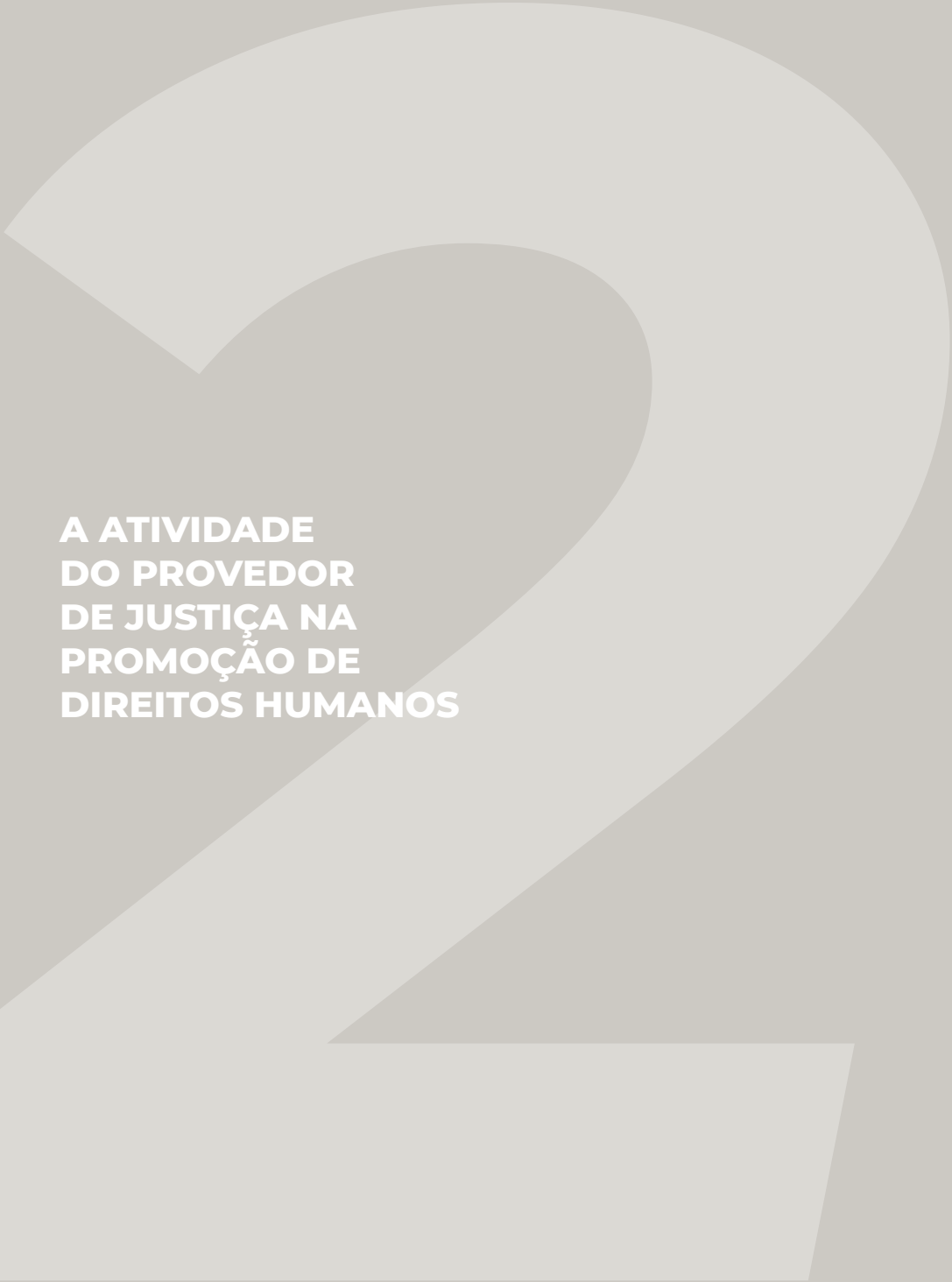
Fiscalização da constitucionalidade

Em 2020, a Provedora de Justiça [requereu](#) ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata da constitucionalidade de uma norma que isenta de renda mínima os lojistas em centros comerciais, norma contida no n.º 5 do artigo 168.º-A da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para 2020, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, que aprovou o Orçamento do Estado Suplementar. O pedido assentou no entendimento de que a referida norma contém restrições inconstitucionais do direito à propriedade privada e da liberdade de iniciativa económica privada, ao não cumprir as exigências decorrentes dos princípios da proporcionalidade e da igualdade.



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

A large, light gray, stylized number '2' graphic that serves as a background for the text. The number is composed of two main curved shapes: a top loop and a bottom base, both with rounded edges. The text is centered within the negative space of the number.

**A ATIVIDADE
DO PROVIDOR
DE JUSTIÇA NA
PROMOÇÃO DE
DIREITOS HUMANOS**

2. A Atividade do Provedor de Justiça na promoção de direitos humanos

2.1. Participação em conferências, colóquios e outros eventos

No exercício do seu mandato de promoção de direitos humanos, o Provedor de Justiça desenvolve iniciativas várias com vista à divulgação dos direitos humanos, promovendo a sensibilização pública, em especial através da prestação de informação e esclarecimentos, marcando presença em eventos de diversa natureza, e colaborando com os meios de comunicação social. Importa, pois, dar conta de alguns eventos em que a Provedora de Justiça marca presença, uma vez que estas iniciativas revelam os temas que têm merecido mais atenção por parte da sociedade civil, da academia, dos setores profissionais, entre outros atores da nossa comunidade.

Deve notar-se, sem prejuízo, que, considerando as dificuldades trazidas pelo contexto pandémico, e em particular as limitações impostas aos contactos presenciais e sociais, o ano de 2020 foi, nesta matéria, simultaneamente marcado pelo cancelamento de diversos eventos, e pela realização essencialmente por via telemática dos eventos que tiveram lugar. Assim, destacando, no ano de 2020, a Provedora de Justiça:

- Encerrou, no dia 18 fevereiro, o seminário – “Os Direitos das Vítimas: desafios e compromissos para a XIV Legislatura” organizado pela APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, por ocasião do Dia Europeu da Vítima de Crime;

- Apresentou, no dia 28 de fevereiro o livro **Prisões**, de Catarina Fróis, editado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos;

- Participou com uma intervenção, no dia 9 de março no evento de celebração do Dia Internacional da Mulher, subordinada ao tema “Mulher Universal”, que teve lugar no Salão Nobre do Tribunal da Relação do Porto;

- Marcou presença, através do Provedor-Adjunto, no dia 8 de outubro, na Conferência Anual da Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, subordinada ao tema “Investir na retoma: o papel do mercado de capitais”, que teve lugar no Museu do Oriente;

- Participou como oradora principal, no dia 15 de outubro, na conferência de apresentação do livro **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – Comentário**, coordenado por Joaquim Correia Gomes (desembargador no Tribunal da Relação do Porto), Luísa Neto (professora associada da Faculdade de Direito da Universidade do Porto) e Paula Távora Vítor (professora auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra);

- Participou com uma intervenção, no dia 4 de novembro, na conferência sobre “Burocracia e Transparência” organizada pelo Jornal de Notícias em colaboração com a Câmara Municipal de Gaia.

Noutro âmbito, importa recordar que o Provedor de Justiça é membro da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH), com estatuto de observador. Neste contexto, em 2020, a

Provedora continuou a acompanhar de perto as reuniões da CNDH, aí colaborando nas mais diversas temáticas, em particular os relatórios de avaliação do Estado Português quanto ao cumprimento das suas obrigações internacionais, e quanto à questão relativa à adoção de um plano nacional sobre empresas e direitos humanos.

2.2. Programas, protocolos e publicações em matéria de direitos humanos

No ano de 2020, foi dada continuidade ao chamado “Projeto DEMOS” que estabelece um programa de cooperação para o aperfeiçoamento do trabalho realizado pelos Provedores de Justiça do espaço «MAC» (Macaronésia), com o objetivo de criar, conhecer e difundir um conjunto de práticas estabelecidas pelas diversas instituições em matéria de defesa dos direitos dos cidadãos perante a Administração Pública, em contexto de adaptação aos desafios colocados pelas novas tecnologias. O Projeto DEMOS foi prorrogado, em virtude da pandemia, até final de 2021.

No ano de 2020, a atividade do Provedor de Justiça limitou-se a atuações no plano doméstico, traduzindo-se em particular nas seguintes atividades:

- Deslocação à Madeira, em fevereiro de 2020, para atendimento presencial de queixosos;
- Celebração de protocolo com a Universidade dos Açores para realização do estudo “Acesso aos Serviços de Saúde nos Açores”, entretanto concluído;
- Celebração de protocolo com a Universidade da Madeira para a realização do estudo “Políticas Públicas de Habitação Social na Madeira”, cuja conclusão se estima para o primeiro trimestre de 2021;
- *Upgrade* e instalação do *software Edoclink* destinado ao tratamento informático de queixas em dezembro de 2020.

2.3. Visitas e reuniões

A Provedora de Justiça recebeu diversas entidades que solicitaram audiências e reuniões, sobretudo com vista à sensibilização para temáticas relacionadas com a proteção de direitos humanos. Em 2020, importa destacar:

A audiência da Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC), tendo o encontro servido, designadamente, para a assinatura de um protocolo de cooperação para o esclarecimento de dúvidas de natureza técnica no domínio da fiscalidade, contabilidade, auditoria e segurança social, no âmbito da atividade da Provedoria de Justiça.

2.4. N-CID — Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência

Para fazer o tratamento especializado das questões suscitadas por pessoas em situação de particular vulnerabilidade o Provedor de Justiça dispõe de uma estrutura multidisciplinar, o Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID), que é constituído por técnicas superiores de três diferentes áreas (direito, psicologia e serviço social) e por um coordenador.

No N-CID funcionam três linhas telefónicas gratuitas, de âmbito nacional, que asseguram diariamente o atendimento personalizado das pessoas mais velhas, das pessoas com deficiência e das crianças — ou de quem os represente ou fale no seu interesse. Consoante as situações, procede-se ainda ao contacto com as entidades visadas para tentar resolver os problemas ou encaminham-se os queixosos para os serviços competentes.

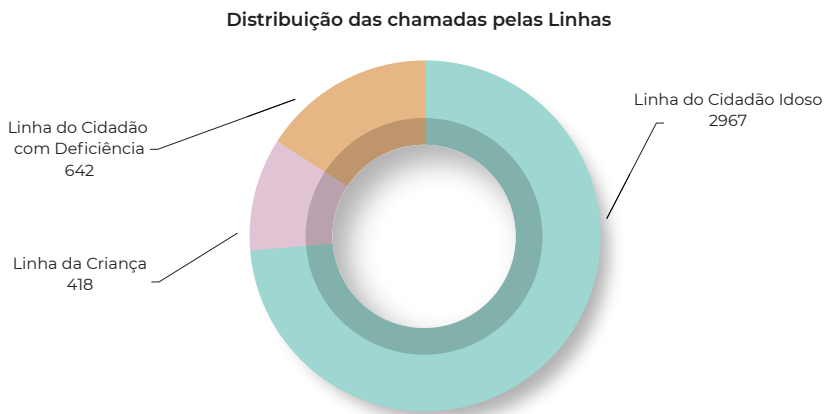
Como seria expectável, a pandemia teve reflexos assinaláveis no âmbito da atuação do N-CID, tanto em termos qualitativos como quantitativos. A generalizada permanência nas habitações que resultou do dever de recolhimento domiciliário implicou, para a grande maioria dos cidadãos, um número muito inferior ao habitual de contactos com entidades e serviços públicos, o que, naturalmente, fez com que diminuíssem os pedidos apresentados sobre alguns temas que nos anos anteriores motivavam um elevado número de chamadas.

Relativamente às pessoas mais velhas, e apenas a título exemplificativo, é compreensível a diminuição dos telefonemas sobre taxas moderadoras, transporte de doentes, atendimento prioritário e problemas de acesso a alguns serviços públicos. Do mesmo passo, mas no que se refere às crianças, é natural e lógico que as queixas sobre problemas nos estabelecimentos escolares, seja entre alunos seja envolvendo funcionários ou docentes, também tenham diminuído. Já quanto aos direitos das pessoas com deficiência, não será de estranhar o menor número de solicitações sobre o estacionamento automóvel, a adaptação do posto de trabalho ou o atendimento prioritário.

Pelo contrário, matérias houve que suscitaram um aumento das solicitações, em particular nas Linhas do Cidadão Idoso e do Cidadão com Deficiência, como adiante se explicará. Por agora, diga-se apenas, que a Linha do Cidadão Idoso recebeu perto de 417 chamadas diretamente relacionadas com as questões COVID-19 (correspondendo a 14% do total de chamadas da Linha) e que a Linha do Cidadão com Deficiência recebeu cerca de 86 chamadas (que também representaram, *grosso modo*, 14% do total dos contactos recebidos na Linha).

De todo o modo, e num cômputo geral, o N-CID recebeu, em 2020, um total de 4027 chamadas telefónicas, quase o mesmo número de chamadas registadas no ano anterior (em rigor, foram -81) — correspondendo a uma diminuição de 1,9%. Como vem acontecendo desde há muito, a grande maioria dos contactos recebidos chegou por via da Linha do Cidadão Idoso que, em 2020, representou cerca de 74% do total das chamadas.

GRÁFICO XXXI



Linha do Cidadão Idoso

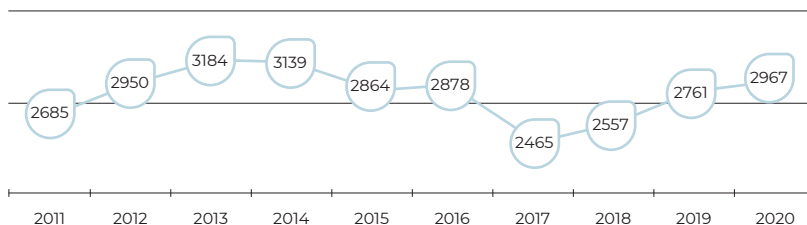
[Evolução das chamadas e conhecimento da Linha]

As 2967 chamadas telefónicas registadas na Linha do Cidadão Idoso corresponderam a um crescimento de 7% face ao ano anterior (+206). Este aumento verificou-se, sobretudo, nos meses de março e abril, mas também nos meses de maio, junho e julho, o que indicia que os primeiros tempos da pandemia não só causaram constrangimentos na vida dos cidadãos mais velhos como também originaram grandes preocupações. Abordar-se-á este assunto mais pormenorizadamente nas principais temáticas, mas deixa-se aqui uma palavra sobre a função de apaziguamento social que o Provedor de Justiça não deixou de desempenhar.

Para além das particulares circunstâncias já mencionadas, não deixa de se assinalar que ao longo dos anos houve grande constância no número de solicitações dirigidas à Linha do Cidadão Idoso. Com efeito, se tomarmos como referência um período de dez anos, verificamos que a Linha nunca recebeu um número de chamadas inferior a 2450, e em 2013 chegou mesmo a um máximo de 3184. De todo o modo, nos últimos dez anos apenas por duas vezes a Linha foi mais solicitada do que em 2020.

GRÁFICO XXXII

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

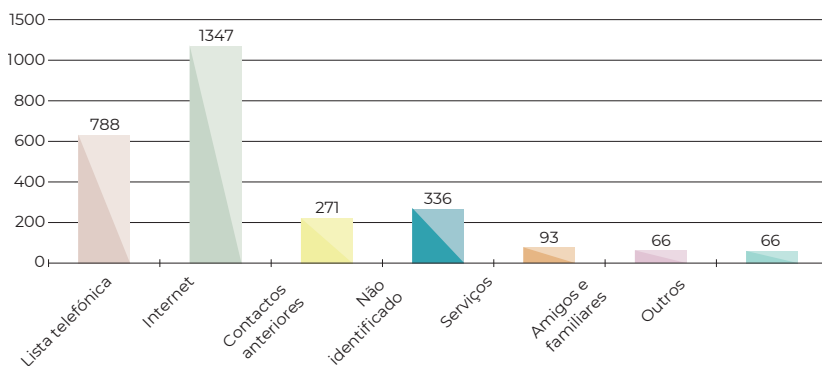


No que respeita ao conhecimento da existência da Linha do Cidadão Idoso, cumpre assinalar dois aspetos relevantes. Por um lado, 2020 foi o primeiro ano em que a Internet (1347) ultrapassou a lista telefónica como principal meio de conhecimento da sua existência. Esta circunstância por certo está relacionada com uma outra: também pela primeira vez, o número de contactos efetuados por familiares (1209), tendencialmente pessoas mais novas do que o próprio interessado, esteve quase a par do número de contactos dos idosos (1262 chamadas).

Depois, em 93 situações os queixosos referiram terem sido funcionários ou técnicos de serviços públicos que os encaminharam para a Linha, circunstância que reforça a importância da realização de ações de divulgação junto de serviços como os da Segurança Social, das forças policiais, dos centros de saúde e das autarquias.

GRÁFICO XXXIII

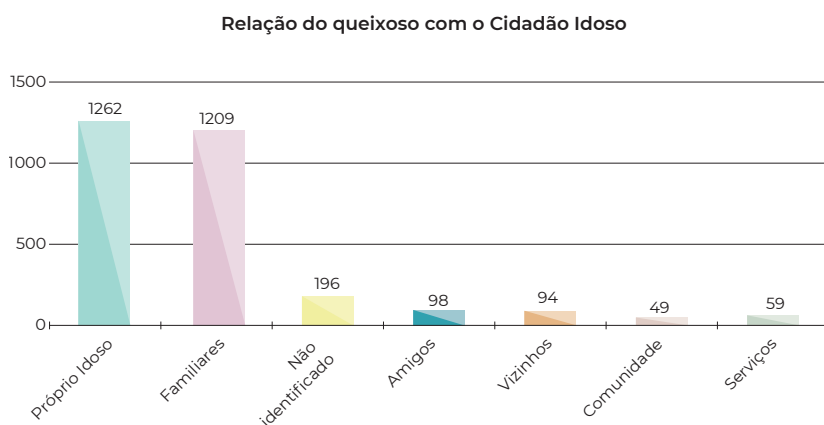
Origem do conhecimento da Linha do Cidadão Idoso



[Perfil do queixoso e relação com o idoso]

Sem surpresas, constata-se que mais de três quartos dos contactos foram promovidos pelos idosos interessados e por elementos da respetiva família. Em concreto, foram 2471 chamadas que significaram 83% do total. Desagregando, verifica-se que em 42% das situações foram os próprios idosos que estabeleceram contacto (1262 chamadas), ao passo que em 41% dos casos as chamadas foram levadas a cabo por familiares (1209 chamadas), facto que encontra justificação na evidente necessidade de informação sobre estabelecimentos e serviços que possam acolher, ocupar e apoiar a população mais velha, seja em estruturas residenciais e centros de dia, seja também em serviços de apoio domiciliário, teleassistência ou de acolhimento familiar. Deve deixar-se uma nota sobre a particular relevância que este assunto assumiu no decurso da pandemia, designadamente no que se refere à questão das visitas de familiares aos idosos residentes em lares e, em menor grau, à questão do impedimento de saídas dos utentes.

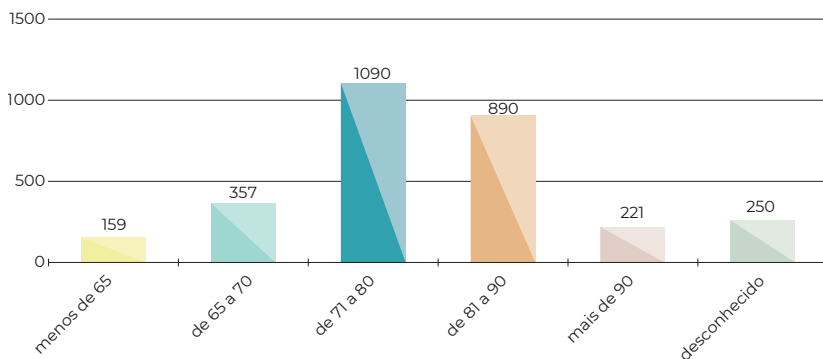
GRÁFICO XXXIV



Seguindo a tendência dos últimos anos, no universo dos queixosos predominou, por um lado, a faixa etária **de 71 a 80 anos** e, por outro lado, a **de 81 a 90 anos**. Com efeito, estes grupos etários foram responsáveis, em conjunto, por 1980 chamadas, ou seja, 67% do total dos contactos. É relevante destacar esta circunstância, na medida em que poderá traduzir a expressão efetiva do conceito de *envelhecimento ativo* que, consubstanciado numa autonomia física, psicológica e social, permite e potencia o pleno exercício do direito de participação.

GRÁFICO XXXV

Faixa etária dos cidadãos idosos



Como igualmente se tem vindo a notar, o número de chamadas asseguradas pelo género feminino (1749 chamadas) foi bastante superior ao dos contactos promovidos por pessoas do género masculino (1005).

[Principais temáticas]

O quadro seguinte procura caracterizar as preocupações dos nossos idosos a partir das principais questões abordadas nas chamadas atendidas em 2020:

QUADRO 18

PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS

Questões	N.º de questões
Respostas sociais e serviços de Apoio (v.g., centros de dia, serviço apoio domiciliário, estrutura residencial para idosos, acolhimento familiar, teleassistência, estatuto do cuidador informal)	461
Saúde (v.g., RNCCI, taxas moderadoras, saúde em geral, transporte de doentes, ajudas técnicas, saúde mental)	336
Serviços públicos (v.g., IMT, I.P., lojas de cidadão, serviços municipais, Autoridade tributária); Serviços Públicos essenciais	278
Pensões	251
Outras questões (v.g., ruído, atendimento prioritário, burla, atribuição e verificação grau de incapacidade)	212
Prestações sociais (complementos de dependência e solidário para idosos e outros subsídios relativos a idosos)	206
Ação social	152

Conflitos (familiares, de vizinhança, de consumo)	143
Atuação entidades (segurança social, IPSS, forças de segurança, autarquias)	105
Negligência de cuidados	72
Habitação	59
Contactos úteis	57
Isolamento ou solidão	54
Maus-tratos (na família, na instituição)	52
Violência doméstica	39
Regime Maior Acompanhado	37
Outros direitos fundamentais (v.g., autodeterminação)	34
Carência económica	28
Informação jurídica (v.g., testamento vital, proteção jurídica, direito sucessório)	24
Informação sobre Provedor de Justiça / Linha do Cidadão Idoso	23
Abuso material e financeiro	21
Abandono	7
Informação sobre Provedor de Justiça / Linha do Cidadão Idoso	33
Ações de interdição e inabilitação	18
Abandono	11

Em 2020, as questões mais frequentemente colocadas à Linha do Cidadão Idoso estiveram relacionadas com as **respostas sociais e serviços de apoio** (461), com a **saúde** (336 chamadas), com os **serviços públicos** (278) e com as **pensões** (251). Em conjunto, estas matérias representaram cerca de metade do total de chamadas registadas (45%). Todos eles são assuntos recorrentemente colocados à Linha ao longo dos últimos anos, mas, como já se aflorou, tiveram em 2020 um aumento significativo relacionado, pelo menos em parte, com os constrangimentos impostos pela pandemia na vida dos cidadãos mais velhos.

De todo o modo, pondera-se que o elevado número de chamadas sobre questões sociais, que incluíram as **respostas sociais e serviços de apoio** (461 chamadas, representando 16% do total da Linha), as **prestações sociais** (206, perfazendo 7%) e a **ação social**, em sentido lato (152, perfazendo 5%), é revelador, tanto da situação de dependência e vulnerabilidade em que se encontram inúmeros idosos, como da falência dos tradicionais suportes familiares existentes até algumas décadas atrás.

Continuaram a ter relevância os assuntos referentes a situações de abuso contra os mais velhos, como a **negligência de cuidados**, os **maus-tratos**, a **violência doméstica**, o **abandono** e o **abuso material e financeiro**, que totalizaram 191 chamadas (6% total). Com exceção da violência doméstica (que verificou diminuição de chamadas, passando de 63 em 2019 para 39 em 2020), os números relativos a estes temas não denotaram variações consideráveis relativamente aos anos anteriores. É também relevante assinalar que, em regra, os agressores continuam a ser pessoas muito próximas dos idosos, designadamente os próprios filhos/netos, e que muitos apresentam problemas de alcoolismo, de toxicodependência ou de saúde mental.

Representando 11% do total de solicitações (336 chamadas), o número de contactos relacionados com a **saúde** foi também expressivo. Note-se que esta matéria abarca um diversificado leque de problemas, que vão desde o funcionamento/atendimento das unidades de saúde familiar e hospitais, passando pelas dificuldades na marcação de consultas de especialidade, até ao acesso à rede nacional de cuidados continuados integrados (RNCCI), à isenção de taxas moderadoras, ao transporte não urgente de doentes e a problemas de saúde relacionados com as demências e a saúde mental.

As solicitações sobre **serviços públicos e pensões**, que conheceram algum crescimento face ao ano anterior, foram fundamentalmente motivadas pelas dificuldades de contacto com os estabelecimentos e pela falta de resposta a pedidos de informação. Assinale-se que se registaram autonomamente as chamadas sobre pensões, em face do seu número expressivo (251), que se referem, principalmente, a pedidos de informação/esclarecimento sobre o respetivo montante e a atrasos do Instituto da Segurança Social no seu deferimento e pagamento.

Relativamente aos demais serviços públicos, pode assinalar-se que, na sua maioria, os interessados pretenderam esclarecimentos sobre questões diversas, como a renovação de documentos caducados (designadamente o Cartão de Cidadão e a carta de condução) e as formas de contacto com serviços, como sejam a Autoridade Tributária e Aduaneira, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), as lojas do cidadão ou departamentos camarários.

Também as situações de conflito motivaram muitas chamadas (143), destacando-se aqui os conflitos familiares, tantas vezes traduzidos em discórdias com os filhos. Não raras vezes, são situações de abuso material e financeiro (21) que estão subjacentes aos desacordos.

Outro número relevante de chamadas (105) foi contabilizado a propósito da **atuação de algumas entidades** (105), que concretamente incidiram sobre a atuação das estruturas residenciais para idosos (ERPI), designadamente quanto às visitas, mas também relativamente às suas condições de funcionamento no contexto da pandemia.

A questões diretamente relacionadas com o aparecimento do novo coronavírus podem ser traduzidas através do quadro *infra*:

QUADRO 19

QUESTÕES DIRETAMENTE RELACIONADAS COM A PANDEMIA

Questões

Encerramento dos centros de dia

Justificação de faltas para cuidar de idosos dependentes

Forma de recebimento das pensões

Alteração do montante das pensões

Dificuldades no acesso aos serviços de saúde

Acesso às respostas sociais, designadamente às estruturas residenciais e ao apoio domiciliário

Necessidade de apoio, designadamente para compras e medicação

Acesso a prestações sociais, designadamente ao complemento solidário para idosos, ao complemento por dependência, ao subsídio de apoio ao cuidador informal e ao complemento solidário para idosos

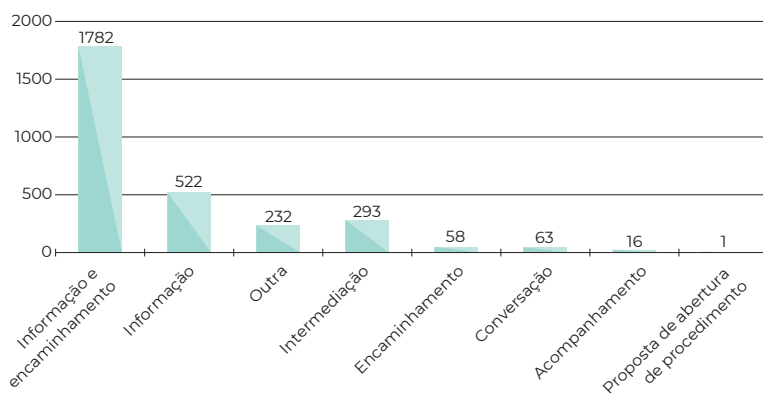
[Atuação da Linha]

Regista-se que, à semelhança do que se tem verificado em anos anteriores, a atuação da Linha do Cidadão Idoso foi consubstanciada, acima de tudo, na prestação de informações e no encaminhamento dos queixosos para as entidades competentes (2304 chamadas, correspondendo a 78% dos casos). Ainda assim, num número muito significativo de situações (309, isto é, em 10% das situações) assegurou-se a intermediação entre os interessados e os serviços em causa, ou seja, não só se estabeleceu a ligação como se acompanhou o desenvolvimento das diligências até à efetiva resolução da questão. A situação pandémica terá potenciado esta forma de atuação que, em 2020, conheceu um aumento de 85% em relação ao ano anterior (em 2019, foram 167 situações de encaminhamento). Aconteceu, por exemplo, com a intermediação que foi feita com os serviços de ação social das câmaras municipais, das juntas de freguesia, das instituições particulares de solidariedade social e das unidades de cuidados de saúde primários.

Refere-se, por fim, a situação em que a atuação da Linha do Cidadão Idoso originou a abertura de um processo cuja instrução passou a ser assegurada por uma das unidades temáticas. Estava em causa uma questão tributária e o N-CID reconheceu a impossibilidade de assegurar a pretensão em termos expeditos e a necessidade de uma intervenção mais formal.

GRÁFICO XXXVI

Atuação da Linha do Cidadão Idoso



Linha da Criança

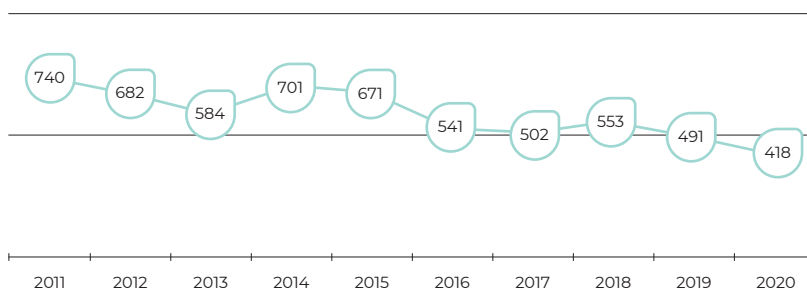
[Evolução e conhecimento da Linha]

Durante o ano de 2020, a Linha da Criança registou 418 chamadas, número que representa uma diminuição de cerca de 15% relativamente ao ano anterior.

Aqui, deve reconhecer-se que, nos últimos 10 anos, se tem vindo a notar uma tendência relativamente constante — apenas com pequenas oscilações — de decrescente utilização da Linha. Esta circunstância poderá resultar, pelo menos parcialmente, da existência de vários serviços telefónicos dedicados a este universo populacional. São exemplo disso: os serviços locais, que asseguram maior proximidade, as entidades de primeira linha em matéria de infância e juventude, designadamente os estabelecimentos escolares, os serviços de saúde e da Segurança Social, as organizações não-governamentais e as instituições particulares de solidariedade social.

GRÁFICO XXXVII

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

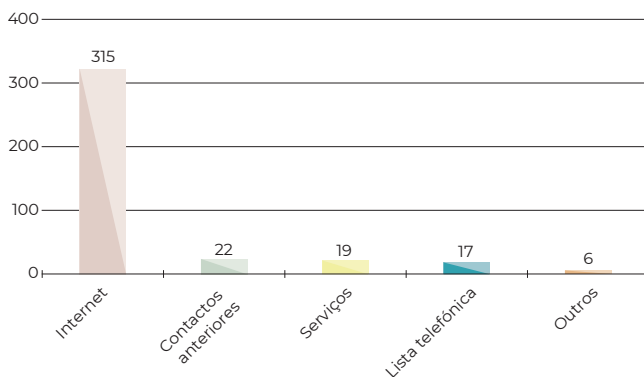


A Internet é, por excelência, o meio através do qual as pessoas têm conhecimento da existência da Linha da Criança, como foi referido em 315 de um total de 418 chamadas.

As restantes formas de conhecimento são residuais, ponderando-se que os números relativos à lista telefónica (17) retratam os casos em que são as pessoas mais idosas a estabelecer o contacto, designadamente os avós das crianças interessadas. De todo o modo, é relevante assinalar que em 22 chamadas foi explicado que um contacto anterior justificou novo recurso à Linha.

GRÁFICO XXXVIII

Origem do conhecimento da Linha da Criança

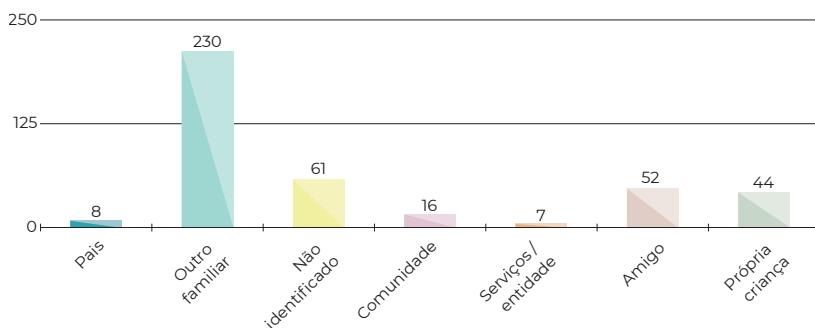


[Perfil dos queixosos]

Como vem sendo habitual, são os próprios pais que maioritariamente ligam para a Linha da Criança (230). Segue-se o grupo de outros familiares (61), em regra, tios e avós, e elementos da comunidade (52), designadamente vizinhos que denunciam situações em que as crianças estão em risco, por causa de comportamentos negligentes ou mesmo de maus-tratos. As chamadas feitas pelas próprias crianças são muito pontuais (8), reportando-se a maioria a conflitos com os progenitores e pontualmente a casos de negligência, maus-tratos e *bullying*.

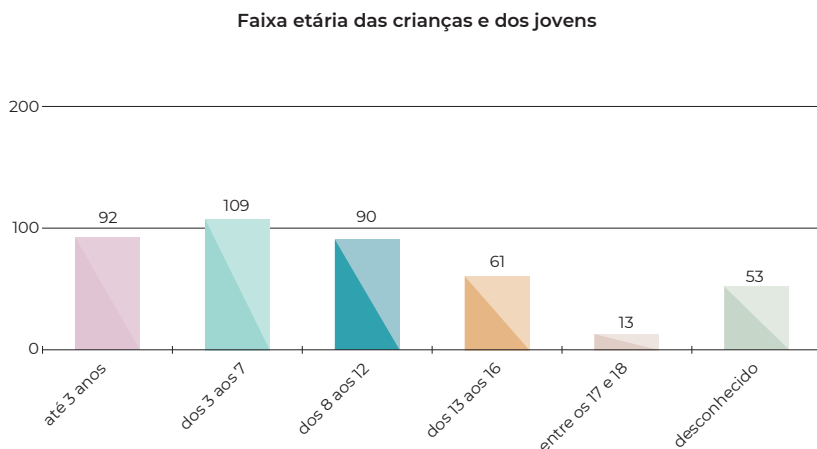
GRÁFICO XXXIX

Relação do queixoso com a criança



No que respeita à faixa etária das crianças e jovens a quem se referia a chamada, verificou-se a predominância do grupo **dos 3 aos 7** anos (109), seguido do grupo **até 3 anos** (92) e **dos 8 aos 12** (90). As situações que motivaram as chamadas reportaram-se, pois, à primeira infância das crianças, mais do que à adolescência.

GRÁFICO XL



Verificou-se a preponderância de raparigas (195), relativamente aos rapazes (176).

[Principais temáticas]

O quadro seguinte caracteriza as principais questões abordadas nas chamadas atendidas em 2020:

QUADRO 20

PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS

Questões	N.º de questões
Exercício das responsabilidades parentais	95
Negligência e maus-tratos (físicos e psíquicos)	91
COVID-19	71
Cuidados de saúde	35
Atuação de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude	34
Outras questões	25
Educação e problemas escolares	21

Exposição a comportamentos desviantes e a comportamentos de risco	17
Conflitos familiares e vizinhança	14
Prestações sociais	13
Exposição a violência doméstica	7
<i>Bulliyng</i>	5
Abuso sexual	3
Abandono	2
Adoção	1
Visita a avós	4
Informação jurídica	3
Adoção	1
Abandono	1

Foi a matéria do **exercício das responsabilidades parentais** que suscitou o maior número de chamadas recebidas (95), representando perto de um quarto do total de contactos (em rigor, 23%), compreendendo quase sempre situações de conflito entre os progenitores, decorrentes do incumprimento das responsabilidades parentais. Por exemplo, do horário estipulado para levar os filhos à residência do outro progenitor, do número de dias de guarda ou da mudança de estabelecimento escolar sem conhecimento do outro progenitor.

O tema da **negligência e maus-tratos** também assumiu um lugar de destaque nas chamadas recebidas: foram 91, o que representa 22% do total de solicitações. Importa assinalar, todavia, que existe relação direta entre este tópico e o tema já mencionado das responsabilidades parentais. Muitas vezes, as queixas tiveram origem na imputação, por parte de um dos progenitores (ou de elementos da respetiva família alargada) sobre o outro, de comportamentos alegadamente suscetíveis de prejudicar o bem-estar das crianças. Em regra, as queixas incidiram sobre carências relativas à higiene, à alimentação, aos cuidados de saúde, às horas de descanso, ao apoio escolar e, em geral, ao incumprimento das rotinas estabelecidas.

Classificámos sob a designação **COVID-19** todas as chamadas que suscitaram problemas exclusivamente relacionados com a pandemia — e que foram 71, perfazendo 17% do total dos contactos com a Linha. Os temas concretamente abordados formam muito diversos e incluíram dúvidas sobre a doença (situações em que assegurámos o encaminhamento para a Linha SNS24), sobre os apoios relacionados com a assistência a filhos em confinamento domiciliário por causa do encerramento dos estabelecimentos escolares, sobre prestações sociais e direito ao teletrabalho resultante do isolamento profilático ou da quarentena dos filhos e, também, sobre o pagamento das mensalidades de escolas não públicas que suspenderam as atividades letivas devido à pandemia.

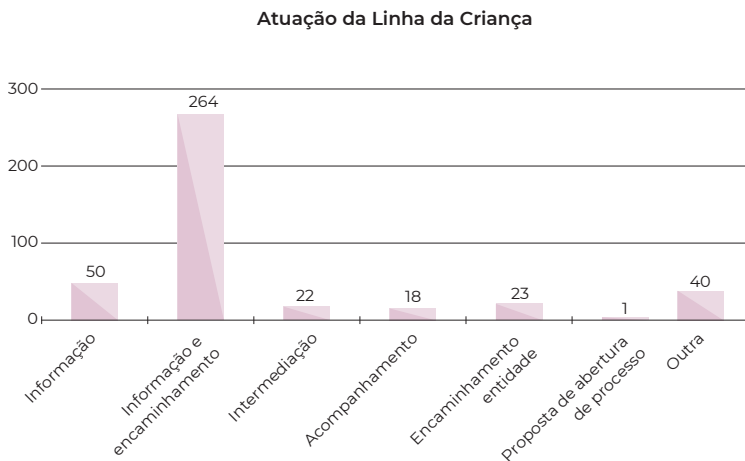
Ainda neste enquadramento, levantaram-se questões relativas à conciliação do teletrabalho com o exercício das responsabilidades parentais, tendo sido ainda recebidas chamadas através das quais nos foi transmitido o receio, em caso de conflito entre os pais, de contágio pela circunstância da(s) criança(s) ter(em) estado em grupos com familiares do outro

progenitor. Certamente também como consequência direta da pandemia, mas em sentido inverso, as 21 chamadas recebidas sobre educação e problemas escolares representam uma diminuição de cerca de 60% relativamente ao ano anterior, facto que pode estar associado ao encerramento dos estabelecimentos escolares durante o terceiro período de 2019/2020.

[Atuação da Linha]

O tipo de atuação da Linha da Criança desenvolvida na sequência das chamadas recebidas depende, em muito, das situações concretamente suscitadas. De todo o modo, a principal intervenção consistiu na prestação de informação e no encaminhamento dos queixosos para as entidades com competência de atuação (264 situações), bem como na ligação informal e facilitadora do diálogo entre os intervenientes, a que designamos por intermediação com as entidades visadas (designadamente, os estabelecimentos escolares e as comissões de proteção de crianças e jovens), o que sucedeu em 22 chamadas.

GRÁFICO XLI



Note-se que os serviços telefónicos do Provedor de Justiça procuram dar resposta aos problemas que lhes são colocados, e procuram fazê-lo de forma diligente e expedita. Todavia, sempre que tal não se revela possível, pode acontecer que a questão transite para a Assessoria. Foi o que sucedeu, por exemplo, no caso de uma menor brasileira que, pretendendo viajar para Portugal, se queixava da dificuldade na passagem de visto por parte de consulado português no Brasil. Estando em causa a necessidade de obtenção de declaração do SEF e o risco de ser impedida de entrar no País, abriu-se processo formal para acompanhar a questão. Na conclusão do mesmo, foi possível compreender que, mesmo sendo o destino final da menor

um outro país, a intervenção do SEF era perfeitamente justificada, pois estava em causa a entrada na fronteira externa da UE de uma nacional de país terceiro. Foi então possível esclarecer devidamente os familiares da menor e explicar a documentação necessária para evitar contratempos na viagem.

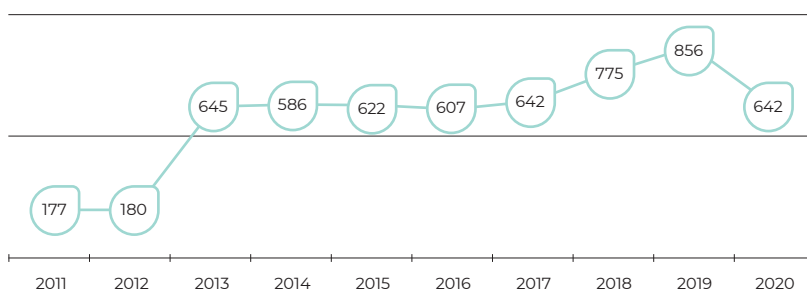
Linha do Cidadão com Deficiência

[Evolução e conhecimento da Linha]

No ano de 2020, registou-se um decréscimo de 25% no número de chamadas recebidas na Linha do Cidadão com Deficiência relativamente ao ano anterior (-214 contactos).

GRÁFICO XLII

Evolução do número de chamadas da Linha do Cidadão com Deficiência desde 2011



As 642 chamadas recebidas corresponderam ao mesmo número verificado em 2017, substanciando um retrocesso depois de três anos de crescimento. Tal como nas outras linhas, a lista telefónica (65 chamadas) tem vindo a perder importância como meio de conhecimento da Linha, sendo referido apenas pelos queixosos de faixa etária mais avançada.

Por regra, são os próprios cidadãos com deficiência que contactam a Linha (393 chamadas), representando 61,21% das solicitações. Segue-se o núcleo familiar (135), designadamente os pais (96 chamadas).

GRÁFICO XLIII

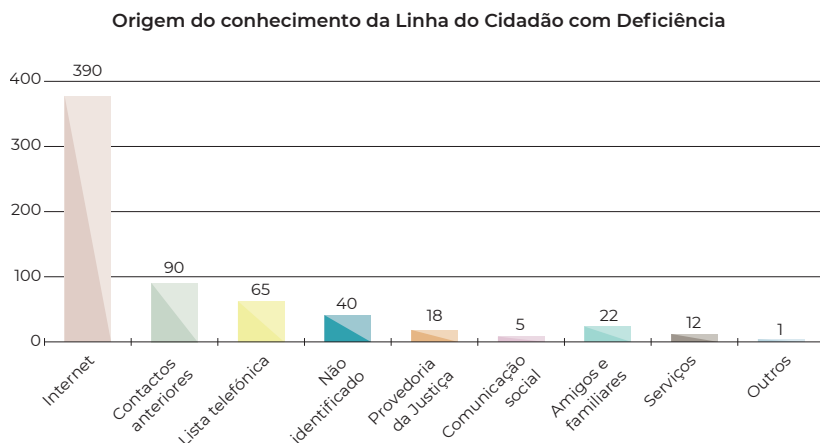
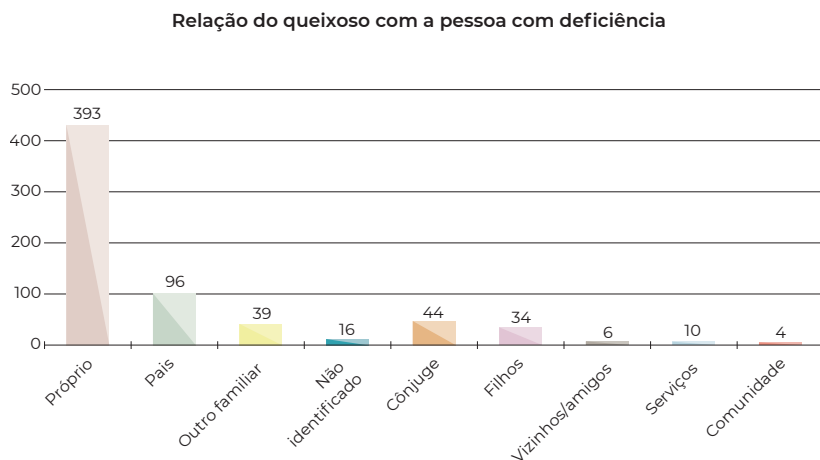


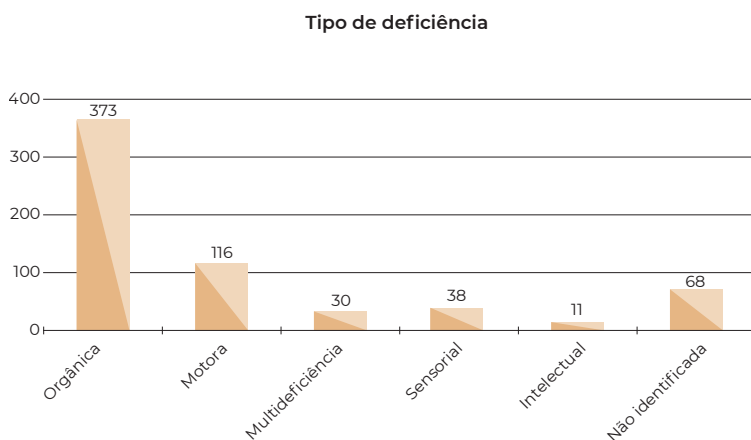
GRÁFICO XLIV



Mesmo que, ao longo dos anos, se tenha sempre acentuado que a atuação do Provedor de Justiça no campo dos direitos das pessoas com deficiência se desenvolve de acordo com um modelo de direitos humanos, razões essencialmente ligadas à reflexão crítica que o N-CID faz sobre a sua própria atividade justificam que se procure conhecer o tipo de deficiência das pessoas interessadas nos contactos com a Linha do Cidadão com Deficiência. Como já acentuámos em relatórios anteriores, esta informação não deixa de ser importante, designadamente

para a escolha da formação ajustada aos membros da equipa ou para o estabelecimento de parcerias com instituições da área da deficiência, para além de permitir conhecer melhor a realidade nacional nesta área. É neste contexto que se assinala que mais de metade das chamadas (58,1%) se reporta a situações de deficiência orgânica (quando no ano anterior apenas motivara um terço dos contactos). Continuam a crescer as solicitações sobre deficiência motora (116), bem distante do número de casos relativos à deficiência sensorial (38) e à multificiência (30).

GRÁFICO XLV



Quanto aos graus de incapacidade que suscitam o maior número de pedidos, a tendência dos anos anteriores não se alterou: predominam os queixosos com grau de incapacidade **entre 60% e 79%** (236 chamadas), seguindo-se **entre 80% e 89%** (123) e **igual ou superior a 90%** (111).

No ano de 2020, a principal faixa etária das pessoas com deficiência no interesse das quais os contactos foram estabelecidos foi o grupo **de 18 a 54 anos** (387 chamadas), seguido do grupo **de 55 a 66** (165) e por último do grupo **0-17 anos** (44) — assinalando-se que as chamadas relativas a este último foram estabelecidas sobretudo por familiares, particularmente os pais.

À semelhança dos anos anteriores, no universo das pessoas com deficiência que entraram em contacto com a Linha do Cidadão com Deficiência continua a predominar o sexo masculino (321 chamadas, face a 297 do sexo feminino). Ainda assim, deve assinalar-se que esta diferença tem vindo a diminuir.

GRÁFICO XLVI

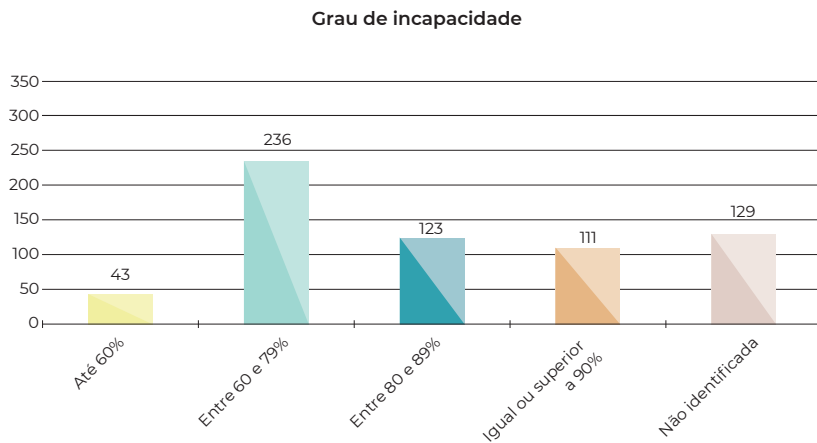
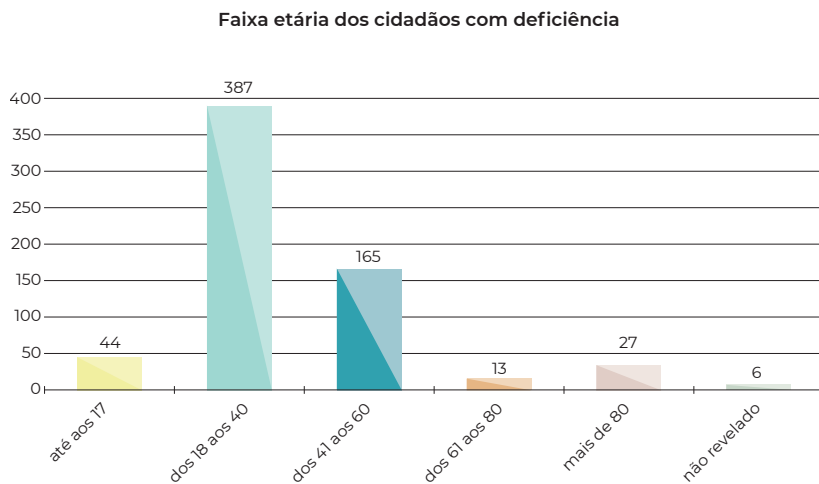


GRÁFICO XLVII



[Principais temáticas]

QUADRO 21

PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS

Questões	N.º de questões
Prestações sociais (v.g, PSI, complemento por dependência, subsídio de assistência a 3.ª pessoa, bonificação por deficiência)	163
Outras questões	60
COVID-19	47
Reabilitação e cuidados de saúde física e mental	43
Atribuição e verificação de grau de incapacidade	43
Produtos de apoio	35
Serviços Públicos e serviços públicos essenciais	30
Respostas sociais	29
Pensões	24
Habitação	24
Parqueamento automóvel	21
Benefícios fiscais	17
Acessibilidades e mobilidade	16
Regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas)	12
Mercado de trabalho (incluindo adaptação posto trabalho)	12
Legislação e obrigações familiares	11
Educação/formação profissional	10
Ação social	10
Conflitos (familiares, vizinhança, consumo)	9
Atendimento prioritário	5
Seguros	5
Regime maior acompanhado	5
Discriminação e violação de direitos	4
Centros de referência	4
Maus-tratos/negligência	3

Em geral, as **prestações sociais** continuam a ser o assunto mais abordado (163 chamadas). Em 2020, a maioria das chamadas sobre este tema (em rigor, 87) visava o esclarecimento de dúvidas sobre a **Prestação Social para a Inclusão**, designadamente no que se refere a atrasos na respetiva atribuição, na decisão dos recursos, assim como quanto à fundamentação dos indeferimentos.

Também na Linha do Cidadão com Deficiência inúmeros contactos foram motivados pela situação de pandemia. Desde logo, a maioria das 43 chamadas sobre **cuidados de saúde física e mental** tiveram que ver com a dificuldade de contacto com unidades de saúde para obtenção de receitas, consultas ou com o cancelamento/adiamento de diversos atos médicos. O mesmo número de chamadas (43) foi recebido sobre a atribuição e verificação de incapacidade, estando aqui em causa a atribuição ou reavaliação do Atestado Médico Multiusos de Incapacidade, atos que foram suspensos durante o Estado de Emergência e que motivaram tomada de posição do Provedor de Justiça.²⁰⁸

Também motivaram o recurso a esta Linha o fecho e a reorganização de serviços públicos por causa da pandemia, como os balcões da Segurança Social, os serviços de finanças e, naturalmente, os centros de saúde. Especialmente complicada foi a questão da não admissão de novos utentes em instituições, fossem IPSS, Centros de Atividades Ocupacionais ou Centros de Acolhimento, isto por causa dos enormes transtornos causados às famílias, surpreendidas com esta nova realidade. Muitas dúvidas foram também colocadas sobre a solicitação de apoios financeiros/prestações sociais para os familiares que, exatamente por causa da inexistência de respostas sociais adequadas, se viram na necessidade de permanecer em casa, como cuidadores.

Importa ainda referir as chamadas recebidas sobre o direito das pessoas com deficiência ao teletrabalho e sobre as necessidades de apoio para a realização de atividades básicas do dia-a-dia, como compras ou deslocações à farmácia ou aos correios.

As 60 chamadas agrupadas em **outras questões** abrangeram pedidos de informação muito diversos, como, por exemplo, problemas de ruído de vizinhança e de obras particulares, transporte para unidades de saúde e a benefícios fiscais.

[Atuação da Linha]

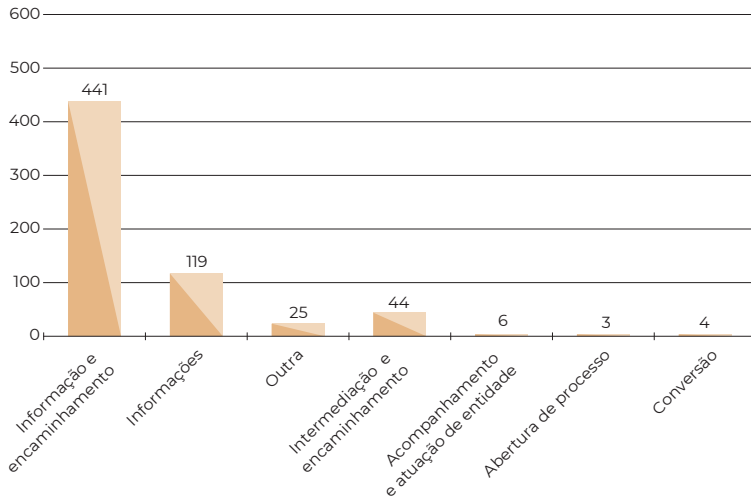
À semelhança das demais linhas, a principal atuação da Linha do Cidadão com Deficiência foi consubstanciada na prestação de informações e no encaminhamento dos queixosos, o que aconteceu em 87,23% dos casos.

Com referência ao ano anterior, verificou-se um aumento da necessidade de diligências acrescidas de apoio aos queixosos, designadamente nos domínios da saúde física e mental, verificação do grau de incapacidade, habitação, ação social, formação profissional, centros de referência e acessibilidade e mobilidade. Estas situações corresponderam a 7,8% das chamadas, traduzidas em 50 situações. Por exemplo, foram desenvolvidas diligências junto das administrações regionais de saúde e dos centros de saúde e foi também necessário realizar um número substancial de contactos com o Instituto da Segurança Social e as autarquias, designadamente sobre assuntos relacionados com habitação.

²⁰⁸ A Recomendação n.º 3/B/2020 pode ser consultada em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=18223>

GRÁFICO XLVIII

Atuação da Linha do Cidadão com Deficiência



*



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

A large, light-colored number '5' is centered on a dark olive green background. The number is composed of several overlapping, semi-transparent shapes that create a layered effect. The top bar of the '5' is a horizontal rectangle. The stem is a vertical rectangle. The bottom curve is a large, rounded shape that overlaps the stem and the top bar. The overall effect is a modern, geometric design.

**A ATIVIDADE
INTERNACIONAL
DO PROVEDOR DE
JUSTIÇA**

3. A atividade internacional do Provedor de Justiça

A evolução das competências do Provedor de Justiça reflete-se de forma evidente na atividade internacional da instituição. Esta estende-se, hoje, a diferentes planos, desde a interação com os sistemas internacional e europeu de direitos humanos até à participação em organizações de carácter internacional que congregam instituições congéneres.

Neste âmbito, o Provedor de Justiça colabora habitualmente com diversos organismos internacionais, quer no âmbito de procedimentos relativos ao cumprimento das obrigações internacionais do Estado Português, fornecendo informação relevante, quer participando na troca de experiências e boas práticas em diversos *fora*. Além disso, o Provedor de Justiça sedimenta as relações institucionais de carácter bilateral quando possível e oportuno.

O Provedor de Justiça integra ainda, conforme referido acima, a Comissão Nacional de Direitos Humanos, enquanto observador, o que lhe permite acompanhar a implementação das obrigações internacionais por parte do Estado Português.

Mantêm-se disponíveis na página do Provedor de Justiça, os mais relevantes relatórios e documentos preparados pelo Provedor de Justiça no âmbito da sua atividade internacional.

3.1. Interação com os sistemas internacional e europeu de direitos humanos

O Provedor de Justiça é, desde 1999, instituição nacional de direitos humanos, acreditada pela *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI) com estatuto A, em plena conformidade com os Princípios de Paris das Nações Unidas, formalmente adotados pela Resolução n.º 48/134, de 20 de dezembro de 1993, da Assembleia Geral da ONU. A acreditação pela GANHRI confere às instituições nacionais de direitos humanos direitos especiais de participação em organizações internacionais e regionais, e é habitualmente encorajada por parte da Assembleia Geral da ONU às instituições nacionais.

Neste contexto, a Provedora de Justiça assume como prioridade a colaboração com os competentes organismos da Organização das Nações Unidas no que diz respeito ao cumprimento por parte do Estado Português das obrigações internacionais por este assumidas em matéria de direitos humanos.

Durante o ano de 2020, em virtude da crise pandémica foram mais limitadas as oportunidades de colaboração neste plano, em virtude do adiamento dos trabalhos internacionais nesta matéria.

Em qualquer caso, destaca-se aqui a audição do Provedor de Justiça na pré-sessão do Grupo de Trabalho para a 79.ª sessão relativa à Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (CEDAW). Nesse âmbito, a Provedora de Justiça teve ocasião de chamar a atenção do Comité para os seguintes aspetos centrais relativos à proteção dos

direitos das mulheres, em particular no contexto da pandemia de COVID-19: a) o aumento da violência contra as mulheres e violência doméstica; b) a intensificação da desigualdade entre homens e mulheres no contexto familiar e laboral; c) o aumento do desemprego e precariedade das relações laborais das mulheres; e d) a exposição acrescida das mulheres a riscos de saúde no contexto pandémico.

3.2. Colaboração em estudos e relatórios de organismos internacionais

Enquanto instituição nacional de direitos humanos, o Provedor de Justiça intervém e colabora habitualmente com os sistemas internacional e europeu de proteção de direitos humanos, respondendo a diversas solicitações das diferentes entidades aí presentes.

Destacam-se, aqui, iniciativas diversas, como respostas a pedidos de informação, respostas a questionários internacionais, participação em conferências, seminários, entre outros. Neste âmbito, o Provedor desenvolve um diálogo permanente e contínuo com diversas entidades internacionais, como peritos independentes, relatores especiais, grupos de trabalho, ou redes de instituições nacionais de direitos humanos, fornecendo informação sobre o grau de proteção dos direitos humanos em Portugal.

Em 2020, destacam-se as seguintes atividades desenvolvidas a este respeito:

a) No plano internacional

Nações Unidas

- Resposta ao questionário do Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o papel das instituições nacionais de direitos humanos e a pandemia de COVID-19;
- Resposta a questionário do Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre direitos humanos e alterações climáticas;
- Resposta a questionário do Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre assassinatos e ataques a defensores de direitos humanos, jornalistas e membros de sindicatos;
- Resposta ao pedido de contributos do Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre boas práticas em matéria de trabalho e funcionamento dos Provedores de Justiça, no âmbito do relatório do Secretário Geral das Nações Unidas para a 75.ª sessão da Assembleia Geral;
- Resposta ao questionário sobre o direito de reunião do Comité de Direitos Humanos: comentário ao artigo 21.º do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos;
- Resposta a pedido de contributo do Relator Especial para os direitos humanos dos migrantes sobre a detenção ilegal e a proteção de crianças: *“Ending immigration detention of children and seeking adequate reception and care for them”*;

- Resposta ao pedido de informação enviado pelo SPT ("*United Nations Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*"), na sequência das suas recomendações aos Estados Parte e mecanismos nacionais de prevenção quanto à pandemia de COVID-19 (CAT/OP/10).

Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI)

- Resposta a questionário da GANHRI sobre o envolvimento das instituições nacionais de direitos humanos no âmbito da pandemia COVID-19;

- Resposta a questionário sobre os direitos das mulheres e raparigas com deficiência.

Outros

- Resposta a pedido de informação enviado pelo "*Global Detention Project*", organização não-governamental baseada em Genebra, quanto a detenção de imigrantes e pandemia de COVID-19;

- Resposta a pedido de contributos do Defensor Público da Geórgia sobre procedimentos de impugnação das decisões do Provedor de Justiça;

- Resposta a questionário da *Association pour la Prevention de la Torture* sobre assistência jurídica;

- Em particular, no âmbito da *Federacion Iberoamericana de Ombudsman*:

- Contributo para o "*XVIII INFORME SOBRE DERECHOS HUMANOS*" acerca do regime do estado de exceção no contexto da pandemia de COVID-19;
- Resposta a pedido de informação sobre medidas nacionais tomadas face à crise global da COVID-19;
- Resposta a pedido de informação sobre medidas económicas para os mais desfavorecidos, economia informal ou microempresas adotadas em Portugal face à crise global da COVID-19;
- Participação no relatório coletivo do Grupo sobre Empresas e Direitos Humanos: "*Recommendations for the incorporation of the human rights approach in the environmental impact assessment of mining projects*".

b) No plano europeu

União Europeia

- Participação no processo de consulta sobre a nova Estratégia para a implementação da Carta dos Direitos Fundamentais apresentada pela Comissão Europeia, através do envio de sugestões à Comissão Europeia e à Direção-Geral da Política da Justiça;

- Participação no processo de consulta pública sobre o Livro Branco da Comissão Europeia sobre Inteligência Artificial;

- Participação no inquérito promovido pela Agência Europeia dos Direitos Fundamentais a respeito da nova Estratégia para a implementação da Carta dos Direitos Fundamentais;

- Participação no processo de avaliação da Estratégia da Agência Europeia de Direitos Fundamentais 2018-2022;
- Participação no processo de consulta pública sobre o Programa de Trabalho para 2022 da Agência Europeia de Direitos Fundamentais;
- Resposta a pedido de contributos do Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça, acerca das atividades da Provedoria em matéria de direitos humanos, para efeitos de elaboração do Relatório Anual da Agência Europeia de Direitos Fundamentais relativo ao ano de 2020;
- Resposta a pedido de informação da Rede Europeia de *Ombudsman* sobre o trabalho da Rede no contexto da pandemia COVID-19.

Conselho da Europa

- Resposta a questionário do Comité de Peritos sobre os Direitos e Superiores Interesses das Crianças em Procedimentos de Separação Parental e de Acolhimento, sobre o superior interesse da criança em processos de inibição do exercício de responsabilidades parentais ou de institucionalização de crianças e jovens;
- Resposta a questionário do Comité de Peritos sobre os Direitos e Superiores Interesses das Crianças em Procedimentos de Separação parental e de Acolhimento, sobre o superior interesse da criança em processos de separação parental;
- Resposta a questionário do Comité *Ad hoc* sobre Inteligência Artificial (CAHAI) sobre o trabalho desenvolvido e o mandato do CAHAI;
- Resposta a questionário sobre o Livro Branco sobre Inteligência Artificial, organizado pelo Comité *Ad Hoc* Sobre Inteligência Artificial do Conselho da Europa.

European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI)

- Contributo para o relatório coletivo sobre respeito pelos princípios do Estado de Direito ("*Rule of Law Report*");
- Contributo no âmbito do grupo de trabalho sobre Asilo e Migrações acerca do controlo policial de fronteiras;
- Colaboração no âmbito do grupo de trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos sobre temas de inteligência artificial.

Outros

- Articulação com a Estrutura de Missão da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia em 2021 a respeito da adoção do plano europeu sobre Empresas e Direitos Humanos;
- Articulação com o Secretário de Estado do Consumidor a respeito da adoção do plano nacional sobre Empresas e Direitos Humanos;
- Colaboração com o Ministério do Ambiente na consulta promovida para elaboração do 6.º relatório de implementação nacional da Convenção de Aarhus – Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas, sobre o acesso à informação, participação do público nos processos de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente;

- Colaboração com o Ministério do Ambiente, no âmbito do trabalho promovido pela Comissão Europeia, sobre «Garantia de conformidade ambiental VADE-MÉCUM – Tratamento de queixas e participação dos cidadãos».

3.3. Participação em redes internacionais de cooperação

a) Rede CPLP de Direitos Humanos

Em 2018 a Provedora de Justiça definiu como prioridade estratégica da sua intervenção no plano internacional a cooperação para a dinamização da Rede de Provedores de Justiça, de Comissões Nacionais de Direitos Humanos e demais Instituições de Direitos Humanos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Rede CPLP de Direitos Humanos). Esse impulso materializou-se, em um primeiro momento, com a realização, no dia 13 de dezembro de 2018, da terceira reunião da Rede CPLP em Lisboa na qual, entre outras decisões tomadas, foi eleito Presidente o Provedor de Justiça de Cabo Verde e determinado que a Secretaria Técnica da Rede ficaria sediada no Provedor de Justiça de Portugal.

No ano de 2020 os membros da Rede CPLP de Direitos Humanos procuraram dinamizar os trabalhos da Rede, envidando esforços no sentido de realização de uma reunião de trabalho destinada a partilhar experiências a respeito da pandemia de COVID-19 em particular no que diz respeito ao impacto da pandemia em termos organizativos e funcionais e à atividade desenvolvida pelas diversas instituições. Nesse contexto, a Provedora de Justiça na qualidade de Secretariado Executivo da Rede manteve ainda contactos com a CPLP, visando providenciar pelo lançamento do *site* autónomo da Rede CPLP de Direitos Humanos alojado no *site* daquela organização.

b) *International Ombudsman Institute (IOI)*

O IOI é uma organização global que congrega 198 *Ombudsman*, de âmbito nacional e sub-nacional, de mais de 100 países. Esta instituição está subdividida em seis Direções Regionais – África, Ásia, Australásia e Pacífico, Europa, Caraíbas e América Latina e América do Norte – e centra a sua atividade no apoio aos seus membros designadamente em matéria de formação, investigação e apoio a projetos regionais.

No âmbito do IOI, a Provedora de Justiça foi eleita membro da direção europeia e internacional deste organismo.

Em 2020, tiveram lugar diversas reuniões de trabalho, das quais se destaca a reunião no dia 2 de março e a reunião de dia 29 de outubro do Comité Conjunto dos Diretores Regionais do IOI.

Assinala-se, aqui, ainda a participação da Provedora de Justiça e da Provedora-Adjunta em Barcelona num *workshop* internacional sobre “Inteligência Artificial e Direitos Humanos”, organizado ao longo de dois dias, 2 e 3 de março, pelo IOI e o Provedor de Justiça da Catalunha.

c) Provedor de Justiça Europeu e Rede Europeia de Provedores de Justiça

No ano de 2020 manteve-se a colaboração quer com o Provedor de Justiça Europeu, quer com a Rede Europeia de Provedores de Justiça.

Assim, o Provedor de Justiça respondeu a várias questões suscitadas pelo Provedor Europeu relativas a matérias relacionadas com o Direito da União Europeia, mas também a pedidos de colaboração de instituições nacionais de Estados-Membro da União para resolução de problemas concretos envolvendo o funcionamento da administração.

O Provedor de Justiça marcou ainda presença, através dos Provedores-Adjuntos, na Conferência Anual da Rede Europeia de Provedores de Justiça, que teve lugar remotamente, no dia 11 de outubro.

Os Provedores-Adjuntos e um membro do Gabinete, participaram ainda na conferência *online* sobre o futuro do Provedor de Justiça Europeu e a cooperação no seio da Rede Europeia de *Ombudsman*, que marcou a celebração do seu 25.º aniversário.

d) Federação Ibero-americana de Ombudsman (FIO)

Em 2020, prosseguiu a participação do Provedor de Justiça na Rede Mulheres da FIO, através da elaboração de estudos e de relatórios, participação em reuniões, conferências e em grupos de trabalho temáticos sobre os mais diversos temas, e o envio de informações sobre a realidade nacional.

Em particular, em 2020, foi publicado o Relatório da FIO sobre “Violência de Género”, no qual o Provedor de Justiça colaborou em conjunto com outras instituições. Prosseguiu ainda a participação no trabalho coletivo “Recomendações para Incorporação de uma Perspetiva de Direitos Humanos na Avaliação do Impacto Ambiental da Atividade Mineira” do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos e Atividade Mineira da FIO. A participação do Provedor de Justiça reconduziu-se aqui ao envio de informações sobre a realidade nacional, à análise da legislação relacionada com o procedimento e políticas públicas, bem como à participação em reuniões realizadas por videoconferência. O trabalho realizado foi apresentado publicamente no dia 9 de setembro, no V Fórum Regional sobre Empresas e Direitos Humanos na América Latina.

O primeiro congresso virtual organizado pela FIO e a Rede de Instituições Nacionais de Direitos Humanos do Continente Americano (RINDHCA) decorreu nos dias 15 e 16 de dezembro de 2020, tendo-se centrado nas pressões e agressões que algumas destas instituições sofreram no quadro da pandemia da COVID-19 e das restrições de direitos impostas em nome da proteção da saúde pública. A Provedora de Justiça participou aí, por via telemática, na sessão

sobre os estados de exceção ao lado dos seus homólogos de Espanha e da Colômbia e da Relatora Especial da ONU sobre Direitos Económicos, Sociais, Culturais e Ambientais.

Em 17 de dezembro, a Provedora de Justiça esteve presente na XXV Assembleia Geral ordinária da FIO, que teve lugar por via telemática.

Destaca-se, ainda, a participação da Provedora de Justiça nas seguintes atividades desenvolvidas no âmbito da FIO:

- Contributo para o “*XVIII Informe sobre derechos humanos*” acerca do regime do estado de exceção no contexto da pandemia de COVID-19;
- Resposta a pedido de informação sobre medidas nacionais tomadas face à crise global da COVID-19;
- Resposta a pedido de informação sobre medidas económicas para os mais desfavorecidos, economia informal ou microempresas adotadas em Portugal face à crise global da COVID-19;
- Participação no relatório coletivo do Grupo sobre Empresas e Direitos Humanos: “*Recommendations for the incorporation of the human rights approach in the environmental impact assessment of mining projects*”;
- Participação no *webminar* “*Business and Human Rights in times of COVID-19*”.

Cooperação Bilateral

Moçambique

A convite do Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a Provedora de Justiça participou numa missão desenvolvida em Moçambique, na capital Maputo, entre 23 de fevereiro e 5 de março, que contou também com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Rede Africana de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (NANHRI).

A primeira ação, realizada entre 24 e 28 de fevereiro, visou identificar as lacunas e os pontos fortes da Comissão Nacional de Direitos Humanos de Moçambique, avaliando as alterações necessárias ao pleno cumprimento dos Princípios de Paris.

Em 2 de março, realizou-se o *workshop* subordinado ao tema “O Papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos” onde foi feita a apresentação “A experiência do Provedor de Justiça de Portugal”. Nos dias 3 e 4 de março, teve lugar a análise ao funcionamento do Provedor de Justiça de Moçambique, com vista a ser prestado apoio àquela instituição.

3.4. Visitas e participação em reuniões e grupos de trabalho internacionais

Em 2020, a atividade internacional do Provedor de Justiça foi igualmente marcada pela realização de visitas e reuniões de trabalho com entidades relacionadas com a defesa e promoção dos direitos humanos no plano internacional.

Nos dias 20 e 21 de janeiro, a Provedora de Justiça deslocou-se a Madrid para uma visita de trabalho ao *Defensor del Pueblo*, instituição homóloga espanhola. À semelhança do Provedor de Justiça, o *Defensor del Pueblo* é, em Espanha, igualmente mediador entre os cidadãos e as administrações públicas, instituição nacional de direitos humanos e Mecanismo Nacional de Prevenção da tortura e maus-tratos de pessoas privadas de liberdade. A visita de dois dias visou estreitar laços de cooperação e partilhar boas práticas e experiências.

No dia 21 de fevereiro, um grupo de elementos do Mecanismo Nacional de Prevenção da tortura de Cabo Verde realizou uma visita de trabalho junto do Mecanismo Nacional de Prevenção de Portugal, função aqui assumida pelo Provedor de Justiça. Ao longo de uma semana, as equipas partilharam experiências e boas práticas, tendo realizado visitas conjuntas de monitorização a vários estabelecimentos de privação da liberdade, designadamente estabelecimentos prisionais, centros de instalação temporária de estrangeiros e centros educativos.

A Provedora de Justiça marcou, ainda, presença em diversas reuniões de trabalho e outras iniciativas promovidas por organizações e redes internacionais de instituições nacionais de direitos humanos, por instituições congéneres ou por outras entidades estrangeiras, destinadas à promoção dos direitos humanos e à reflexão do papel das instituições nacionais de direitos humanos na matéria. Destacam-se, em particular, as seguintes participações:

- Participação da Provedora de Justiça e da Provedora-Adjunta em Barcelona num *workshop* internacional sobre “Inteligência Artificial e Direitos Humanos”, organizado ao longo de dois dias, 2 e 3 de março, pelo Instituto Internacional de *Ombudsman* e o Provedor de Justiça da Catalunha;
- Reunião com a Comissão Europeia, no dia 9 de junho, sobre o relatório sobre o cumprimento dos princípios do Estado de Direito, onde participou a Provedora-Adjunta;
- Participação pela Provedora-Adjunta no *webmeeting* organizado pelo Instituto Dinamarquês de Direitos Humanos sobre “COVID-19 and Business and Human Rights”;
- Reunião no âmbito da Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI), subordinada ao tema “*Knowledge Exchange and Good Practices*”, no dia 3 de dezembro;
- Conferência Anual no âmbito da Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) que teve lugar, por via telemática, no dia 4 de dezembro;
- Reunião, no dia 17 de dezembro, com a Comissária para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, sobre o combate ao racismo, intolerância e discriminação das mulheres.

3.5. Participação noutros eventos, colóquios e conferências internacionais

A Provedora de Justiça marcou ainda presença num conjunto considerável de eventos internacionais, de diversa natureza, que desde o início da pandemia de COVID-19 em Portugal, se realizaram sobretudo por via telemática. Destacam-se aqui:

- Participação no *webinar* “Violência contra mulheres e raparigas antes, durante e depois da COVID-19: a pandemia sombra que deve ser abordada”, promovido pelo Conselho da Europa, no dia 20 de maio;

- Participação no “*Expert Seminar on Artificial Intelligence and the Right to Privacy*” organizado pelo Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, nos dias 27 e 28 de maio;

- Participação no *webinar* “A violência de género durante a COVID-19”, promovido pela Federação Iberoamericana de *Ombusman*, no dia 8 de junho;

- Participação da Provedora-Adjunta no *webinar* “*Business and Human Rights in times of COVID-19*”, em junho 2020;

- Participação da Provedora-Adjunta no colóquio “*Empresas y Derechos Humanos en Tiempos de COVID*”, organizado pela FIO e pela Rede de Instituições Nacionais de Direitos Humanos do Continente Americano (RINDHCA), em 23 de junho;

- Participação pelos Provedores-Adjuntos de Justiça e um membro do Gabinete na conferência *online* sobre o futuro do Provedor de Justiça Europeu e a cooperação no seio da rede europeia de *Ombudsmen*, que marcou a celebração do seu 25.º aniversário, no dia 26 de outubro de 2020;

- Participação pela Provedora-Adjunta e um membro do Gabinete na conferência anual da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI), que teve lugar no dia 2 de novembro de 2020;

- Participação no *webinar* “*Climate Change – The role on National Human Rights Institutions*” organizado pela Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI) em 4 de dezembro;

- Participação pela Provedora-Adjunta e um membro do Gabinete na conferência promovida pela Comissão Europeia e a Agência de Direitos Fundamentais subordinada ao tema “*Reinforcing the EU Charter: Rights of people in the EU in the next decade*”, no dia 7 de dezembro de 2020.



GESTÃO DE RECURSOS

4. Gestão de recursos

Gestão administrativa e financeira

O ano de 2020 caracterizou-se pela continuidade em garantir um efetivo e rigoroso controlo da execução orçamental, em linha com o previsto no Orçamento do Estado.

Recursos financeiros

O orçamento de funcionamento da Provedoria de Justiça foi, no seu total global para o ano de 2020, de igual valor ao do ano anterior, como resumido no quadro seguinte.

QUADRO 22

ORÇAMENTO DE 2020	
Despesas correntes	€ 5 027 880,00
Despesas de investimento	€ 242 000,00
Total	€ 5 269 880,00

Despesas correntes e de investimento

As despesas com o pessoal continuam a representar a maior parte das responsabilidades financeiras da Provedoria de Justiça. Os encargos com segurança, energia, limpeza, higiene e comunicações foram os principais gastos com bens e serviços. No que respeita ao investimento, as principais despesas foram feitas no quadro de reestruturação informática da instituição, com a aquisição do respetivo material e componentes (*hardware* e *software*), tendo-se designadamente movimentado para o efeito, na sequência de alteração orçamental e por contrapartida do rubricado para pessoal, € 200 000,00.

Recursos Humanos

A Provedoria de Justiça tinha em 2020, ao seu serviço, o seguinte pessoal em funções, dividido pelas áreas de atuação identificadas no quadro *infra*.

QUADRO 23

PESSOAL EM FUNÇÕES	
Gabinete do Provedor de Justiça e dos Provedores-Adjuntos	13 ²⁰⁹
Assessoria	46
Apoio Técnico e Administrativo	39
Linhas da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência	2

No tocante ao género, prevalece o feminino entre o grupo de colaboradores que exercem funções neste órgão do Estado, como se observa no quadro seguinte.

QUADRO 24

GÉNERO	
Género masculino	27
Género feminino	73

No que respeita à faixa etária dos colaboradores, a compreendida entre os 50 e os 54 anos de idade é a mais representativa. Esta é a informação que se retira do quadro abaixo.

QUADRO 25

FAIXA ETÁRIA							
25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	+60
0	6	4	10	18	27	23	12

Atentas as atribuições deste órgão do Estado, definidas no artigo 1.º do Estatuto do Provedor de Justiça, o grau académico predominante continua a ser, em 2020, o da licenciatura (em Direito), sendo a comissão de serviço, por força do disposto no artigo 28.º da Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, a relação jurídica de emprego público estatisticamente mais frequente entre o pessoal ao serviço.

Relações Públicas

A atividade que é desenvolvida pela Divisão de Informação e Relações Públicas tem o seu foco no atendimento presencial e telefónico aos cidadãos, visando essencialmente:

- Aproximar o cidadão do Provedor de Justiça;
- Informar o cidadão sobre o direito de queixa ao Provedor de Justiça;
- Dar uma resposta célere aos pedidos de informação sobre processos em instrução.

²⁰⁹ Um dos elementos do Gabinete exerce funções especializadas no âmbito do N-CID.

- Informar o cidadão sobre os diversos direitos que lhe assistem e, sempre que necessário, proceder ao devido encaminhamento para as entidades competentes em razão da matéria apresentada.

Atendimento presencial e telefónico

Em 2020 procurou-se delinear um perfil dos cidadãos que se deslocam presencialmente à DIRP a fim de apresentar queixa, concluindo-se o seguinte:

Apresentaram queixa presencialmente na DIRP, cidadãos maioritariamente do género masculino, nacionais, no ativo, e distribuídos por faixas etárias compreendidas entre os 19 e os 91 anos.

Por comparação com 2019, verificou-se um acentuado decréscimo no número de cidadãos que se deslocaram aos nossos serviços, consequência direta da situação de pandemia vivida neste período e das inerentes limitações legalmente impostas ao atendimento presencial em todos os serviços públicos.

Assim, em 2020 foram realizados 432 atendimentos presenciais: 157 deram origem a apresentação de queixa, 167 visaram a prestação de informações sobre procedimentos em instrução e os restantes 108 traduziram-se na prestação de outras informações, como se observa, comparativamente ao ano anterior, no quadro *infra*.

QUADRO 26

ATENDIMENTO PRESENCIAL (RELAÇÕES PÚBLICAS) – VARIAÇÃO 2019-2020				
Ano	Atendimento Presencial			
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	Total (P)
2019	452	271	436	1159
2020	167	108	157	432
DIFERENCIAL	-63%	-60%	-64%	-63%

No que ao atendimento telefónico diz respeito, através do número geral e da Linha Azul, foram globalmente realizados 7593 atendimentos no ano de 2020: 4791 resultaram na prestação de informação sobre procedimentos em instrução, 2767 deram origem à prestação de outras informações e 35 redundaram na apresentação de queixa.

Registou-se uma diminuição global do número de atendimentos telefónicos. Nos atendimentos relativos à Linha Geral verificou-se um decréscimo de – 24 %, apurando-se, contudo, um ligeiro aumento da prestação de informações genéricas e das queixas novas recebidas por esta via (+ 2,4% e + 42 %, respetivamente).

O número de chamadas atendidas na Linha Azul (808 200 084) sofreu uma ligeira descida, com apenas menos 55 chamadas que no ano de 2019, traduzindo-se, no total, numa diminuição de – 4%.

Nos dois quadros seguintes pode observar-se, quanto a ambas as linhas (Geral e Azul), a variação entre 2019 e 2020.

QUADRO 27

ATENDIMENTO TELEFÓNICO (NÚMERO GERAL) VARIAÇÃO 2019-2020

Ano	Atendimento Presencial			
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	Total (P)
2019	6627	1738	12	8377
2020	4573	1781	17	6371
DIFERENCIAL	- 31%	+ 2,4 %	+ 42 %	- 24%

QUADRO 28

ATENDIMENTO TELEFÓNICO (LINHA AZUL) - VARIAÇÃO 2019-2020

Ano	Atendimento Presencial			
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	Total (P)
2019	218	1031	28	1277
2020	218	986	18	1222
DIFERENCIAL	0 %	- 4 %	- 36 %	- 4 %

O quadro *infra* conjuga, em valores totais, os dados relativos ao atendimento dos cidadãos que, quer através de atendimento telefónico quer presencialmente, se dirigiram a este órgão do Estado.

QUADRO 29

TOTAL DE CIDADÃOS ATENDIDOS - VARIAÇÃO 2018-2019

Ano	Total
2019	10813
2020	8025
DIFERENCIAL	- 26%

Principais assuntos

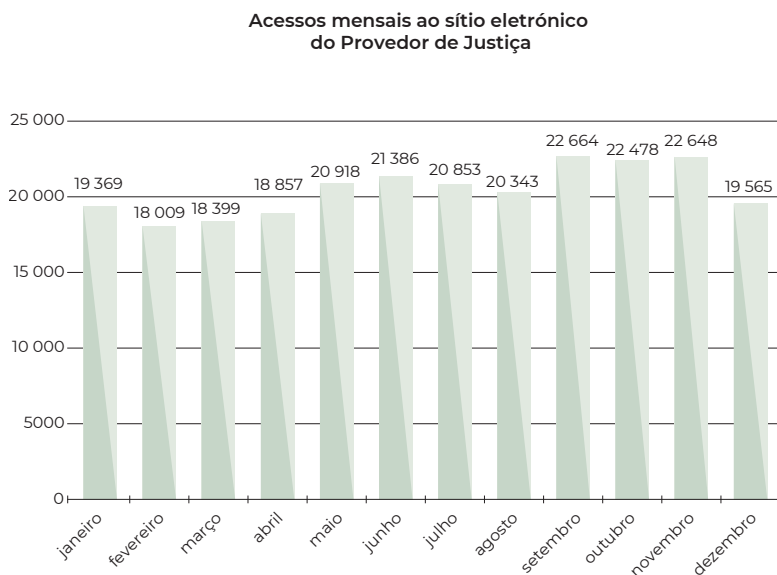
Os temas mais abordados nos atendimentos levados a cabo pela DIRP no ano de 2020 foram os das Prestações Sociais (981), o das Pensões (885), Autorização de Residência (437), Carreira (322) e Fiscalidade (320).

Especificamente quanto aos cidadãos reclusos (cujos contactos telefónicos atingiram as 1131 chamadas), colocaram-se, sobretudo, Questões Jurídicas (147), de Saúde (138) e de Integridade Física e Psicológica (73).

Acessos mensais ao Portal do Provedor de Justiça

Em 2020 registaram-se 245 489 acessos ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça. Constatam do quadro *infra* os acessos ao sítio do Provedor de Justiça por cada um dos meses do ano, tendo sido o mês de setembro aquele em que se verificou o maior número de visitas.

GRÁFICO XLIX



A large, light-colored number '5' is centered on a dark green background. The number is composed of several overlapping, semi-transparent shapes that create a layered effect.

PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS

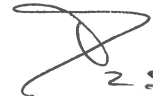
5. Principais siglas e abreviaturas

ADAM	Águas do Alto Minho
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AMIM	Atestado Médico de Incapacidade Multiusos
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
ARS	Administração Regional de Saúde
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
BD	Bonificação por Deficiência
CAAJ	Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça
CGA	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
CIRE	Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas
CNDH	Comissão Nacional dos Direitos Humanos
CNIS	Confederação Nacional de Instituições Particulares de Solidariedade Social
CNP	Centro Nacional de Pensões
CPAS	Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DPRP	Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais
DSADC	Direção de Serviços de Apoio e Defesa do Contribuinte
DSIRS	Direção de Serviços de IRS
EGEAC	Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural
ELH	Estratégia Local de Habitação
EMAT	Equipa Multidisciplinar de Assessoria aos Tribunais
EMEL	Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento, E.M.S.A
ENNHRI	<i>European Network of National Human Rights Institutions</i>
FGVT	Fundo de Garantia de Viagens e Turismo

FIO	Federação Ibero-americana de <i>Ombudsman</i>
GANHRI	<i>Global Alliance of National Human Rights Institutions</i>
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
IEFP	Instituto do Emprego e da Formação Profissional
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INDH	Instituição Nacional de Direitos Humanos
IOI	<i>International Ombudsman Institute</i>
IRN	Instituto dos Registos e Notariado
ISS	Instituto de Segurança Social, I.P.
MOE	Membros de Órgãos Estatutários
N-CID	Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência
PEF	Processo de Execução Fiscal
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública
PSI	Prestação Social para a Inclusão
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RE RN	Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado
RJA	Regime Jurídico da Adoção
RNCCI	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
RPSC	Regime de Proteção Social Convergente
SEF	Serviços de Estrangeiros e Fronteiras

SEIPD	Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência
SEPNA	Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (da GNR)
SIMAS	Serviços Intermunicipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora
SISS	Sistema de Informação da Segurança Social
SMN	Salário Mínimo Nacional
SPE	Secção de Processo Executivo (da Segurança Social)
SVIT	Serviços de Verificação de Incapacidades Temporárias
TI	Trabalhador Independente
USP	Unidade de Saúde Pública

- Por determinação de Sua Excelência o
1. Presidente da A.R. a 1.ª Coesão;
 2. cumprimento dos arts. 202.º e 203.º do Reg.º Interno;
 3. a DAR fazer publicar os resultados


25.6.21



PROVEDOR DE JUSTIÇA
INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

**MECANISMO NACIONAL
DE PREVENÇÃO**

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
2020

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada <u>68023</u>
Classificação _ / _ / _ / _ / _
Data <u>24 / 06 / 2021</u>

Mecanismo Nacional de Prevenção
Relatório à Assembleia da República – 2020

Edição – Provedor de Justiça

Revisão – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Tiragem – 100 exemplares

Depósito legal – 390963/15

ISSN – 2183-508X

Como contactar o Provedor de Justiça:

Rua do Pau de Bandeira, 7-9

1249-088 Lisboa | Portugal

Telefone: 213 92 66 00

Faxe: 21 396 12 43

provedor@provedor-jus.pt

www.provedor-jus.pt

Este documento pretende relatar a atividade desenvolvida, no ano de 2020, pelo Provedor de Justiça enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção, no âmbito do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

Índice

1. INTRODUÇÃO	7
2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O MNP	11
2.1. O âmbito de atuação do Mecanismo Nacional de Prevenção	12
2.2. A atuação do MNP em contexto de pandemia	13
3. ATIVIDADE DO MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO	17
4. A COVID-19 E A PRIVAÇÃO DE LIBERDADE EM PORTUGAL: BREVE REFLEXÃO	23
5. ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS	27
5.1. Considerações gerais	28
5.1.1. Atividade do Mecanismo	28
5.1.2. Evolução da população prisional	29
5.1.2.1. A Lei n.º 9/2020	31
5.1.2.2. A necessidade de atualização das lotações oficiais e de garantia de espaço suficiente por recluso	35
5.2. A gestão de um EP em tempos de COVID-19	36
5.2.1. Um ano em mudanças	36
5.2.2. O isolamento profilático	38
5.3. Ocupação	42
5.3.1. Escola e formação	42
5.3.2. Trabalho	43
5.3.3. Atividades lúdicas e tempo fora da cela	45
5.4. Contactos com o exterior	46
5.5. Recursos Humanos	48
5.5.1. Guardas prisionais	49
5.5.2. Corpo de técnicos e assistentes operacionais	50
5.5.3. Profissionais de saúde	52
5.6. Saúde	53
5.6.1. A resposta aos surtos	53
5.6.2. Avanços na privação de liberdade de inimputáveis	54
5.6.2.1. A evolução da situação na Clínica Psiquiátrica de Santa Cruz do Bispo	54
5.6.2.2. A abertura da Unidade Forense do Hospital Magalhães Lemos	57
5.6.2.3. A articulação entre os dois espaços	58
5.7. Regime de segurança e sua execução – uma reflexão	59
5.8. Outras questões	62
5.8.1. CCTV - Sistemas de videovigilância	62
5.8.2. Telefones nas celas	63
5.8.3. Autonomia orçamental	64
5.8.4. O parque automóvel	64
5.9. Olhando para o futuro: a necessidade de reforma do parque penitenciário português	64

6. CENTROS EDUCATIVOS	67
6.1. Considerações gerais	68
6.1.1. Atividade do MNP	68
6.1.2. Evolução da população	68
6.2. O impacto da pandemia	71
6.2.1. A organização dos CE	71
6.2.2. O quotidiano dos CE	75
6.3. Educação e outras atividades	79
6.4. Défice de Técnicos Profissionais de Reinserção Social	81
6.5. Saúde mental	82
6.6. Questões de futuro	82
7. CENTROS DE INSTALAÇÃO TEMPORÁRIA E ESPAÇOS EQUIPARADOS	87
7.1. Considerações gerais	88
7.2. O EECIT de Lisboa	89
7.2.1. A privação de liberdade no EECIT	90
7.2.2. Condições materiais	92
7.2.3. Acesso a bens pessoais	94
7.2.4. Contactos com o exterior	94
7.2.5. Acesso a advogado	96
7.2.6. Outros	97
7.3. EECIT do Porto	97
7.3.1. Encerramento do EECIT	97
7.3.2. Casos de recusa de entrada na ausência de EECIT	98
7.3.3. A eventual reabertura do EECIT	99
7.4. A situação no EECIT de Faro	99
7.4.1. Ocupação do EECIT	99
7.4.2. Funcionamento do EECIT	101
7.5. A Unidade Habitacional de Santo António	102
7.5.1. Considerações gerais	102
7.5.2. Contactos com o exterior	103
7.5.3. A utilização do quarto-cela	105
7.6. Desafios futuros	106
7.6.1. A necessidade de uniformização de procedimentos	106
7.6.2. A necessidade de alternativas	107
8. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS	109

1. Introdução

Em 2018 o Mecanismo Nacional de Prevenção definiu as prioridades da sua atuação para os três anos seguintes. Tendo em conta as limitações de meios que o constrangiam resolveu privilegiar o seguimento próximo de três tipos de lugares de detenção: os Estabelecimentos Prisionais, os Centros Educativos para Jovens e os Centros de Instalação Temporária e Espaços [a eles] Equiparados. Esta estratégia de atuação foi pensada com a plena consciência de que, com ela, se não estaria a dar integral cumprimento ao mandato *preventivo* que o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos conferia ao Mecanismo. Como bem se sabe, e como por várias vezes tem sido por nós repetido, tal mandato cifra-se no dever de visitar, de forma assídua e regular, todos os locais onde haja pessoas privadas de liberdade por ordem de uma autoridade pública, de modo a evitar que em tais lugares sobrevenham situações que ponham em risco o cumprimento do dever, que também o Estado português assumiu como sendo seu, de não tratar ninguém de modo *cruel, desumano* ou *degradante*. Atendendo à amplitude deste mandato, concentrar as visitas regulares do MNP em apenas três categorias de lugares de detenção implicaria deixar para trás outras realidades, que mereceriam também ser consideradas. Não obstante a consciência desta limitação, mantivemos ao longo destes três anos a decisão tomada: as limitações de meios de que dispúnhamos e ainda dispomos a tal nos forçou. Sendo os Estabelecimentos Prisionais lugares de detenção por excelência colocámo-los, logicamente, no lugar mais cimeiro das nossas prioridades. Por outro lado, acolhendo os Centros Educativos para Jovens crianças e adolescentes criminalmente inimputáveis mas já carecidos, de acordo com decisão judicial, de medidas de afastamento em relação à vida normal em sociedade, entendemos também dever aí recair a nossa particular atenção, dada a especialíssima vulnerabilidade das pessoas em causa. Finalmente, destinando-se os Espaços Equiparados a Centros de Instalação Temporária (e o único Centro de Instalação Temporária ainda hoje existente em território português) a receber migrantes que esperam decisão quanto à sua possibilidade de estada em território nacional ou execução de decisão, já tomada, quanto à necessidade de regresso a países de origem, também aí concluímos, por razões que nos parecem óbvias, pela necessidade de um especial acompanhamento.

Três anos passados cumprimos o plano que nos tínhamos proposto. Visitámos todos os cinquenta Estabelecimentos Prisionais do país. Os seis Centros Educativos para Jovens foram, em cada ano, todos acompanhados. Igualmente acompanhados foram os Espaços Equiparados a Centros de Instalação Temporária existentes nas zonas internacionais dos três aeroportos do continente (Lisboa, Porto e Faro) e o único Centro até agora sediado em território nacional (Unidade Habitacional de Santo António, no Porto). Assim, e chegado o momento de relatar o que foi a atuação do Mecanismo Nacional de Prevenção durante o ano de 2020, não será de estranhar que, também para este ano, se tenha escolhido ordenar a descrição de toda esta atividade em função da *natureza* do lugar visitado, tendo sempre em conta as especificidades de cada um e os problemas já anteriormente detetados.

O ano de 2020 não foi um ano como os outros. Tendo a crise pandémica obrigado, durante o “primeiro confinamento”, à suspensão de toda as visitas regulares, viriam elas a ser retomadas no início do verão em condições requeridas pela emergência sanitária. O relatório respeitante a 2020 dará por isso conta dos métodos que o MNP seguiu para garantir a continuidade da sua função, não obstante a singularidade do contexto vivido. No entanto, a principal preocupação do relatório não reside aí: mais do que explicar *como é que se fez* pretendeu-se explicar *por que é que se fez*. Foi intenção do relato que se segue o dar conta do modo pelo qual os desafios colocados pela pandemia foram sendo vividos e resolvidos nos lugares que visitámos, de modo a reunir informação que, cremos, poderá vir a ser importante para o conhecimento e a compreensão dos tempos singularíssimos que vivemos.

Maria Lúcia Amaral,
Provedora de Justiça



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

A large, light gray, stylized number '2' is centered on a dark gray background. The number is composed of two main curved shapes: a top loop and a bottom base. The text is centered within the upper loop of the '2'.

**CONSIDERAÇÕES
INICIAIS SOBRE O MNP**

2. Considerações iniciais sobre o MNP

2.1. O âmbito de atuação do Mecanismo Nacional de Prevenção

O Estado Português ratificou, em 2013, o **Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos (PFCAT)**. Este Protocolo Facultativo é resultado do reconhecimento, pelas partes que ratificaram a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos (CAT), da necessidade de consagrar medidas complementares para garantir a adequada proteção das pessoas privadas da sua liberdade, dando cumprimento às ambições da Convenção.

O PFCAT desenhou um **sistema de visitas regulares a locais de detenção** que visa, através de meios não judiciais e numa lógica preventiva, assegurar uma proteção mais próxima e efetiva das pessoas privadas de liberdade. Ao invés de promover a reação contra comportamentos que consubstanciem tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes – doravante, tortura ou maus-tratos – o PFCAT optou por criar um sistema proativo de visitas, com o intuito de evitar que aquelas situações se materializem no futuro. As visitas aos locais de detenção são asseguradas por organismos internacionais e por mecanismos nacionais independentes. A nível internacional, foi criado o Subcomité para a Prevenção da Tortura (SPT), no âmbito da Organização das Nações Unidas. Quanto aos mecanismos nacionais independentes, e tal como em outros países, em Portugal foi criado um organismo de visitas denominado Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP). Esta qualidade foi atribuída ao Provedor de Justiça, através da **Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio**. Resumidamente, as principais funções do MNP consistem em:

- i. visitas regulares a locais de detenção para observar o tratamento das pessoas aí privadas de liberdade;
- ii. elaborar relatórios e dirigir recomendações às autoridades competentes, apresentando propostas e observações especificamente dirigidas a um local de detenção, ou estruturais e referentes a uma tipologia de locais como um todo.

A expressão **local de detenção** deve ser interpretada em sentido amplo, abrangendo todos os locais onde uma pessoa esteja ou possa vir, por ordem de qualquer autoridade judicial, administrativa ou outra, a estar privada de liberdade de movimentos, não podendo sair por vontade própria – de estabelecimentos prisionais (EP) a centros educativos, passando por hospitais psiquiátricos ou esquadras de polícia. Esta definição abrangente permite garantir a

proteção de quaisquer pessoas privadas de liberdade, independentemente da circunstância conducente a esta situação.¹

2.2. A atuação do MNP em contexto de pandemia

O MNP iniciou o ano de 2020 longe de poder antecipar o impacto que a pandemia iria ter em todas as dimensões da sua atividade. Os novos desafios que a COVID-19 colocou à monitorização de locais de detenção obrigaram o MNP a **encontrar soluções e a adaptar procedimentos** de modo a garantir a continuidade do seu trabalho, num contexto em que estes locais se fecharam ainda mais ao exterior. Em termos gerais, o MNP manteve no ano de 2020 as anteriores prioridades estratégicas, prosseguindo a (re)avaliação do sistema penitenciário português e o acompanhamento dos centros educativos e dos centros de instalação temporária e espaços equiparados.

Os **estabelecimentos prisionais (EP)** são locais de detenção por excelência e, nessa medida, continuaram a constituir o foco da atividade de monitorização do MNP. No final de 2020, apenas quatro estabelecimentos prisionais não tinham sido visitados pelo MNP nos últimos dois anos – tendo sido visitados já nos primeiros meses de 2021. O MNP continuou, igualmente, a ser presença regular nos **centros de instalação temporária e espaços equiparados**, por se tratarem de locais de detenção de pessoas em situação de particular vulnerabilidade em virtude da sua condição de migrantes. Em 2020, a trágica morte de um cidadão ucraniano no EECIT de Lisboa e os acontecimentos subsequentes à detenção de um grupo de cidadãos marroquinos desembarcados na costa algarvia levaram a que o MNP dedicasse especial atenção a estes espaços, alguns deles visitados mais do que uma vez. Também a situação de vulnerabilidade de jovens privados de liberdade, sobretudo em tempo de pandemia, justificou que o MNP mantivesse uma monitorização próxima dos **centros educativos**, todos eles visitados em 2020.²

Ao longo do ano, **o MNP realizou 34 visitas**. Normalmente, as visitas são **planificadas trimestralmente**, atendendo a diferentes critérios de sinalização de urgência: momento da última visita, relatórios anteriores e referências a fatores de risco, notícias, seguimento de recomendações, sinalização com base em queixas ao Provedor de Justiça, entre outros.³ **Após a chegada da COVID-19, o MNP passou a planificar a sua atividade mensalmente**, de forma a melhor responder à evolução da situação de saúde pública no país.

¹ Locais de detenção, nos termos do art. 4.º PFCAT, são todos os locais onde se encontram ou possam encontrar pessoas privadas de liberdade, em virtude de uma ordem emanada de uma autoridade pública ou por instigação sua ou com o seu consentimento expresso ou tácito. Privação de liberdade, ainda de acordo com o art. 4.º PFCAT, é qualquer forma de detenção ou prisão ou a colocação de uma pessoa num local de detenção público ou privado do qual essa pessoa não possa sair por vontade própria, por ordem de qualquer autoridade judicial, administrativa ou outra.

² O MNP apenas fez uma visita a local de detenção das forças policiais, em fevereiro, ao Departamento de Investigação Criminal de Leiria da Polícia Judiciária. Segundo a experiência do MNP, é pouco frequente encontrar pessoas detidas nas visitas a zonas de detenção de tribunais ou de forças policiais, limitando-se a diligência à observação das condições materiais de detenção. Assim, e consciente de que os momentos de detenção constituem dos principais fatores de risco para a tortura e maus-tratos, o MNP adotou estratégias alternativas para abordar esta questão. Nesse sentido, procura-se obter, nas conversas individuais que mantém com os reclusos recém-entrados durante as visitas a EP, um testemunho sobre o tratamento recebido no momento da detenção.

³ Há sempre o propósito de garantir algum equilíbrio quanto à tipologia de locais a visitar. Por regra, o MNP procura agendar duas visitas por semana, alternando-se as semanas de visitas com as semanas dedicadas à análise de dados, escrita e envio dos respetivos relatórios, periodicidade que nem sempre foi possível assegurar em 2020, em virtude da crise de saúde pública.

No período anterior à pandemia, o MNP realizou seis visitas. Estas seguiram o procedimento típico de atuação do MNP, com presença nas zonas de detenção e conversas prolongadas e informais com pessoas privadas de liberdade. Três destas visitas contaram com a participação de membros da **Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania de Cabo Verde** (CNDH), instituição designada como MNP desse país. Os colegas cabo-verdianos acompanharam a delegação do MNP enquanto membros ativos das visitas, numa enriquecedora experiência de **cooperação entre instituições** que permitiu a partilha de informações, de métodos de trabalho e de reflexões sobre a privação da liberdade. Deu-se, com isto, seguimento à parceria iniciada em 2019, ano em que o MNP levou a cabo uma ação formativa na CNDH de Cabo Verde.

Em **março**, e perante o agravamento da crise de saúde pública que levou a que fosse decretado o estado de emergência, o MNP decidiu **interromper temporariamente a sua atividade**. Esta suspensão de atividades, para além de resultar de um debate interno, foi igualmente informada por várias reuniões multilaterais com outros MNP europeus, sendo que a maioria destas instituições, tal como o SPT, também optou por interromper a sua atividade de monitorização. A ponderação do princípio “não causar danos” (*do no harm*) levou o MNP a tomar esta decisão: pretendeu-se prevenir o perigo de infeção tanto das pessoas privadas de liberdade, como das equipas de visitantes.

No mês de **julho**, com os desenvolvimentos na situação de saúde pública e após reunião entre o MNP e a Direção-Geral da Saúde no sentido de estabelecer os procedimentos a seguir, **o MNP retomou a atividade, adaptando-a ao contexto pandémico.**⁴ O MNP manteve partes do modelo normalmente seguido nas suas visitas, que se continuaram a realizar sem aviso prévio e a iniciar com um diálogo com a autoridade responsável pelo local. Deixou, porém, de entrar nas zonas de alojamento e nas áreas de utilização comum, estabelecendo conversas mais curtas com as pessoas privadas de liberdade e apenas nas salas de visita, devidamente protegidas com biombo de acrílico. O MNP passou, assim, a **privilegiar o momento do diálogo inicial com as autoridades** responsáveis pelo local de detenção, aprofundando-se certos temas mais sistémicos e procurando soluções para desafios emergentes na privação de liberdade – algo que terá reflexo nos momentos de análise que se seguirão. Como seria expectável, o impacto da pandemia no funcionamento do local e as consequências para o dia a dia das pessoas privadas de liberdade foi o tema dominante das visitas realizadas no segundo semestre de 2020.

Este procedimento adaptado tem limitações para a análise: para além de não se observar diretamente as zonas de alojamento e de utilização comum, os próprios diálogos com as pessoas privadas de liberdade, em menor número e de menor duração, careceram frequentemente da espontaneidade desejada. É frequentemente através destas conversas, individuais ou em grupo, que o MNP tem oportunidade de conhecer os principais fatores de risco que podem conduzir a situações de tortura ou maus-tratos em reclusão. Assim, grande parte das visitas do MNP de anos recentes privilegiavam este contacto direto, procurando-se criar um

⁴ A partir de outubro, antes de cada visita presencial, a equipa do MNP realizou um teste de despiste à COVID-19, procurando assegurar que a sua entrada, ainda que limitada aos gabinetes da Direção e aos parlatórios, não seria suscetível de provocar riscos de contágio. Durante toda a visita, o MNP e as pessoas com quem interagiu utilizavam máscara.

clima de confiança e empatia, deixando às pessoas margem para decidir que assuntos abordar em maior detalhe. Passando as conversas a decorrer em salas de visitas adaptadas às normas sanitárias, **o MNP sentiu os efeitos da maior formalidade assim criada.** O uso de máscaras e as separações em material acrílico instaladas nestes espaços levaram a que as interações estabelecidas perdessem naturalidade, tornando-se mais difícil captar as perceções dos interlocutores e as suas experiências de privação de liberdade.

Desde outubro, tendo em conta o aumento do número de casos de COVID-19 no país, o MNP passou a realizar, também, **visitas remotas através de videoconferência a locais de detenção fora da Grande Lisboa**, para evitar as viagens entre concelhos e os riscos a elas associados. Estas diligências tiveram que ser previamente comunicadas à entidade responsável pelo local de detenção por forma a verificar questões de natureza técnica, tal como a plataforma informática disponível para o efeito e a possibilidade de se estabelecerem conversas com as pessoas privadas de liberdade.⁵

Após cada visita, **o MNP elabora um relatório** que é enviado direta e exclusivamente para a autoridade com quem dialogou. Este relatório contém o resumo da visita, a enumeração de fatores de risco e aspetos positivos, e uma análise dos temas mais relevantes decorrentes da visita, efetuando-se as devidas sugestões. Há abertura a comentários, que são integrados ou colocados como notas nos relatórios, para informação interna. É deixado explícito, ainda, o seguimento a fazer no âmbito da monitorização do local de detenção no futuro.

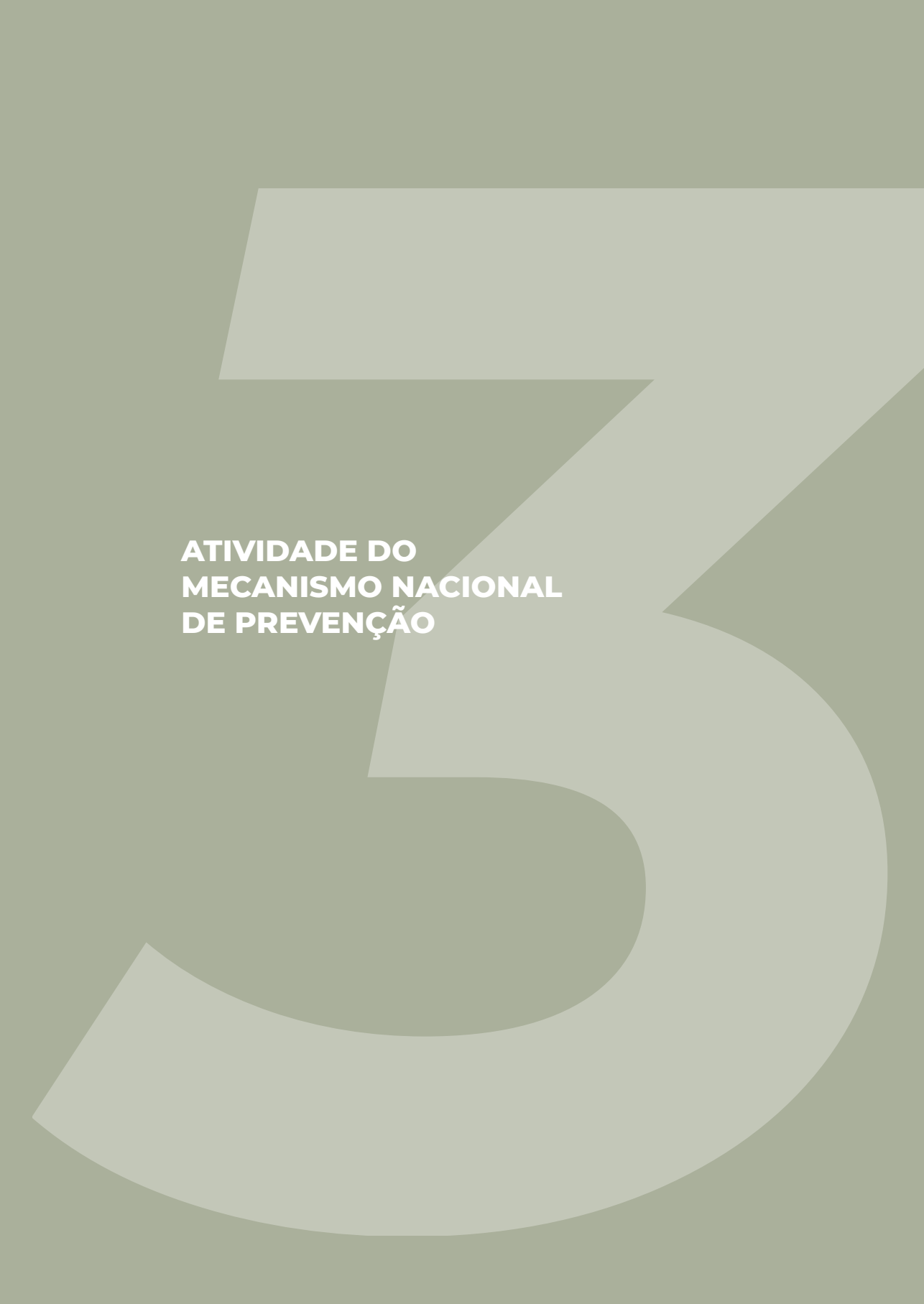
*

⁵ A utilização de meios remotos constituiu uma oportunidade para o MNP conhecer, de modo direto, as possibilidades de acesso a este tipo de contacto com o mundo exterior e de compreender as suas vantagens e limitações. No caso dos Centros Educativos, todos visitados virtualmente no mês de outubro, foi ainda uma ocasião para observar o acolhimento da Recomendação n.º 1/2019 do MNP, no sentido do reforço da utilização da videochamada. Refira-se que as diligências remotas seguiram o mesmo modelo das visitas presenciais, iniciando-se e terminando com um diálogo com a Direção, no caso de EP e CE, ou com os responsáveis pelo espaço, tratando-se de CIT, e incluíram conversas com as pessoas privadas de liberdade.



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

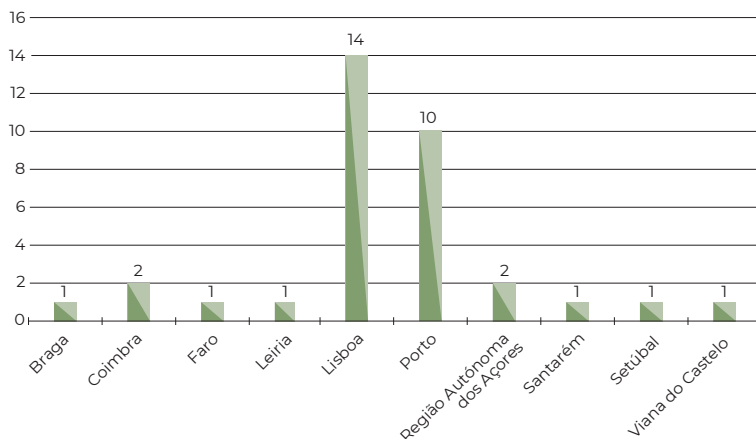
A large, light green, stylized number '5' is centered on a dark green background. The number is composed of several overlapping, semi-transparent shapes that create a sense of depth and movement. The top bar of the '5' is a horizontal rectangle, while the stem and the bottom curve are formed by curved, overlapping shapes.

**ATIVIDADE DO
MECANISMO NACIONAL
DE PREVENÇÃO**

3. Atividade do Mecanismo Nacional de Prevenção

GRÁFICO I

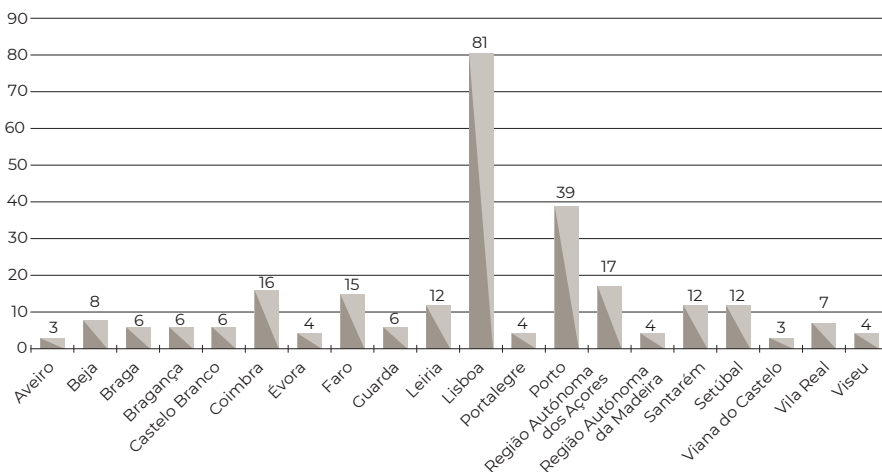
Distribuição geográfica das visitas realizadas no ano de 2020



O número de visitas efetuadas em Lisboa e no Porto justifica-se pela concentração de locais de detenção nas áreas das grandes metrópoles.

GRÁFICO II

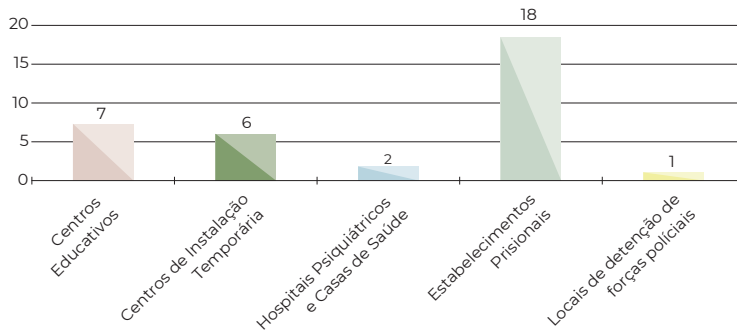
Distribuição geográfica do total das visitas realizadas (2015 a 2020)



Desde o seu início, a atividade do MNP tem sido mais intensa nos locais de detenção existentes nas grandes metrópoles, sem descuidar, a cobertura integral do território nacional.

GRÁFICO III

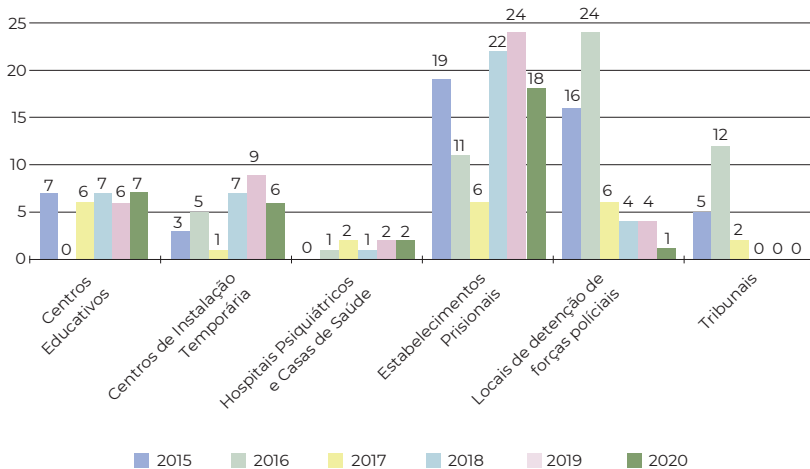
Número de visitas realizadas em 2020, por tipo de local de privação da liberdade



Os estabelecimentos prisionais foram os locais de detenção mais visitados.

GRÁFICO IV

Distribuição tipológica do total das visitas realizadas (comparação entre 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020)



Comparação entre os tipos de locais visitados em 2020 e nos anos anteriores.

GRÁFICO V



Este último quadro apresenta o número de visitas realizadas pelo MNP em cada mês no ano de 2020.

QUADRO 1

LISTA DE TODAS AS VISITAS EFETUADAS

Vísita	Locais	Mês
1	EP PJ Lisboa	janeiro
2	UHSA	fevereiro
3	EP PJ Porto	fevereiro
4	CE Santo António	fevereiro
5	EP Torres Novas	fevereiro
6	DIC Leiria	fevereiro
7	EECIT Lisboa	julho
8	EPL	julho
9	EECIT Porto	setembro
10	EP Viana do Castelo	setembro
11	EP Custóias	setembro
12	EP Coimbra	setembro
13	EP Paços de Ferreira	setembro
14	EP Vale do Sousa	setembro
15	CE Olivais*	outubro
16	CE Navarro Paiva*	outubro
17	CE Santo António*	outubro
18	CE Padre António de Oliveira*	outubro
19	CE Bela Vista*	outubro

20	CE Santa Clara*	outubro
21	EECIT Lisboa	novembro
22	EP Tires	novembro
23	EP Monsanto	novembro
24	EP Linhó	novembro
25	EECIT Faro*	novembro
26	UHSA*	novembro
27	EP Caxias	dezembro
28	EP Montijo	dezembro
29	EPL	dezembro
30	EP Santa Cruz do Bispo (M)*	dezembro
31	HP Magalhães Lemos*	dezembro
32	EP Guimarães*	dezembro
33	Cadeia de Apoio da Horta*	dezembro
34	EP Angra do Heroísmo*	dezembro

* Visitas realizadas através de videoconferência

*



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

**A COVID-19 E A PRIVAÇÃO DE
LIBERDADE EM PORTUGAL:
BREVE REFLEXÃO**

4. A COVID-19 e a privação de liberdade em Portugal: breve reflexão

As pessoas privadas de liberdade foram consideradas pela OMS como mais vulneráveis à COVID-19, devido às condições, já de si muito limitadas, em que vivem, em grande proximidade física e durante períodos de tempo prolongados.⁶ Em Portugal, o regime e as condições materiais das prisões e de outros locais de detenção são, muitas vezes, inadequados, caracterizando-se pela sobrelotação de espaços, pela insalubridade e pela insuficiente oferta de atividades ocupacionais e formativas. As instalações físicas dos espaços de detenção são também propensas ao contágio pela COVID-19, com pessoas instaladas em espaços comuns ou, pelo menos, partilhando locais de refeição, espaços de lazer, ou até balneários: **é impossível assegurar um distanciamento social adequado**. Por outro lado, a população privada de liberdade, em particular a população prisional, tem uma maior prevalência de problemas de saúde relacionados com doenças infecciosas e dos sistemas imunológicos – outro fator de óbvia preocupação face à COVID-19.⁷

Neste contexto, e se a situação anterior à pandemia já era em si mesma desafiadora, foi essencial adotar medidas destinadas a evitar o risco de propagação da COVID-19 nos locais de privação de liberdade. Nas prisões e nos centros educativos, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) foi adaptando o plano de contingência face à evolução da situação, sendo que alguns dos principais momentos são indicados no gráfico *infra*.⁸

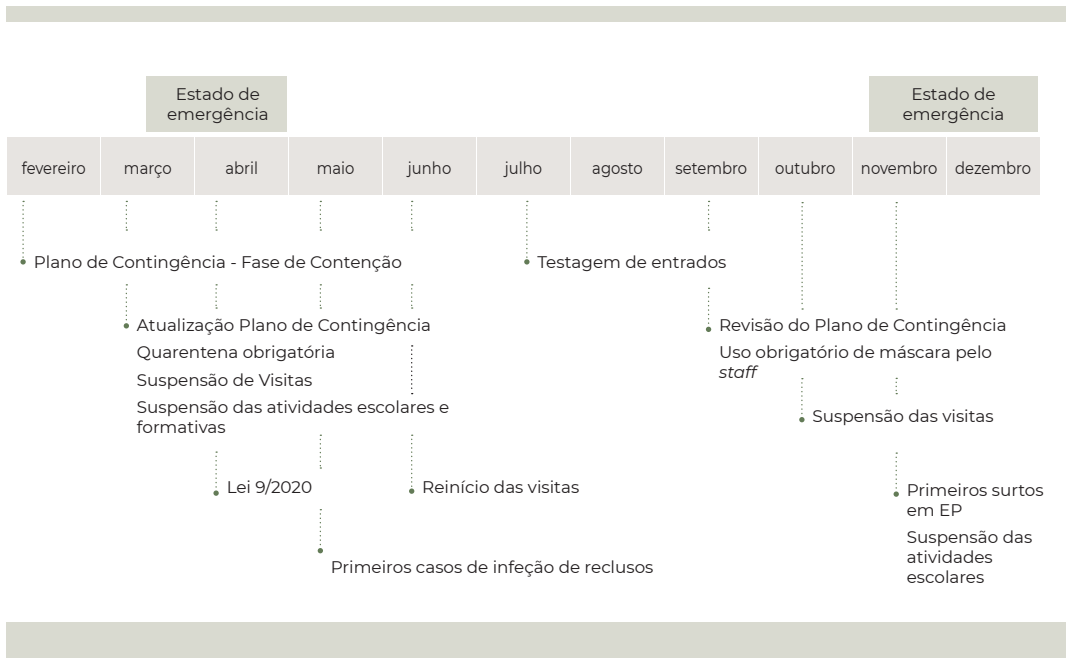
Como se pode observar, ao longo do ano, aqui e noutros locais de detenção como os centros de instalação temporária, foram sendo adotadas medidas no sentido de prevenir a entrada e propagação do vírus no seio da população privada de liberdade. Em geral, para além de um **aumento substancial dos cuidados com higienização**, com a utilização de material de proteção individual e com a criação de espaços para quarentenas de 14 dias de recém-entrados, houve um **maior encerramento dos espaços ao exterior**, com a suspensão de atividades, aulas e visitas. A estratégia seguida durante a primeira vaga revelou resultados favoráveis, considerando o baixo número de casos de infeção por COVID-19 confirmados em locais de detenção. No sistema prisional, em inícios de julho de 2020, contavam-se sete casos ativos e 21 recuperados, sendo que apenas cinco reclusos tinham sido contagiados e todos eles antes de entrarem ou regressarem ao EP, à exceção de um recluso infetado em resultado de deslocação a consulta médica externa. Algumas das restrições implementadas foram cessando e o dia a dia em reclusão retornava à “normalidade possível”, refletindo o que ocorria no país. As visitas presenciais regressaram, tal como as atividades ocupacionais e as ações promovidas por parceiros externos. Todavia, a partir de outubro, e com a chegada da segunda

⁶ Sobre o tema, cf. [“Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention Interim guidance 15 March 2020”](#).

⁷ Quanto a este assunto, cf. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/covid-19-pandemic-urgent-steps-are-needed-to-protect-the-rights-of-prisoners-in-europe>.

⁸ Os avanços e recuos nas medidas adotadas para prevenir e lutar contra a disseminação da COVID-19 bem como a circunstância de aplicação das medidas restritivas determinadas pela DGRSP não ter sido feita simultaneamente em todos os EP e CE, mas sim em função da evolução epidemiológica geográfica ou do contexto do próprio estabelecimento, dificultam a elaboração de um quadro cronológico dos principais momentos e medidas.

vaga, voltaram as medidas restritivas que obrigaram, *inter alia*, a novas interrupções de visitas, de aulas presenciais, ou de outras atividades e projetos entretanto retomados. Nesta fase, a COVID-19 chegou com força a alguns locais de detenção, com a existência de surtos em EP como Tires, Guimarães ou Lisboa (EPL).



Em geral, as mudanças e maiores restrições à privação de liberdade foram necessárias e equilibradas. Ao longo da análise a efetuar nos capítulos seguintes, o MNP irá focar-se no impacto da COVID-19 e destas medidas no funcionamento dos espaços, tentando sempre relatar o que observou e oferecer críticas construtivas sobre aquilo que pode ser melhorado no futuro. Com o tempo, o “inimigo” foi-se tornando menos desconhecido, mas a sua presença continuará a marcar o ano de 2021: daí que **estas considerações tenham um duplo propósito de registar o que aconteceu, e prevenir o que poderá acontecer.** O MNP procurará ilustrar a realidade através de **exemplos concretos** que recolheu nas suas visitas, tanto de fatores de risco para a tortura e os maus-tratos, como de boas práticas. Alguns destes exemplos individuais refletem problemas de sistema, merecendo reflexões nesse mesmo sentido. Procura-se, assim, dar mais um contributo à *melhor* privação de liberdade, com a consciência de que pequenos passos podem ter impacto para assegurar a dignidade de quem se encontre sujeito a esta privação.



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

A large, stylized number '5' in a light olive green color serves as the background for the page. The number is composed of several geometric shapes: a vertical bar on the left, a horizontal bar at the top, and a curved bottom section. The text is centered within the vertical bar.

**ESTABELECIMENTOS
PRISIONAIS**

5. Estabelecimentos Prisionais

5.1. Considerações gerais

5.1.1. Atividade do Mecanismo

As prisões continuaram a ser o objeto por excelência de monitorização pelo MNP.⁹ Ao longo de 2020, foram realizadas **19 visitas a EP**. A estas acresce, ainda, a visita à Unidade Forense do Hospital Magalhães Lemos. Apesar de não ser um estabelecimento prisional, por motivos de consideração sistemática do tema da saúde mental, considera-se pertinente integrar a sua análise sob esta epígrafe, fazendo ligação com os comentários sobre a Clínica Psiquiátrica do EP de Santa Cruz do Bispo.¹⁰

Nos últimos anos, a maioria das visitas a EP teve como intuito a análise global do seu funcionamento, com vista a conhecer melhor os fatores de risco para a tortura e os maus-tratos e as boas práticas que evidenciem. Contudo, o ano de 2020 fica necessariamente marcado pela pandemia, o que teve repercussões a vários níveis no modo de atuação do MNP, como já referido *supra*. Neste contexto, e apesar de o MNP ter procurado continuar a garantir uma heterogeneidade dos EP visitados e, conseqüentemente, uma representatividade da amostra – através de considerações como a dispersão geográfica, dimensão do EP, características da população reclusa e momento da última visita¹¹ – a verdade é que a sua atuação teve duas principais marcas distintas:

- Os longos períodos de tempo passados nas zonas prisionais em conversas informais com reclusos, individualmente ou grupo, que caracterizavam as visitas do MNP pré-pandemia, foram substituídos por um **maior enfoque no diálogo com a Direção do EP**, complementado com conversas com reclusos no parlatório, mas sem observação direta das instalações prisionais propriamente ditas;
- Um quarto das visitas do MNP ocorreu por **videoconferência**, nomeadamente quando a visita presencial exigia deslocações entre concelhos, durante períodos de confinamento geral.

Estes dois aspetos têm várias conseqüências. Em primeiro lugar, as reflexões oferecidas pelo MNP carecem da validação que apenas pode resultar da visualização dos espaços em causa. Muito daquilo que é relatado pelo MNP está fortemente ligado a **percepções sensoriais** experienciadas em reclusão e captadas durante as visitas: a humidade das celas, o odor e o acumular de lixo, a falta de espaço entre beliches, a proximidade de uma rerete a uma cama, ou o cinzento de paredes em decadência são elementos que tornam a privação de liberdade

⁹ Desde o início da sua atividade, em 2014, o **MNP já visitou todos os EP do país**, muitos dos quais por mais do que uma ocasião.

¹⁰ A Unidade Forense é um local onde se dá execução a medidas de segurança aplicadas a inimputáveis pela prática de factos qualificados como crime, em unidade de saúde mental não integrada no sistema prisional.

¹¹ Outros critérios que continuaram a orientar o planeamento de visitas do MNP são as sinalizações decorrentes do recebimento de queixas na Provedoria de Justiça e as notícias no espaço público sobre particular incidente em determinado EP – por exemplo, um surto de COVID-19.

mais pesada ou difícil para quem a experiência. **Sem se ter podido observar diretamente** melhorias ou problemas que persistam nos estabelecimentos visitados quanto às suas condições materiais, há óbvias limitações a ter em conta. As boas práticas e evoluções positivas reportadas resultam, essencialmente, daquilo que é transmitido ao MNP pelas Direções dos EP e pela DGRSP.¹²

No mais, a diminuição do contacto com reclusos diminui o peso da sua participação nas reflexões a elaborar no presente Relatório. O tempo passado pelas equipas do MNP dentro das prisões servia não apenas para observar, mas também para conversar com aqueles cujo quotidiano é a privação de liberdade. Em 2020, **as conversas com reclusos foram mais curtas e em ambientes mais formais**: nos parlatórios, após os guardas acompanharem reclusos e por eles esperarem. A espontaneidade diminui, a empatia torna-se mais difícil de construir, e sentia-se maior relutância da parte dos reclusos em partilhar aspetos mais sensíveis, o que também se percecionou nos diálogos mantidos por videoconferência.

Como consequência, o MNP quis dar **primazia às questões de sistema**, que não foram tão impactadas por estas alterações metodológicas, de forma a manter (ou até reforçar) o valor acrescentado e utilidade da sua análise. Assim, certos temas serão abordados em maior profundidade do que em Relatórios Anuais anteriores, caso da situação de reclusos em regime de segurança, e outros serão alvo de análise mais objetiva, face ao menor número de relatos e perceções individuais sobre os mesmos (pense-se, por exemplo, na falta de ocupação dos reclusos).

Por último, **não há nenhum momento da vida prisional que tenha escapado ao impacto da pandemia**. Toda a análise terá, forçosamente, que refletir esta condicionante. Certos temas, aliás, nem podem ser dissociados da COVID-19: por exemplo, quando se falar de contacto com o exterior, serão as alterações decorrentes da pandemia que merecerão lugar central. Este capítulo será, assim, como o ano que vivemos em 2020: **atípico**. Não obstante, é objetivo do MNP oferecer um relato daquilo que se passou atrás dos muros das prisões do nosso país e contribuir com sugestões concretas de forma a diminuir o risco para a tortura e maus-tratos na privação de liberdade em EP.

5.1.2. Evolução da população prisional

Portugal terminou o ano de 2020 com uma população prisional de 11 288 reclusos, o que representa uma redução significativa de 1340 reclusos (cerca de 11%) em relação a 2019.¹³ Sendo a lotação total do sistema prisional de 12 687 lugares, tal significa que, no seu global, a taxa de ocupação é de 89%. As mulheres continuam a representar 7% da população prisional portuguesa. A estes números acrescem 196 inimputáveis internados em unidades fora do sistema

¹² Uma vez mais, o MNP enaltece a abertura com que foi, a larga maioria das vezes, recebido nos EP do país e nas diligências efetuadas junto da DGRSP. O MNP nota, igualmente com satisfação, o facto de a DGRSP ter pedido a todos os Diretores dos EP um comentário ao seu *Relatório Anual de 2019*.

¹³ Este número inclui a cada vez menor prevalência de reclusos condenados por dias livres (63), que pernoitam na cadeia aos fins de semana. Hoje, após a entrada em vigor da Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, este instituto jurídico já não é aplicável a novas situações, esperando-se em breve o seu completo desaparecimento. No final de 2019, estavam ainda em execução mais do dobro de penas de prisão por dias livres (135).

prisional, um número superior aos 161 existentes em 2019 e explicado pela abertura da Unidade Forense do Hospital Magalhães Lemos, a que se regressará *infra*.¹⁴ Tal como em anos anteriores, a larga maioria dos reclusos continua a cumprir condenação (80%), encontrando-se um quinto em prisão preventiva. Quanto à nacionalidade, mantêm-se os valores do ano passado: 85% de cidadãos portugueses face a 15% de cidadãos estrangeiros.

O facto de o sistema prisional português não se encontrar, globalmente, sobrelotado, não invalida que a taxa de ocupação de alguns EP nacionais ultrapasse os 100%. Contudo, em face da diminuição do total de reclusos no país, **o número de EP sobrelotados também diminuiu significativamente**, o que é algo bastante positivo. A sobrelotação afeta todos os momentos de reclusão. Quando um EP tem mais reclusos do que deveria, diminuem-se as oportunidades de ocupação individual de celas e a associada privacidade, é restringido o espaço existente por recluso, escasseiam as oportunidades de ocupação dos reclusos e, por norma, aumentam os conflitos e a insalubridade dos espaços. Por estes e outros motivos, **a sobrelotação consubstancia um fator de risco em si mesmo que é sempre indesejável**.

Apesar de haver menos EP sobrelotados em finais de 2020, quando comparado com o ano anterior, volta a verificar-se a tendência para uma **mais recorrente sobrelotação de prisões de menor dimensão**, classificadas como tendo grau de complexidade de gestão média.¹⁵ Estes EP, no seu global, tinham, no início de 2021, uma taxa de ocupação de 97,5%, com 11 EP de um total de 27 a ultrapassar os 100% de taxa de ocupação.¹⁶ Já nos EP de complexidade de gestão elevada são poucos os casos de sobrelotação, com destaque negativo para o EP do Porto, o EP com maior ocupação do país, com quase 950 reclusos e uma taxa de ocupação de 141%, próxima dos valores do ano anterior.¹⁷⁻¹⁸

QUADRO 2

OCUPAÇÃO GLOBAL DAS PRISÕES PORTUGUESAS NO ÚLTIMO DIA DE CADA ANO

2008	...	2015	2016	2017	2018	2019	2020
10 807		14 222	13 779	13 440	12 739	12 628	11 288

¹⁴ Ver ponto 5.6.2.

¹⁵ De acordo com o artigo 2, n.º 3, da Portaria n.º 13/2013, de 11 de janeiro, “é de grau médio de complexidade de gestão o estabelecimento prisional de nível de segurança alta ou média com lotação ou ocupação até 250 reclusos”. *Vide*, ainda, o artigo 1.º da mesma Portaria, que estabelece critérios de classificação de EP em função do nível de segurança.

¹⁶ O caso mais gravoso era o do EP de Olhão, com 146%. De referir que, em finais de 2019, era o dobro o número dos EP de menor dimensão sobrelotados em Portugal, sendo a taxa global de sua ocupação de 114%.

¹⁷ Aliás, o EP do Porto já tinha sido sinalizado no Relatório Anual do ano passado quanto a este mesmo aspeto, pois o MNP constatou que a sobrelotação perturbava sobremaneira a gestão e normal funcionamento do EP. No decurso de 2020, Portugal foi condenado pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) a pagar uma indemnização de 14 000 euros a um cidadão romeno precisamente pelas más condições de alojamento do EP do Porto, que, em virtude da sobrelotação do espaço, não ofereciam o devido espaço por recluso (*Badulsecu v. Portugal*). De referir, ainda, que também se encontravam sobrelotados o EP da Carregueira, a secção feminina do EP de Angra do Heroísmo, o EP da Guarda e o EP de Lisboa (EPL).

¹⁸ Na diferenciação entre EP de maior ou menor dimensão, mantêm-se válidas as considerações tecidas no *Relatório Anual de 2019*. Assim, em regra, os EP mais pequenos caracterizam-se por uma maior proximidade entre a população reclusa, elementos do corpo da guarda prisional e Direções. A falta de proximidade, quando conduza a sentimentos de isolamento adicional e ausência de apoio, pode ter consequências nefastas quanto à saúde mental, ao comportamento, ao interesse em participar em atividades e à própria reinserção social do recluso. Como estabelecido pelo CPT, “[t]he promotion of constructive as opposed to confrontational relations between prisoners and staff will serve to lower the tension inherent in any prison environment and by the same token significantly reduce the likelihood of violent incidents and associated ill-treatment.” (CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2011, p. 17).

Como resulta do Quadro 2, e na sequência do reportado nos últimos Relatórios Anuais do MNP, mantém-se a **tendência positiva de redução do número de reclusos no sistema penitenciário nacional**. No final de 2020, o sistema penitenciário português tinha uma ocupação próxima dos valores de 2008, ano que havia sido utilizado em Relatórios Anuais anteriores do MNP para demonstrar que as descidas dos últimos anos ainda não significavam um número de reclusos particularmente baixo no país. Portugal iniciou o ano de 2020 com 122,7 reclusos por 100 000 habitantes, quando a mediana europeia era de 106,5 – um número, então, particularmente elevado. Ao longo do ano, em Portugal houve uma **redução significativa do número de presos por 100 000 habitantes**: em finais de 2020, este número baixou para os 109,6.

De acordo com o Relatório Especial SPACE I, do Conselho da Europa, sobre prisões em tempos de pandemia,¹⁹ que analisa diferentes momentos temporais, logo em abril de 2020 Portugal era um dos 17 casos, num total de 45, onde tinha havido uma descida na população prisional superior a 4%.²⁰ De facto, houve uma **tendência para as populações prisionais europeias descenderem** nos primeiros meses após a chegada do vírus ao continente, sendo que o Relatório aponta como causas possíveis um menor número de sentenças proferidas pelos tribunais devido a atrasos associados ao confinamento, a libertação de reclusos com base em medidas de prevenção da propagação do vírus nas prisões, e a eventual diminuição da criminalidade, também esta associada ao confinamento.²¹ A descida no número de reclusos **começou a reverter-se, no seu global e também em Portugal, a partir do verão**, com o final do confinamento. A título ilustrativo, a 15 de junho de 2020 a população prisional era de 10 877 reclusos, valor inferior aos dados referentes a dezembro. Apesar de uma leve subida nos últimos meses do ano, Portugal foi um dos países em que se registou uma mais acentuada diminuição percentual da população prisional de entre os casos analisados pelo Relatório em questão.²² Como se analisará de seguida, a Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, é a principal responsável por estes dados.

5.1.2.1. A Lei n.º 9/2020

A forte descida na população prisional portuguesa está, necessariamente, associada à **Lei n.º 9/2020**, de 10 de abril, que prevê um **regime excecional de flexibilização de execução das penas e das medidas de segurança, no âmbito da pandemia da doença COVID-19**. Esta lei, que tinha precisamente como intuito a redução do número de reclusos nas prisões nacionais e que se manterá em vigor até ser declarado o termo da situação excecional que a originou (cf. art. 10.º), permitiu a libertação de reclusos por diferentes meios e mediante certas condições, que serão descritas sumariamente de seguida:

¹⁹ Cf. https://wp.unil.ch/space/files/2021/02/Prisons-and-the-COVID-19_2nd-Publication_201109.pdf.

²⁰ Neste período, 29 países mantiveram-se “estáveis” (variações entre -4% e +4%) e apenas a Suécia aumentou a sua população prisional em mais de 4%. Cf. *Ibid*, p.1.

²¹ *Ibid*, p. 3.

²² Cf. *Ibid* p. 2. A maioria dos países que partilharam dados com os investigadores do Conselho da Europa tinha, em meados de setembro – último momento de avaliação – descido a sua população em mais de 4% quando comparado com o início do ano.

- **Perdão das penas** de prisão de reclusos condenados por sentença transitada em julgado, de duração **igual ou inferior a dois anos** ou, em penas de duração superior, quando o tempo que faltar para o seu cumprimento integral for igual ou inferior a dois anos e o recluso tiver cumprido, pelo menos, metade da pena (art. 2.º, n.º 1 e 2), ressalvados vários tipos de crimes, incluindo o homicídio, a violência doméstica e os crimes contra a liberdade pessoal e a auto-determinação sexual²³;

- **Indultos presidenciais**, totais ou parciais, de penas de prisão aplicadas a reclusos com **65 ou mais anos** à data de entrada em vigor da Lei, quando portador de doença ou de um grau de autonomia incompatível com a normal permanência em meio prisional, tendo em conta o contexto pandémico (art. 3.º)²⁴;

- **Licenças de saída administrativa extraordinária (LSAE)**, por períodos de 45 dias renováveis, havendo o dever de permanência na habitação (art. 4.º)²⁵

De acordo com dados fornecidos pela DGRSP, a Lei n.º 9/2020 levou à **libertação de 1702 reclusos ao abrigo do perdão, a que se juntam 14 indultos e ainda 839 reclusos a quem foram concedidas LSAE**. Segundo a Direção-Geral, esta lei terá permitido libertar espaços de alojamento em EP destinados ao isolamento profilático e ao acompanhamento clínico de casos positivos de COVID-19, assim como melhor separar os reclusos mais vulneráveis da restante população. **Uma consequência direta da Lei n.º 9/2020 foi, então, um certo esvaziar de algumas prisões portuguesas – ainda que nem sempre com o mesmo impacto**. Alguns EP beneficiariam sobremaneira da entrada em vigor deste diploma, especialmente aqueles que tinham afetos um número desproporcional de condenações em penas curtas, normalmente por crimes associados à condução e a pequenos tráficos. Outros EP foram obrigados a lidar com reações adversas em momentos iniciais da sua entrada em vigor. Mas, de uma forma ou de outra, em todos os EP foram sentidos os efeitos deste regime excecional.

Como exemplo do impacto desta lei, o **EP de Viana do Castelo**, um dos mais pequenos do país, com lotação oficial de 42 reclusos, estava sobrelotado à data da visita do MNP (setembro de 2020), com 50 reclusos. Não obstante, a Diretora sublinhou o benefício decorrente da entrada em vigor da Lei n.º 9/2020 na ocupação, com 17 reclusos a beneficiarem de perdão, um de indulto, e nove de LSAE. Encontrando-se o EP, anteriormente, extremamente sobrecarregado quanto à sua ocupação, este esvaziamento terá facilitado a gestão do espaço. Ainda de acordo com a Diretora, **as LSAE foram um sucesso e alvo de constante renovação**, apesar de, depois de um momento inicial de maior facilidade na concessão das mesmas, ter começado a haver indeferimentos de alguns pedidos pelo Diretor-Geral. Estes **indeferimentos seguem um despacho orientador no contexto das LSAE**, proferido pelo Secretário de Estado da Justiça, a 18 de abril, que indica que as LSAE pressupõem compatibilidade com a ordem e paz

²³ Estes crimes são elencados no número 6 do artigo 2.º.

²⁴ Não podendo beneficiar de indulto excecional os reclusos condenados pela prática dos crimes previstos no art. 2.º, número 6.

²⁵ As LSAE exigem a verificação cumulativa de vários requisitos elencados no número 1 do art. 4.º, incluindo o gozo prévio de licença de saída jurisdicional. Esta alteração vai ao encontro da Recomendação da Provedora de Justiça, enviada à Ministra da Justiça e disponível em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Recomendacao_4_B_2020_Ministra_Justica_2.pdf. O gozo, com êxito, de LSAE permite, ainda, a antecipação da liberdade condicional pelo tribunal de execução de penas, por um período máximo de seis meses (art. 5.º).

social, ponderadas em virtude do caso concreto, nomeadamente atendendo ao tipo de crimes elencados no art. 2.º, n.º 6. Desde então, a prática tem sido indeferir pedidos de LSAE quando a tipologia de crimes se enquadre nos elencados no artigo em questão. Segundo a Direção, tal levou a que certos reclusos denotassem alguma injustiça, ao ver que “em abril saíram companheiros em situação idêntica”, sendo fundamental assegurar que situações iguais recebem tratamentos iguais.

Apesar de globalmente positivas, houve situações de menor sucesso com LSAE. Em alguns EP o MNP ouviu relatos de LSAE concedidas e, eventualmente, revogadas. Frequentemente, estes **casos de insucesso estão associados às condições de habitação que os reclusos têm quando em LSAE**. Relembrando a obrigação de permanência na habitação, as LSAE assemelham-se mais a prisão domiciliária do que a verdadeiras licenças de saída, face às restrições de movimentos que lhe são inerentes. Neste contexto, o MNP ouviu vários relatos de reclusos que ou **não quiseram aproveitar a oportunidade de sair em LSAE ou que pediram para regressar**, preferindo a vida em sociedade prisional à hipótese de ficar por períodos prolongados isolados em casas que, muitas vezes, não oferecem as condições de habitabilidade necessárias. Foram também referidos casos de quem regressasse voluntariamente ao EP por falta de condições económicas que permitissem o seu sustento no exterior. Houve, ainda, relatos de reclusos que preferiram ficar no EP para não ter de cumprir o período de isolamento profilático obrigatório de 14 dias após o seu regresso ao EP, antes de se juntarem à restante população.

Já no **EP de Guimarães**, o impacto inicial da entrada em vigor da Lei n.º 9/2020 foi expressivo. Sendo um EP pequeno, com lotação oficial de 73 reclusos, mas com ocupações, por norma, superiores a 80 reclusos em períodos pré-pandemia, houve 37 reclusos que beneficiaram de perdão. Este alívio inicial terá sido **relativamente diluído com a chegada do verão**, pois o EP terá acolhido cerca de 20 reclusos provenientes de outros EP entre junho e setembro, de forma a reduzir a pressão populacional aí sentida e a viabilizar situações de isolamento profilático. Este foi um dos efeitos indiretos da Lei n.º 9/2020: **agilizar a distribuição de reclusos entre os vários EP do país, melhor distribuindo a pressão e a ocupação pelos vários espaços existentes**.²⁶

Também em EP de maior dimensão houve consequências significativas. No **EP do Porto**, as libertações decorrentes desta lei conduziram a um “alívio interno notório na pressão do EP ... [apesar de este ainda se encontrar] muito cheio”. Entre as várias medidas previstas, quase 200 reclusos terão saído do EP do Porto em virtude da Lei n.º 9/2020. Como consequência, passou a ser possível uma **mais adequada distribuição da população reclusa dentro do próprio EP**.

Em Coimbra, no maior EP do centro do país, a entrada em vigor da Lei n.º 9/2020 levou à ocupação mais baixa dos últimos anos, segundo o seu Diretor: a prisão ficou mais vazia, trazendo “menor pressão, facilitando a gestão do espaço”. Por exemplo, a diminuição do número de candidatos para trabalhar em oficinas resultou num clima de menor insatisfação no EP, por serem menos os reclusos cujos pedidos não foram atendidos. **Percentualmente, subiu o número de reclusos com ocupação laboral**. De resto, as oscilações da população e a necessidade de garantir uma unidade para isolamento profilático também conduziram a mudanças

²⁶ De notar, contudo, que as transferências “normais” estiveram suspensas durante vários períodos, para diminuir a movimentação de reclusos e, assim, o risco de propagação da COVID-19.

na distribuição da população reclusa e no alojamento. Por um lado, a menor ocupação possibilitou a **mais frequente ocupação de celas individuais por apenas um recluso**, chegando a cerca de 50% numa Ala, que, anteriormente, tinha celas com até três reclusos. Foi, também, possível diferenciar melhor os reclusos com base em critérios de mérito, segurança e vulnerabilidade. De facto, a diminuição das taxas de ocupação indicia, em geral, a possibilidade de melhor cumprir com as Regras de Mandela sobre alojamento²⁷, situação que o MNP tem, na prática, constatado não vem a ser a regra.²⁸

A entrada em vigor da Lei também causou algumas **perturbações no funcionamento e gestão dos EP**. Em Lisboa, por exemplo, foi relatado “haver aqui pessoas esgotadas” ao não ter havido um reforço de recursos humanos para fazer frente ao movimento constante de entradas e saídas no EP. Este fenómeno foi particularmente visível nos EP de maior dimensão, que não apenas tiveram um maior número de libertações – por motivos óbvios – como também um **fluxo adicional de recém-entrados, pois serviam de EP de referência para a realização de isolamentos profiláticos de reclusos afetos a outros EP**.²⁹ A estes acresceram os reclusos que regressam de licenças de saída e os reclusos em trânsito, exigindo um esforço adicional das Direções, do pessoal administrativo e de vigilância, para além da sobrecarga dos profissionais de saúde, que, por vezes, ficavam com pouco tempo para atender os restantes reclusos.

Por último, o MNP também recebeu relatos de situações onde a Lei n.º 9/2020 foi, inicialmente, **recebida com resistência pelos reclusos**. No **EP de Paços de Ferreira** terá havido alguns episódios de revolta relacionados com as restrições adicionais devido à pandemia e à não inclusão de muitos dos reclusos afetos a esse EP nas medidas de flexibilização previstas, em virtude do tipo de pena. Não obstante, passada uma primeira fase e tendo baixado a taxa de ocupação, a Direção considerou que o EP estava mais tranquilo e que terá diminuído a perceção de falta de espaço – “já não se vê aquele amontoado de gente que antes se via”.

Conclui-se, então, que o impacto da Lei n.º 9/2020 variou consoante os EP, ainda que a principal consequência seja positiva: o relativo esvaziamento dos EP portugueses, no seu global.

²⁷ Cf., v.g., Regra 12.1. das Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos (adotadas pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Genebra em 1955, e aprovadas pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas através das suas resoluções 663 C (XXIV), de 31 de julho de 1957 e 2076 (LXII), de 13 de maio de 1977, seguidamente apenas referidas como Regras Mínimas, consultáveis em <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/regrasminimas-reclusos.pdf>. De acordo com esta Regra 12.1., “as celas ou locais destinados ao descanso noturno não devem ser ocupados por mais de um recluso. Se, por razões especiais, tais como excesso temporário de população prisional, for necessário que a administração central adote exceções a esta regra deve evitar-se que dois reclusos sejam alojados numa mesma cela ou local.” Vide, ainda, o n.º 1 do artigo 26.º do CEP.

²⁸ Tal como refere o *Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar*, “na generalidade dos casos, as infraestruturas penitenciárias revelam-se insuficientes para as necessidades de alojamento, obrigando ao recurso ao alojamento em comum, que facilita o convívio diário de recluso/as com graus de perigosidade diferenciados, numa vivência que contraria as condições de segurança e a concretização de um programa de reintegração social”. Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar, elaborado pelo Ministério da Justiça em setembro de 2017, “Olhar o Futuro Para Guiar a Ação Presente”, p. 21.

²⁹ EP estes que não tinham capacidade para garantir condições adequadas às quarentenas de 14 dias, obrigatórias para quem entra no sistema penitenciário.

5.1.2.2. A necessidade de atualização das lotações oficiais e de garantia de espaço suficiente por recluso

Após analisar a evolução da ocupação dos EP nacionais, as suas causas e implicações, importa deixar alguns reparos sobre o facto de a **lotação oficial de certos EP não estar atualizada**, não correspondendo às verdadeiras capacidades e/ou infraestruturas do espaço. Em várias visitas, o MNP conversou com Diretores que notaram, precisamente, o facto de a sua lotação real ainda não ter sido homologada oficialmente. Em certos casos, há zonas novas que são utilizadas e ainda não contabilizadas pela DGRSP; noutros casos, ao invés, há zonas oficialmente abertas e contabilizadas na lotação oficial, mas que se encontram inutilizáveis. Ainda que a variação percentual daqui decorrente não seja avultada, **a pandemia expôs ainda mais este problema**: muitos EP foram forçados a readaptar a sua organização interna e os seus espaços de alojamento, de forma a acomodar zonas para isolamento profilático. Assim, o impacto desta discrepância será hoje maior do que em anos anteriores e pode ter consequências perniciosas, pois, havendo disparidade entre a expectativa e a realidade quanto às possibilidades do EP receber um determinado número de reclusos, pode ficar em causa o seu alojamento condigno. **O MNP sublinha a importância da atualização destes dados, respeitando as dimensões mínimas para alojamento por recluso.** Desta forma não apenas se zela pelo cumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português como se evita, concomitantemente, novas condenações pelo TEDH por violação do art. 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), como aconteceu em 2019 no caso *Petrescu v. Portugal* (23190/17) e em 2020 no caso *Badulescu v. Portugal* (33729/18), que versam sobre a proibição de tratamentos cruéis e degradantes e que estão diretamente relacionados com situações de sobrelotação.³⁰

Um exemplo claro é o **EP de Angra do Heroísmo**, que tem uma lotação provisória de 342 reclusos, de acordo com dados recebidos da DGRSP, estando ainda em curso o processo de homologação oficial da lotação.³¹ Contudo, a Diretora questionou a razoabilidade deste número, afirmando que a lotação não deveria ser superior a 200 reclusos – uma redução de mais de 40% face aos números oficiais e que é causadora de “problemas de gestão complicados”. Estes problemas incluem, entre outros, a ocupação dupla de celas³² que deveriam, pelas suas dimensões, ser de ocupação individual, com consequências, inclusive, de natureza disciplinar. Como referiu a Diretora, na eventualidade de danos causados nas celas, sendo a ocupação dupla o mais provável é haver impunidade, ao não ser possível averiguar com certeza o autor dos danos. Já nos **EP do Linhão e de Caxias** o MNP deparou-se com a necessidade de atualizar a lotação oficial dos espaços por não utilização de todas as anteriores zonas de alojamento.³³ Situação mais paradoxal é a do **EP de Monsanto**, onde a lotação oficial de 140 reclusos não estará atualizada, sendo a capacidade real de 60 reclusos. Um dos motivos para

³⁰ Cf. ponto 3.1.3. do *Relatório Anual do MNP de 2019* e ponto 5.1.2.2. do presente Relatório.

³¹ A estes acrescem oito lugares na secção feminina.

³² Por seu turno, a ocupação dupla vai levar a um esforço – de saudar – no sentido de contrariar o défice de privacidade atualmente vivenciado nestas celas, através da elevação dos atuais muretes que separam o duche da restante área de alojamento.

³³ Não utilização da secção de segurança, no Linhão, e do Reduto Sul, em Caxias (espaço agora afeto ao SEF, na sequência de Protocolo de cooperação institucional com base no qual a DGRSP cede, a título precário e temporário, parte do espaço ao SEF). De notar que, no Linhão, já havia em 2021 uma lotação provisória, contando apenas com o Reduto Norte.

tal é a existência de uma zona que, anteriormente à pandemia, não era utilizada e não devia ser contabilizada na sua capacidade, sendo que o próprio Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa havia recomendado o seu encerramento, segundo comunicado ao MNP. Ora, com a COVID-19, essa mesma zona foi reaberta e estava, à data da visita do MNP, a ser utilizada para alojar reclusos em quarentena. Também a Direção considerou que esta zona tem condições pouco próprias para acomodar reclusos – particularmente em situação de isolamento profilático. O MNP considera, igualmente, **pouco razoável reutilizar um espaço considerado impróprio**, ainda para mais em situações em que os reclusos praticamente não saem das celas. O motivo comunicado ao MNP para a sua (re)utilização terá sido a falta de espaço noutros EP.

5.2. A gestão de um EP em tempos de COVID-19

5.2.1. Um ano em mudanças

Com a eclosão da pandemia, assistiram-se a graduais alterações no funcionamento dos EP. **A disrupção das rotinas prisionais foi enorme**: ao longo do ano houve a suspensão de atividades escolares, formativas, laborais, ou outras que envolvessem pessoal externo ao EP, a diminuição dos contactos com o exterior, a adoção de restrições adicionais à liberdade de movimentos dos reclusos dentro dos estabelecimentos, com maiores períodos de permanência nas celas, ou a limitação de acesso aos locais de lazer e convívio, como bibliotecas, ginásios e bares. Se o combate contra um inimigo desconhecido levou a vários avanços e recuos nas medidas de combate à pandemia na sociedade em geral, as prisões não foram uma exceção. **As mudanças foram muitas e constantes ao longo do ano** e o MNP ouviu vários relatos de transtorno ao normal funcionamento do EP. Como referido em conversa com a Direção do EP de Caxias e de forma paradigmática, os EP viram-se, por vezes, a funcionar **“em gestão corrente ... não conseguimos fazer projeções, há mudanças a cada quinze dias”**. As orientações da DGRSP, emitidas por Despacho do Diretor-Geral, foram múltiplas, com alguns volte-faces, acompanhando a evolução da situação de saúde pública no país, tendo interrompido ou impedido várias atividades e projetos. Houve um aligeiramento de medidas restritivas associadas à pandemia por alturas do verão, quando se previa um gradual regresso à normalidade. Contudo, **a chegada da segunda vaga levou a reposições de restrições** e, portanto, praticamente todo o ano de 2020 foi marcadamente afetado pelas mudanças decorrentes da pandemia.

Não obstante alguma tensão inicial, com o avanço da pandemia os reclusos demonstraram **compreender, e por vezes até apoiar, as medidas restritivas adicionais em vigor**. A diminuição do número de procedimentos disciplinares, relatada, por exemplo, nos EP de Caxias e de Coimbra, indicia um ambiente relativamente sereno nas prisões durante a pandemia. Acresce que o alívio sentido entre a primeira e a segunda vaga confirmou que as limitações tinham um propósito unicamente sanitário. Em conversas com o MNP, os reclusos sublinharam várias vezes o sentimento de segurança associado à reclusão, numa fase de emergência de saúde

pública, considerando estar **mais seguros em ambiente prisional do que no exterior**, face às menores possibilidades de contágio. Aliás, mesmo após o fim da suspensão das visitas e com os procedimentos de segurança adicionais a que estas foram sujeitas,³⁴ foi frequente ouvir reclusos a afirmar que preferiam que os familiares não os fossem visitar, evitando riscos adicionais tanto para visitantes como para eles. O “esforço hercúleo para blindar a zona prisional”, referido pela Diretora do EP do Montijo, foi reconhecido pelos reclusos, que se referiram às prisões como “uma bolha”. Neste EP foi inclusive criada uma “brigada COVID”, formada por reclusos que receberam formação específica para utilizar equipamentos pulverizadores para desinfetar os espaços comuns. Em virtude das medidas adicionais de limpeza dos espaços e desinfeção, os EP ficaram, inclusive, **mais limpos e humanos**.

Um fator fundamental para amenizar o ambiente em períodos de maior tensão foi **a forma como a Direção comunica com os reclusos**. Nos EP em que as Direções se mostraram mais interventivas e proativas na forma em que explicavam aos reclusos o que se estava a passar e porque tomavam certas medidas, os relatos tenderam a ser mais positivos. Vários foram os EP que promoveram ações de **consciencialização dos reclusos sobre o período pandémico e sobre as medidas necessárias para prevenir contágios**. Por exemplo, no EP de Viana do Castelo foi sublinhado o esforço da Direção na comunicação com *staff* e população prisional garantir a manutenção de um ambiente calmo, por vezes recorrendo-se a entidades externas: um delegado de saúde foi ao EP explicar a situação, delineando-se um plano de emergência e vários procedimentos para aumentar cuidados com o *staff* externo.³⁵ Houve, ainda, formação conduzida pelo exército para sensibilizar os reclusos para medidas de prevenção e de higienização. Também no EP de Coimbra a Direção nunca deixou de ter acompanhamento presencial dos reclusos, continuando a fazer entrevistas e a marcar presença na zona prisional, com os devidos cuidados. Por outro lado, em EP onde as Direções deixaram de se deslocar à zona prisional, ainda que com o propósito de evitar riscos de contágio, alguns reclusos sentiram-se relativamente abandonados.

Neste contexto, é importante salientar, ainda, a **relevância da caixa de correio para as mensagens dirigidas pelos reclusos diretamente à Direção**. Aqui, o MNP utiliza o exemplo de uma boa prática no EP do Montijo: para assegurar a confidencialidade e o anonimato, a caixa é aberta duas a três vezes por semana, em horários diferentes e aleatórios, por uma funcionária designada pela Diretora e da sua confiança pessoal. Este meio de comunicação permitiu identificar a insatisfação dos reclusos em relação a alguns aspetos, tais como a qualidade dos produtos alimentares vendidos no bar.³⁶ Em sentido inverso, há vários EP em que a comunicação interna com a Direção, guardas prisionais e técnicos de reeducação é feita através de uma única caixa onde os reclusos colocam as suas mensagens, que são **triadas por**

³⁴ Cf. *infra*, ponto 5.4.

³⁵ Entre outros, deixou de haver contacto direto sem máscara com pessoal de fora, caso de advogados ou técnicos. Os guardas, de acordo com a Diretora, terão aderido à utilização de máscaras. O único caso positivo de COVID-19 tinha sido com um guarda, que se manteve assintomático e não gerou, felizmente, nenhum surto.

³⁶ À data da notícia, estava em curso um procedimento concursal para aquisição de produtos mais saudáveis (frutas, legumes, saladas embaladas em vácuo) e outros géneros com procura pelos reclusos. De notar que esta medida é particularmente relevante pois, aquando da anterior visita do MNP, que coincidiu temporalmente com a chegada da nova Diretora, era notória alguma crispação entre guardas e reclusos e alguma desconfiança destes últimos quanto à comunicação com a Diretora, por eventuais interferências dos guardas. Daí que uma solução direta, simples e eficaz seja de aplaudir.

membros do corpo da guarda. Foi o caso do EP da PJ de Lisboa, onde não existia um canal de comunicação exclusivo e confidencial entre reclusos e Direção. Podendo as comunicações dirigidas à Direção, eventualmente, visar os próprios elementos do corpo da guarda prisional, estas soluções são potencialmente nocivas para os reclusos.

Após uma relativa normalização no período do verão, com a diminuição das restrições no quotidiano dos reclusos, a chegada da segunda vaga fez com que se “voltasse à estaca zero”, como o MNP ouviu numa das suas visitas. As perspetivas para retomar ou continuar com a formação, escola, ou outras atividades desmoronaram-se. Contudo, os EP já tinham mais informação e tornaram-se, segundo relatado, mais “eficientes, produtivos e funcionais”. Por isso, a segunda vaga “não foi tão impactante porque os reclusos estão mais conscientes do que está a ser feito e porquê”. A chegada do vírus às prisões, com os surtos de novembro, terá contribuído para relembrar os reclusos da necessidade de medidas adicionais que não comprometessem a sua saúde. Não obstante, e como será referido ao longo da análise em vários pontos seguintes, o MNP defende que se deve encontrar um equilíbrio entre as privações adicionais impostas aos reclusos e aquilo a que se pode, em segurança, retomar. Bom exemplo é o recomeço de certos trabalhos no exterior, decididos *ad hoc*, quando realizados a céu aberto.

5.2.2. O isolamento profilático

Face à necessidade de assegurar um maior distanciamento físico entre reclusos e zonas adequadas para o cumprimento de períodos de isolamento profilático, a generalidade dos EP procedeu, ao longo do ano, à reorganização dos espaços e a alterações na distribuição dos reclusos pelos alojamentos. Como já referido, nem todos os EP tinham condições para instalar uma unidade independente adequada ao **isolamento profilático de recém-entrados no sistema prisional**. Daí que alguns EP tenham funcionado como **estabelecimentos de referência** para o cumprimento do período de quarentena obrigatório de 14 dias, sendo estes reclusos posteriormente transferidos para os estabelecimentos a que foram afetos pelo Diretor-Geral, de acordo com o art. 20.º, número 3, do CEP.³⁷ Em consequência, com acrescidas responsabilidades e obrigações de gestão, houve casos em que ser designado como EP de referência exigiu uma reestruturação de todo o estabelecimento.

Todos os EP, mesmo não sendo EP de referência, foram, igualmente, obrigados a criar uma **zona para isolamentos profiláticos ad hoc** para, por exemplo, separar um recluso por suspeitas de infeção ou para colocar em quarentena aqueles que voltavam de licenças de saída ou de outras deslocações ao exterior, casos de ida a hospitais: uma espécie de zona de prevenção; sendo, por vezes, utilizadas zonas impróprias para isolamentos excessivos de natureza não punitiva, caso de celas disciplinares ou de espaços anteriormente fechados, como já referido no caso do EP de Monsanto.

³⁷ Para ilustrar, à data das visitas do MNP, o EP de Angra do Heroísmo funcionava como EP de referência para entrados nos Açores e o EP de Tires para reclusas recém-entradas no sistema do centro e sul do país. O EP do Porto e o EP de Vale do Sousa eram os estabelecimentos de referência para entrados na zona norte e o EP de Lisboa recebia os recém-entrados da zona da Grande Lisboa – desde Vila Franca de Xira a Alcácer e Santiago do Cacém

Estas alterações nem sempre se revelaram benéficas para a gestão dos EP e para os próprios reclusos, por diferentes motivos. Ainda no EP de Monsanto, houve **licenças de saída que não se realizaram por falta de espaço para a realização de quarentena** aquando do regresso dos reclusos ao EP. Sendo condição de gozo da licença a possibilidade de fazer a quarentena, o recluso não perdia o direito à saída em casa, mas não o poderia gozar quando queria, sendo obrigado a aguardar – o que terá causado alguma turbulência no período natalício, por motivos óbvios. No EPL, este constante fluxo de reclusos levou a Direção, em visita de seguimento realizada em dezembro de 2020, a afirmar que se continuava a sentir uma **carga de trabalho adicional considerável** por receberem reclusos da Grande Lisboa. O fluxo terá sido de tais proporções que exigiu a ativação da secção de segurança do EP do Linho para auxiliar o EPL em momentos de maior pressão populacional.

Não obstante, também houve EP onde esta alteração na organização do espaço, associada à libertação de um número considerável de reclusos, teve consequências positivas. Destaca-se o EP do Porto, onde o espaço anteriormente ocupado por reclusos separados da restante população para sua própria proteção devido à natureza do crime (sexual) passou a ser utilizado para isolamentos profiláticos. Esta zona, pensada inicialmente para cerca de 30 presos ocupados profissionalmente, tinha, à data de uma visita do MNP em 2019, cerca de 60 reclusos, os quais ficavam alojados em camaratas com até 16 pessoas. Não existiam zonas de lazer (o corredor servia para este efeito) e os reclusos não participavam em atividades ocupacionais, para não se misturarem com a restante população. Na altura, a Direção havia manifestado preocupação pela ausência de soluções alternativas, alegando ainda dificuldade na transferência para outro EP, não existindo no norte do país prisão especialmente vocacionada para acolher agressões sexuais. Ora, com mais espaço nas restantes alas em virtude das saídas decorrentes da entrada em vigor da Lei n.º 9/2020, foi possível uma **progressiva integração destes reclusos numa outra ala**, a Ala D, onde já se encontravam reclusos mais velhos e mais vulneráveis. Nas palavras do Diretor, esta integração tem “corrido muito bem”. Para contribuir para uma mudança de paradigma e facilitar a segurança destes reclusos, também se tem alterado a prática de atribuir números muito baixos a reclusos condenados por crimes de natureza sexual, algo que permitia a identificação do tipo de crime cometido. Todas as **formas de evitar a discriminação são, obviamente, aplaudidas pelo MNP, que espera que esta integração não termine no período pós-pandémico.**

Ainda neste âmbito, cumpre refletir sobre as **condições e o desenrolar dos períodos de isolamento**. As quarentenas de 14 dias são períodos de adicionais restrições à liberdade do recluso e à comunicação com outras pessoas, decorrentes de um imperativo de saúde pública. Muitos dos reclusos em isolamento profilático são recém-entrados no sistema prisional, estando bem documentada a importância e dificuldade acrescida dos primeiros dias em reclusão. O MNP registou exemplos de boas práticas e de fatores de risco que serão descritos em seguida e que contribuem para um mais fácil ou mais exigente período de isolamento. Uma condição básica ficou clara: é importante garantir que cada recluso não fique demasiadas horas isolado no espaço exíguo de uma cela, pois tal pode ter **consequências para a sua saúde mental**. No EP de Lisboa, a Diretora revelou grande preocupação com o estado emocional dos reclusos no contexto de pandemia. O aumento das tentativas de suicídio verificado

desde março, e que resultou em quatro mortes, constitui um indício inquietante. Considerou a Diretora que “**o isolamento da quarentena potencia as tendências suicidas**”, sendo que também “tem entrado muita gente já bastante perturbada”. Quanto à prevenção do suicídio, foi indicado que os entrados são atendidos por um psicólogo, no prazo de 48 horas, que sinaliza as situações que pareçam suscitar cuidado, encaminhadas para consulta de psiquiatria no EPL. Nestes casos, procura-se que o alojamento seja feito em cela dupla e o período da noite é monitorizado por elementos do corpo da guarda. Contudo, há um défice de profissionais de saúde mental para o **número elevado de reclusos. Em face de relatos de aumento de comportamentos** auto-lesivos, deve garantir-se no EPL uma atualização do plano de prevenção do suicídio no sentido do **reforço do acompanhamento dos reclusos**, em especial dos recém-entrados, e do aumento de profissionais com competência para prestar apoio nesta matéria.

Todas as situações de isolamento profilático se caracterizam pela separação da restante população do EP, com toma de refeição nas celas, limitação de períodos de recreio – as mais das vezes em espaços mais pequenos ou em zonas delimitadas –, ausência de opções de ocupação do tempo livre e redução do contacto humano. São períodos “sufocantes”, nas palavras de um recluso, e certos aspetos fizeram enorme diferença na experiência de quarentena. Nestes, destaca-se as diferenças no tempo fora das celas, passado ao ar livre. O art. 51.º do CEP refere, no seu número 1, que é garantido o direito de permanecer a céu aberto “por um período não inferior a duas horas diárias”, período este que pode ser reduzido a uma hora, “nos casos excecionais expressamente previstos no presente Código” (*máxime* em situações disciplinares e de segurança). Estas previsões visam salvaguardar o indispensável equilíbrio físico e mental de pessoas em reclusão. Ora, e infelizmente, vários foram os EP que não conseguiram garantir este mínimo de duas horas a céu aberto a reclusos em isolamento profilático. Desde logo no EPL, onde efetivamente só se garante a cada recluso uma hora de céu aberto por dia, devido às dificuldades logísticas de separação de reclusos e de diferenciação de espaços, aliado ao número elevado de reclusos que aí cumprem as quarentenas. No EP de Tires, outro EP de referência para reclusas recém-entradas no sistema, mesmo com uma zona independente e separada das dos restantes pavilhões, apenas é assegurada uma hora de recreio. Já no EP de Coimbra, verificou-se a boa prática de garantir duas horas de céu aberto aos reclusos em quarentena. Não obstante, o Diretor afirmou que o EP já esteve “na iminência de reduzir para uma hora, por pressão populacional”. Como relatado por um recluso, mesmo havendo duas horas ao ar livre, as 22h fechado “fazem lembrar o regime de segurança”.³⁸

De notar que, independentemente do número de horas ao ar livre, **a distração ocupacional também influi sobremaneira no passar do tempo em quarentena**. Por exemplo, o EP de Vale do Sousa, apesar de apenas conseguir garantir uma hora a céu aberto por recluso, oferecia um mínimo de ocupação do dia-a-dia dos reclusos ao permitir **o acesso a livros, jogos de mesa e televisão**. No Linhó, para além de serem garantidas duas horas de recreio diário aos reclusos, organizados em grupos de oito, e com horários alternados semanalmente, estes tinham acesso a equipamentos eletrónicos como televisão e *PlayStation*, **sendo ainda**

³⁸ Ainda assim, não foram reportadas sensações de injustiça ou discriminação, mas antes de mais-valia e proteção face à pandemia – “temos de viver com isto”.

entregue um jornal de notícias e um jornal desportivo diariamente. Se o acesso a televisão e *PlayStation* é mais recorrente – ainda que não transversal – a todos os EP, a simples prática de oferecer um jornal é uma excelente forma de ocupar os reclusos e de os ligar aos acontecimentos do mundo exterior, sendo que o MNP sugere que seja replicada noutros estabelecimentos do país.

Outro fator diferenciador das condições de quarentena consiste **no tipo de alojamento em que são colocados os reclusos e nas suas condições:** se individualmente ou em grupos, com celas de maior ou menor dimensão, com ou sem duche, entre outros. No EP de Guimarães, as quarentenas foram feitas na zona disciplinar do EP, no rés-do-chão, ficando os reclusos alojados nas celas para cumprimento de medida de permanência obrigatória no alojamento, na cela de separação e numa camarata. Por falta de espaço para utilização de outros locais de alojamento, houve assim a **utilização de celas com cariz disciplinar**, o que não se adequava à situação em causa. Quando não era possível garantir a quarentena de todos os reclusos em cela individual, aqueles que chegavam no mesmo dia ficavam alojados conjuntamente – outra prática habitual em vários EP, com riscos óbvios associados pois colocavam-se no mesmo sítio, e em contacto próximo e direto, pessoas vindas do exterior. Por outro lado, era facultado o acesso a equipamentos eletrónicos, sendo que, em casos de licenças de saída, os reclusos deixavam antecipadamente os equipamentos nas celas onde iam cumprir a quarentena. Os reclusos tinham duas horas de recreio e podiam fazer pedidos para compra de produtos disponíveis na cantina. Também no EP de Paços de Ferreira os períodos de isolamento profilático foram cumpridos na secção disciplinar, que tem 14 celas individuais e um recreio próprio. No EP de Viana do Castelo os reclusos estavam alojados em grupos pequenos, o que, neste caso, terá “ajudado um bocado”, nas palavras de um dos reclusos, pois permitiu conversar e assim mais rapidamente passar um tempo que foi particularmente complicado, por apenas terem uma hora de recreio e não disporem todos de televisão.

Por último, o MNP notou, com alguma perplexidade, casos em que o isolamento excessivo associado às 23h de reclusão na cela contrastava com o facto de, na hora ao ar livre, os reclusos estarem juntos no pátio, sem distanciamento físico ou utilização de máscaras. Estas foram situações que, progressivamente, se esbateram, caracterizando, essencialmente, a primeira fase da pandemia.³⁹

Em conclusão, **não foram homogéneos os períodos de isolamento profilático nas prisões nacionais, sendo adequado garantir uma uniformização de práticas.** Estes períodos de excessivo isolamento são sempre complicados, desde logo por pressuporem um regresso do exterior, onde a liberdade de movimentos é, obviamente, incomparável. Daí que tenha havido reclusos que preferiram não usufruir de licenças de saída para não se terem de submeter a estes períodos de quarentena. O equilíbrio entre a segurança e saúde pública e o apoio ao recluso é difícil de assegurar, **devendo utilizar-se os bons exemplos referidos como mínimo denominador comum.**

³⁹ O MNP reconhece que as próprias diretrizes vindas do exterior, nomeadamente quanto à incerteza sobre os benefícios de utilização de máscara, tiveram influência neste aspeto.

5.3. Ocupação

Mesmo em período pré-pandémico, por falta de oferta, falta de espaço ou falta de recursos humanos, o quotidiano de muitos reclusos em prisões nacionais não oferecia atividades suficientes que permitissem associar ao período em reclusão uma **sensação de progresso e de propósito**, com repercussões a vários níveis, inclusive financeiro. As atividades, sobretudo laborais, são elemento estruturante que permite desenvolver um sentido de responsabilidade e maior preparação para a vida em sociedade, sendo, assim, fundamentais para potenciar a ressocialização do recluso.

A **falta de ocupação foi exacerbada pela pandemia, que conduziu a uma drástica redução das oportunidades oferecidas aos reclusos**. Com a ressalva de um curto período, por altura do verão, em que houve um aligeirar das restrições no quotidiano prisional e o retomar de certas atividades, 2020 foi marcado pela suspensão da maioria da oferta ocupacional e pela interrupção de projetos já iniciados ou previstos.

5.3.1. Escola e formação

A educação e formação profissional são, muitas vezes, oportunidades de **recuperação de tempo perdido** por parte de reclusos, uma população marcada pelos baixos índices de escolaridade, e de criação de oportunidades para a sua futura reintegração na sociedade. Tanto a atividade escolar como a formação profissional permitem a aquisição de conhecimentos e ferramentas úteis na transição para uma vida em sociedade. Exigindo a participação de elementos externos, a chegada da pandemia levou à suspensão ou interrupção parcial destas atividades, de forma idêntica ao verificado no exterior.

Assim, houve **vários e longos momentos de interrupção de aulas presenciais e de atividades de formação profissional**.⁴⁰ Apesar de seguirem diretrizes gerais, houve diferenças entre EP e há registo de boas práticas, casos do EP do Linhó, que reagendou as aulas dos cursos de formação em pastelaria e padaria para os meses de junho e julho, permitindo aos reclusos concluírem a sua frequência. Este EP também permitiu aos reclusos a **participação virtual, através de videoconferência, em programas ocupacionais de regulação de comportamentos através das artes**.

Por outro lado, **nem sempre os problemas de falta de cursos formativos foram resultado da pandemia**. No EPL, um dos maiores EP do país, é paradoxal a ausência de opções de formação existentes. Esta é uma lacuna relevante para o MNP, sendo que a procura de **parcerias com entidades da sociedade civil** pode, mesmo em tempos de pandemia, revelar-se fundamental. Os EP visitados no início do ano, em período pré-pandemia, revelavam igualmente défices no que concerne a atividades de formação. Este é um **problema mais comum**

⁴⁰ Progressivamente, a maioria dos EP passou a organizar a **distribuição de materiais didáticos pelos alunos**, onde as fichas eram enviadas por meios informáticos ou entregues e recolhidas em suporte físico pelos professores. O MNP nota, com apreensão, os **períodos mais ou menos longos em que não houve qualquer tipo de atividade escolar**, seja por atrasos na organização, seja por falta de orientações. A divulgação das orientações para o ano letivo de 2020/2021 foi tardia, tendo esta demora levado a que os meses de setembro e outubro fossem desaproveitados do ponto de vista educacional.

em EP pequenos, como é o caso do EP junto à PJ do Porto. Aqui, não há formação profissional regular, pois é difícil conseguir organizar turmas que exigem um mínimo de 16 inscritos – a rotatividade da população e a sua dimensão reduzida não contribuem para este propósito. Por vezes, consegue oferecer-se unidades formativas de curta duração de Inglês, educação física e técnicas de informática, assim como pequenas formações básicas generalistas, como português para estrangeiros. Sendo este um problema estrutural do EP, também aqui deveria considerar-se aumentar o número de parcerias com voluntários e organizações da sociedade civil para dinamização de atividades várias.

Por último, relembra-se um comentário deixado no *Relatório Anual de 2019*: a preocupação pela eventual **incompatibilização prática da frequência escolar com a atividade laboral**, seja por sobreposição de horários como pela incapacidade económica de prescindir do salário auferido no trabalho, voltando o MNP a frisar a importância de compatibilizar estes dois tipos de ocupação distintos, através, por exemplo, da adaptação de horários, ainda que reduzindo a atividade laboral a um tempo parcial. Foi o que aconteceu no EP de Guimarães, em que o **trabalho oficial é conjugado com a escola**: o rendimento auferido nas oficinas é à peça, o que agiliza esta solução. Os reclusos, frequentemente, valorizam mais o trabalho do que o aumento da escolaridade em virtude dos incentivos financeiros àquele adstritos. Daí que ganhe particular relevo a necessidade de concretizar o disposto no n.º 1 do artigo 39.º do CEP. Esta norma estipula que a frequência assídua de cursos de ensino é considerada tempo de trabalho, atribuindo-se ao recluso “um subsídio de montante fixado por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça”.

5.3.2. Trabalho

Sendo clara a importância da ocupação laboral para o recluso, a pandemia também aqui teve um impacto negativo. Desde logo, houve uma **interrupção inicial generalizada de atividades laborais para reclusos em regime aberto**, em particular em regime aberto para o exterior. Na maioria dos EP nacionais, **o trabalho passou a resumir-se à faxinagem, com algumas exceções**.⁴¹ Já no *Relatório Anual de 2019* o MNP havia notado que, “apesar de fundamental para o funcionamento do sistema, a elevada percentagem de faxinas no seio de reclusos com ocupação laboral demonstra a falta de ocupações alternativas que poderiam, de modo mais completo, trilhar caminho no sentido da reintegração da sociedade”.

Alguns EP conseguiram aproveitar a situação de pandemia de forma positiva. Por exemplo, no EP do Montijo foi organizada uma **brigada de obras**, composta por três reclusos e orientada por um chefe de guarda. Esta brigada tem vindo a efetuar pequenos trabalhos para melhoria das condições das celas, como pinturas, reparação do chão, autoclismos, e ações de desinfestação. Este tipo de iniciativas tem um duplo impacto: melhora condições materiais objetivamente pouco dignas e promove a ocupação dos reclusos. Idêntica prática verificou-se

⁴¹ De acordo com números da DGRSP, em inícios de setembro havia cerca de cinco mil reclusos com atividade laboral, dos quais cerca de mil trabalhavam em colaboração com entidades externas. A maior parte dos reclusos são faxinas e têm um horário de trabalho relativamente reduzido.

no EP de Paços de Ferreira, onde a ocupação se cingiu durante vários meses à faxinagem, com exceção de um mecânico e de um serralheiro que trabalhavam na manutenção e recuperação das instalações.⁴² Outra boa notícia neste EP foi a criação de um **novo espaço atelier para trabalhadores fora da zona prisional**, com uso de máscara. Já o EP de Vale do Sousa **criou mais lugares de faxinagem para compensar a ausência de outras alternativas ocupacionais**, e utilizou este tempo, também, para resolver algumas deficiências através da manutenção e remodelação das celas.

As atividades laborais para além da faxinagem foram sendo retomadas gradualmente, seguindo a evolução da pandemia. EP como Tires, com várias parcerias com empresas, retomaram alguns postos de trabalho à medida que a DGRSP avaliava favoravelmente os planos de contingência propostos. No mais, ainda que alguns EP tenham conseguido manter as oficinas abertas, pelo menos parcialmente, ou reabri-las progressivamente, **tal não dissipou o défice ocupacional**. No EP de Angra, a Diretora relatou que, mesmo tendo-se aumentado o número de faxinas, tal não permitiu que o número da população com ocupação laboral ultrapassasse os 20%. Com a pandemia, a maioria das atividades que implicavam pessoal exterior foram, pelo menos temporariamente, suspensas.⁴³ Já a Cadeia de Apoio da Horta, a mais pequena do país, beneficiava de intervenções comunitárias voluntárias para permitir um mínimo de ocupação aos reclusos que aí se encontravam, sendo que a Câmara Municipal procurava facilitar o acesso a atividades laborais – algo que terá sido interrompido pela pandemia.

Por seu turno, outros EP oferecem condições mais satisfatórias neste âmbito. É o caso do EP de Torres Novas, vocacionado para reclusos em regime aberto para o exterior, com trabalhos remunerados fora de muros. A visita do MNP, tendo ocorrido antes da chegada da pandemia, não permitiu aferir o impacto que as restrições trouxeram ao funcionamento deste EP, que, à data da visita, tinha 75% da população prisional ocupada nas múltiplas atividades e brigadas de trabalho, no interior e no exterior, importando sublinhar o apoio das autarquias e empresas da região.

Ainda quanto ao trabalho, relembram-se comentários já repetidos pelo MNP quanto à **falta de clarificação normativa**, com omissão de diploma que delimite os contornos do trabalho produtivo, em particular na relação com entidades empregadoras privadas.⁴⁴ Já em 2003 o Provedor de Justiça havia recomendado que a **remuneração do trabalho em meio prisional** fosse equiparada, na categoria mais baixa, ao salário mínimo nacional, descontadas as

⁴² Na Ala que estava em piores condições, foram colocados azulejos e um chão novo, restauraram-se portas e pintaram-se algumas paredes de cor, para evitar a monotonia cinzenta típica de um EP, com estudadas repercussões no bem-estar mental dos reclusos. Tudo isto é de aplaudir e deve continuar a ser promovido durante e após a pandemia.

⁴³ Em Angra, apesar de se terem reaberto as oficinas, o número de reclusos que efetivamente aproveitava esta oportunidade não era muito elevado. Está em desenvolvimento com a DGRSP um protocolo que permita a produção e comercialização de certos produtos, eventualmente com apoios do governo local, caso de embalagens para venda de vinhos a criar na oficina de carpintaria. Concluídos estavam protocolos com a Câmara Municipal de Angra do Heroísmo e a Associação Caritas para ocupação laboral em para reclusos em regime aberto, havendo 10 vagas – não havia, no entanto, reclusos para as ocupar (apenas dois indivíduos em regime aberto ao momento da visita).

⁴⁴ Cf. n.º 1 do art.º 43.º do CEP.

despesas que por lei devam ser suportadas pelo recluso, bem como de participação nas despesas de internamento, garantindo-se, ainda assim, um montante mínimo mais digno.⁴⁵

5.3.3. Atividades lúdicas e tempo fora da cela

A ocupação dos reclusos não se esgota em atividades educativas ou laborais. O tempo livre dos reclusos deve ser variado e poder ser preenchido por **momentos lúdicos e desportivos**, que propiciem alguma distração. Contudo, face às restrições da pandemia e à geral ausência de oportunidades, muitas vezes os reclusos acabaram por permanecer períodos excessivos nas suas celas ou sem alternativas para ocupação do seu tempo – em particular quando não tinham estatuto de trabalhador na prisão.

Em geral, os reclusos reconheceram a relevância destas atividades adicionais, cuja oferta acontece, mais frequentemente, em EP de maiores dimensões e com zonas específicas para o efeito. Tal reflete-se, desde logo, na existência (ou ausência) de **instalações que permitam a prática desportiva**, muito valorizada no meio prisional. No EP do Linhó, os reclusos afirmaram que, sendo um EP que tem bar, campos no exterior, ginásio, e outras instalações, “oferece o necessário para manter uma vida saudável”.⁴⁶

Outros espaços apreciados pelos reclusos nos EP são as **bibliotecas**, onde as boas práticas consistem na distribuição de livros, publicações e DVD. Também **as atividades dinamizadas por instituições externas** (caso de autarquias, igrejas, ou associações de voluntariado) costumam ser valorizadas pelos reclusos e encorajadas pelo MNP. Envolvendo pessoal externo ao EP, a pandemia veio **suspender ou reduzir significativamente** a sua ocorrência.

Por último, o **convívio entre os reclusos** é uma outra forma básica de ocupação do tempo, sendo que está dependente do regime dos respetivos EP. Aqui, e de novo, **não há uniformidade** nos estabelecimentos nacionais: se há EP onde os reclusos sem ocupação escolar ou laboral estão a maior parte do tempo abertos, podendo circular pela zona prisional, outros há em que a maior parte do tempo é passado na cela. O MNP sinaliza a sua preocupação com o facto de os reclusos sem ocupação permanecerem nos seus alojamentos por tempos excessivos, saindo apenas para períodos de recreio (duas horas), refeições, e eventuais visitas ou atendimento pela Direção. A importância do convívio e de alguma liberdade de movimentos leva a que se recomende **mais tempo fora das celas, com acesso, pelo menos, às zonas comuns das alas em que se encontram alojados**. Em certos casos, esta solução não foi acolhida pela falta de elementos do corpo da vigilância e conseqüente impossibilidade de garantir a segurança do EP. Os reclusos sintetizam as dificuldades associadas a este problema: “é pesado

⁴⁵ Cf. https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/AsNossas_Prisoes_IIIRelatorio.pdf. Atualmente, os trabalhos pagos pelos EP não ultrapassam os 60€ mensais. Em contraste, em conversa com os reclusos foi dado o exemplo de Itália, onde um recluso tinha estado preso anteriormente e, face aos rendimentos mais elevados do seu trabalho, considerou ser um sistema que lhe dava muito maior segurança para a vida pós-reclusão e um maior sentido ao seu esforço laboral.

⁴⁶ Por vezes, alguns EP de menor dimensão conseguem organizar o seu espaço de forma a garantir condições para a prática desportiva, caso do EP de Guimarães, onde existe um pequeno ginásio e um campo desportivo exterior. Já no EP de Viana do Castelo, os reclusos manifestaram o desejo de ter um ginásio, tendo referido que quem não trabalha está “sempre a fazer o mesmo ... jogar cartas e dominó”. Apesar de a Diretora ter explicado que a criação de um ginásio é difícil face ao défice estrutural das instalações, sugeriu-se a colocação de tabelas de basquete, a acrescentar ao já existente ping-pong, para permitir a prática de desporto nas horas de recreio.

para a nossa sanidade mental, estar 22h fechado é muito tempo ... É cansativo e tira sentido aos dias".⁴⁷

5.4. Contactos com o exterior

Um dos domínios do quotidiano prisional mais afetado pela pandemia foi o contacto dos reclusos com o exterior. Com as restrições adicionais e incertezas quanto à transmissão do vírus, houve necessidade de **reinventar a forma como se mantinham laços afetivos e ligação ao mundo fora de muros**. Neste âmbito, 2020 foi um ano de limitações, mas, igualmente, de concretização e descoberta de novas oportunidades.

Com as medidas de contingência da pandemia, **o contacto físico entre os reclusos e visitantes foi impedido**. As visitas foram, num primeiro momento, **suspensas**, sendo o principal motivo de queixa dos reclusos no início das restrições associadas à pandemia.⁴⁸

Em junho, **as visitas foram retomadas**, exigindo-se a adaptação do parlatório à situação sanitária vivida. Em todos os EP foram instalados **biombos de acrílico** para garantir o afastamento entre reclusos e as visitas e, assim, evitar a propagação do vírus. No mais, as visitas passaram a ter uma duração mais reduzida, de apenas 30 minutos, com um máximo de duas pessoas, e havendo apenas um período de visita por semana, que, num momento inicial, não incluía os fins-de-semana.⁴⁹ **As reações a esta reposição das visitas foram mistas, ao contrário do que se poderia esperar**. Por um lado, a possibilidade de voltar a ver familiares era desejada por muitos reclusos. Por outro lado, as condições das visitas e o próprio receio de colocar em perigo quem se deslocava ao EP levaram a que nem todos os reclusos quisessem gozar deste seu direito. Para além da ausência de toque, um outro problema foi frequentemente levantado pelos reclusos em relação à nova realidade das visitas: a **dificuldade em ouvir**. Seja pela presença de várias pessoas em simultâneo ou pelas más condições acústicas dos espaços, prejudicados com a separação pelo bombo de acrílico, tornou-se difícil de compreender, por vezes, aquilo que é dito – algo que o próprio MNP pôde verificar.

Apesar de todas estas vicissitudes, houve EP que se destacaram por conseguir encontrar **soluções para melhorar as condições das visitas**. No início das visitas com separação por acrílico, alguns reclusos deixaram de as requisitar no EP do Porto, face às notórias dificuldades acústicas: o ruído e as barreiras tornavam bastante complicado ouvir aquilo que era dito. Para evitar estes problemas, foram criados novos separadores de acrílico feitos à medida das janelas das celas (para poderem, assim, ser reutilizados), sendo realizadas **alterações nas zonas**

⁴⁷ A partilha de cela com outros reclusos ou o alojamento em camaratas, pode ter consequências positivas e negativas: por um lado, há alguma companhia e pessoas com quem falar; por outro, não se escolhendo o companheiro de cela ou de camarata, o tempo fechado pode ser ainda mais difícil em caso de eventuais incompatibilidades.

⁴⁸ Também as Direções partilharam desta visão: a Diretora do EP de Viana do Castelo, foi em relação às visitas que mais se sentiu a perturbação à vida dos reclusos: "é o seu balão de oxigénio ... O recluso vive para [as visitas]". De notar que, ainda com base em relatos da Diretora, associado ao défice afetivo relacionado com a falta de visitas está uma questão material: é durante as visitas que o recluso, normalmente, recebe bens adicionais do exterior, sendo que houve certas comidas que deixaram de poder entrar no EP por não aguentarem o tempo de quarentena exigido. Este aspeto também foi referido por reclusos em vários EP, que se queixaram de apenas receber frutos secos – "sinto o dobro da fome".

⁴⁹ Contrariamente ao previsto no Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, nomeadamente no seu art. 111.º.

de passagem de som para facilitar a comunicação.⁵⁰ À data da visita estava, ainda, a ser ponderada a compra de cortiça para revestir a sala e, assim, esbater o eco. Também em Coimbra, a braços com o mesmo problema, foi colocado um teto falso, após consulta de um engenheiro de som, naquilo que foi um “grande esforço financeiro por parte do EP”, nas palavras da Direção. Para além deste tipo de alterações físicas, também foram sendo **progressivamente acrescentados períodos para realização das visitas nos vários EP**, de forma a permitir às famílias conciliar as visitas com horários laborais.

Para compensar a diminuição das visitas presenciais,⁵¹ foram introduzidas **alterações no número e duração das chamadas telefónicas a realizar pelos reclusos**. Este é um tema para o qual o MNP tem vindo constantemente a alertar, mesmo antes da pandemia. Ao longo dos anos, tem sido reconhecido que é **manifestamente insuficiente o tempo que os reclusos têm para contactar familiares e amigos**. Os cinco minutos por dia, para um único número, que o art. 132.º do RGEF prevê, podem não se coadunar com o propósito de ressocialização que se quer associar ao cumprimento de penas de prisão. De facto, com as restrições acrescidas ao contacto com o exterior associadas à pandemia, a situação não se poderia manter igual, e o MNP enaltece a mudança ocorrida em 2020: os reclusos **passaram a ter 15 minutos** para realizar chamadas para familiares e amigos, podendo utilizá-los de uma vez ou decidir fracionar esses mesmos minutos por diferentes chamadas e contactar até três números. Tal como referido pelos reclusos, esta mudança **“fez muita diferença ... Foi das melhores coisas que nos fizeram”**. O MNP reitera o seu apoio a este alargamento de tempo de chamadas, sendo que espera que o mesmo se mantenha após o fim das medidas de contingência em virtude da COVID-19. De resto, e como se verá no ponto 5.8.2., a solução piloto de **colocar telefones nas celas** teve bons resultados e merece ser estudada para aplicação generalizada, terminando, de vez, com este problema.

Destaca-se, ainda, o **impulso que a pandemia deu à realização de um maior número de videochamadas**, com resultados bastante positivos. Para além de permitir o contacto visual, a videochamada foi, também, uma **janela para o interior da casa dos reclusos**, possibilitando, ainda, o contacto com número mais elevado de familiares – incluindo aqueles que, por impossibilidade ou em razão da idade, já não tinham condições de efetuar visitas presenciais.⁵² Vários reclusos afirmaram **preferir esta modalidade de visita à visita presencial** nas condições atuais. No EP de Guimarães, e em resposta às solicitações da população prisional, passou a haver mais um dia para realização de visitas remotas em substituição de um dia destinado a visitas presenciais. Aqui, os reclusos usufruíam de 30 minutos de videoconferência por semana, acrescendo à possibilidade de visita presencial.

Apesar de disponível em todos os EP desde finais de 2019, **a duração das videochamadas não está uniformizada no país**, sendo mais favoráveis, por norma, as condições em EP pequenos. Em Regulamento Interno, o Diretor-Geral definiu que as videochamadas entre reclusos de uma mesma família, em prisões diferentes, são mensais e têm duração de 20 minutos. Já

⁵⁰ De notar que é utilizada máscara durante a visita, pelas visitas e pelos reclusos, tal como noutros EP.

⁵¹ Também as visitas íntimas foram suspensas.

⁵² As videochamadas são, ainda, forma de poupança para as famílias com o custo dos transportes, evitando-se igualmente os riscos de contágio associados às deslocações.

as comunicações entre reclusos e pessoas não privadas de liberdade deveriam ser **semanais e ter a duração de 20 minutos – situação que, nas visitas do MNP, não era a regra**. Um problema inicial prendeu-se com a própria (in)existência de equipamento para este fim, assim como a escassez de funcionários. Se, em Guimarães, havia dois computadores e a marcação e agendamentos das videochamadas eram efetuados por uma guarda, com o apoio do Adjunto e de uma Técnica Superior de Reeducação, no EP de Tires, com uma população prisional quase cinco vezes superior, apenas havia, durante a maior parte do ano, um computador disponível para a realização de videochamadas. Mesmo após a aquisição de um novo equipamento, **não havia condições para garantir que as 400 reclusas usufríssem de chamadas regulares**.⁵³ Também noutros EP de maior dimensão, como os de Vale do Sousa e de Coimbra, as videoconferências estavam **limitadas a uma vez por mês**.

O MNP assinala os benefícios para os reclusos da possibilidade de recorrer a contactos por videochamada, reforçando a ligação à sua família e ao seu meio em termos que complementam as visitas presenciais. Estas soluções alternativas podem revelar-se fundamentais para a reintegração social após a reclusão. Assim, devem ser encontradas soluções – incluindo através da **compra de novo material informático** – que permitam aumentar a sua frequência, também nos EP de maior dimensão, de forma a garantir uma maior regularidade das videochamadas.⁵⁴

5.5. Recursos Humanos

A escassez e dificuldades no que respeita a recursos humanos é **comum no atual contexto da Administração Pública**. O sistema penitenciário é particularmente afetado, por ser menos atrativo para muitos profissionais: o ambiente de maior tensão para quem trabalha na zona prisional, as más condições de trabalho e a carga elevada para quem se ocupa de serviços administrativos, a própria localização dos EP, frequentemente mal servidos de transportes públicos, e as tabelas remuneratórias e pouca progressão na carreira levam a que haja **dificuldade tanto na contratação como na retenção de funcionários**.

O MNP ouviu vários relatos de saídas de funcionários mais jovens e da complexidade de renovação geracional do *staff*. Estes problemas afetam negativamente a gestão dos estabelecimentos, com maior repercussão no período pandémico, onde os relatos de funcionários esgotados foram comuns. Entre vários outros exemplos, na visita ao EP de Tires a Direção falou em funcionários num **“preocupante estado de exaustão”**. O MNP lembra que o bom

⁵³ Foi dada prioridade às conferências entre mães com filhos institucionalizados, um critério possível tendo em conta a realidade do EP. No mais, no EP de Tires foi mencionado que o sistema de videoconferência *Webex* apresenta alguns inconvenientes quando utilizado pelas reclusas nas comunicações familiares. Este sistema não é gratuito na América Latina e implica a instalação de uma aplicação para telemóveis cujo modelo não estará ao alcance dos agregados mais desfavorecidos. Assim, as reclusas provenientes desta região – no EP existiam cerca de 120 reclusas vindas do Brasil – veem limitada a possibilidade de contactar remotamente as suas famílias, já dificultada pela diferença horária. O MNP aconselhou o recurso a uma alternativa viável e económica, como a utilização do *software Skype*.

⁵⁴ Lembra-se, ainda, para as vantagens da videoconferência para outros fins que não apenas as visitas. A **utilização de meios remotos para ações escolares e formativas** constitui uma oportunidade que deve ser aproveitada pelos EP e permite, até certo ponto, ultrapassar as limitações logísticas ou a falta de recursos humanos que condicionam a sua oferta. Destaca-se, uma vez mais, o exemplo do EP do Linhó, onde foi levado a cabo um programa ocupacional de regulação de comportamentos através das artes por meio do sistema *Webex*.

funcionamento de um local de privação de liberdade depende não apenas das suas boas condições materiais e do comportamento de reclusos, mas também de existirem condições de trabalho para os seus funcionários que promovam uma gestão adequada, eficaz e respeitosa do espaço.

De notar que, **de 2019 para 2020, houve uma redução, ainda que ténue, do número de efetivos da DGRSP** (de 6747 para 6620). O mapa de pessoal da DGRSP para 2021 está dotado com 8277 postos de trabalho, o que confirma o elevado défice relatado ao MNP. Estarão previstas ações de recrutamento de forma a preencher a totalidade de postos de trabalho previstos no mapa de pessoal. Porém, como referiu a DGRSP ao MNP, a “abertura de procedimentos concursais para trabalhadores com vínculo de emprego público previamente constituído [é uma] circunstância que nem sempre permite que os resultados alcançados correspondam à satisfação das necessidades imperiosas [deste] serviço”.

5.5.1. Guardas prisionais

Os guardas prisionais são quem lida diariamente com os reclusos nos mais variados momentos do seu quotidiano, sendo comum ouvir que é na relação interpessoal entre guardas e reclusos que está o cerne do funcionamento (melhor ou pior) de um EP. Na maioria das conversas que o MNP teve com Direções de EP, houve queixas de **insuficiência de guardas prisionais**. Este aspeto conduz, entre outras coisas, à redução de atividades no seio do EP por impossibilidade de acompanhamento, à não realização de diligências no exterior em datas previstas, ou à diminuição da segurança dos espaços. Ao número reduzido de guardas prisionais, acrescem vários casos de ausência prolongada por motivo de doença (baixa médica), dificultando ainda mais a gestão do pessoal e dos EP. De acordo com a DGRSP, há um problema adicional: o processo de admissão de novos guardas prisionais é “complexo e moroso, decorrendo vários anos entre o seu início e respetiva conclusão, situação que impede a boa gestão de efetivos, com graves efeitos ao nível do sistema prisional”.

No EP do Linhó falou-se na falta de cerca de 20 novos elementos para suprir as necessidades do espaço. Nas palavras do Diretor, “**não se deixa de fazer nada, mas às vezes com algum risco para a segurança**”. Esta ponderação não deveria ser necessária em nenhum EP, pois tanto a segurança como a ocupação dos reclusos são fundamentais para uma privação de liberdade com sucesso. Por exemplo, a falta de uma torre de vigia ativa, embora compensada pelo sistema de CCTV, não permite uma reação tão rápida a certas situações, nomeadamente uma possível fuga. Já no EP de Coimbra, houve **dias em que as oficinas não funcionaram**, impedindo a ocupação laboral de reclusos, por não ser suficiente o número de guardas para acompanhar os trabalhadores. Para além disso, o Diretor manifestou preocupação por ter um **corpo da guarda envelhecido**, com dez guardas a reformar-se recentemente, a que acrescentarão mais outros dez em 2021. Em Guimarães, a Diretora assumiu que o corpo de vigilância conta com um **número de elementos que se mostra reduzido para assegurar a realização de todo o expediente**, incluindo as diligências externas que frequentemente são solicitadas por outros EP em virtude de proximidade do Tribunal da Relação de Guimarães e do Tribunal

Central e Local de Guimarães. No EP de Monsanto, a escassez de guardas prisionais tem impacto redobrado, pois, para acompanhar reclusos em regime de segurança, é necessário dois elementos do corpo de vigilância. Na prática, isto tem efeitos perniciosos, por exemplo, no que respeita à **utilização do telefone**, pois por vezes não há guardas suficientes. Também as aulas só têm turmas de três a quatro reclusos e exigem a presença de um guarda, implicando a **redução de atividades**, pois não se conseguem fazer vários serviços em simultâneo.

Apesar destes relatos, houve **situações contrárias** – de excesso de pessoal. Na Cadeia de Apoio da Horta que, à data da visita, tinha quatro reclusos, havia 16 guardas. Isto é, havia um **ratio de quatro guardas para cada recluso**. De acordo com a Diretora, estará prevista a saída de quatro guardas num futuro próximo, o que faz todo o sentido tendo em conta a **necessidade de garantir uma eficiente distribuição de recursos humanos pelo sistema prisional como um todo**. Por outro lado, o excesso de guardas prisionais não é condição suficiente para garantir a capacidade técnica para uma intervenção individualizada e modelada ao perfil dos reclusos que estejam no EP, que continua dependente de intervenções comunitárias para assegurar um mínimo de ocupação aos reclusos – atividades estas que, com a pandemia, sofreram uma diminuição significativa. Também no EP de Caxias havia um excedente de elementos do corpo da guarda, cuja transferência para outros EP estaria em marcha. Tal aconteceu devido ao encerramento do Reduto Sul, na sequência de um protocolo entre a DGRSP e o SEF, que passará a utilizar o espaço. Este encerramento levou à transferência de 95 reclusos para outros EP e para o Reduto Norte do EP de Caxias, passando a concentrar-se todos os serviços no mesmo edifício, o que terminou com as deslocações diárias entre os dois Redutos e agilizou alguns aspetos na gestão do EP.

5.5.2. Corpo de técnicos e assistentes operacionais

Aos técnicos de reeducação cabe acompanhar individualmente cada pessoa em reclusão, aplicar programas que contribuam para a ressocialização, dinamizar e gerir as atividades que para tal contribuam, e ainda elaborar relatórios e informações diversos, designadamente para preparação de decisão sobre saídas jurisdicionais ou concessão de liberdade condicional. Os técnicos de reeducação são fundamentais, entende-se, para o progresso no recluso. Contudo, como assumido no *Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar de 2017*, “**a maioria dos EP não dispõe ainda de condições para a organização de um modelo de intervenção assente no princípio da especialização**”⁵⁵ – muito devido à insuficiência destes técnicos. Como exemplos, no EP do Linhó, que dispunha à data da visita de cinco técnicos de reeducação, havia a expectativa do reforço da equipa com mais dois elementos. Tal como referiu o Diretor, o recrutamento de mais elementos permitiria um maior acompanhamento dos reclusos, contribuindo para o estabelecimento de percursos adequados a cada um. Em Paços de Ferreira, a Direção afirmou que ausência de técnicos em número suficiente impossibilitava que todos os reclusos fossem adequadamente ouvidos. Tratando-se de um problema devidamente reportado, também aqui se espera suprir a falta de técnicos com o processo de contratação que

⁵⁵ Cf. p. 108.

estará em curso. Para atingir o *ratio* recomendado de 65 reclusos por técnico, seriam necessários nove profissionais no total, sendo que, ao momento da visita, apenas havia seis, dois dos quais de baixa.

Também no que concerne a juristas há falhas nos EP. Continuando com Paços de Ferreira, havia apenas um para um EP que aloja mais de 500 reclusos. Haverá um **significativo atraso na instrução de processos disciplinares**, com impacto bastante negativo: por um lado, a consequência de um ato surge apenas passado alguns meses após a sua prática, o que não tem o mesmo efeito pedagógico e dissuasor; por outro, pode ainda **prejudicar questões como a liberdade condicional**, pela existência de processos pendentes.⁵⁶ Tal significa que o recluso pode ser prejudicado por problemas que lhe são alheios. Para tentar melhorar a situação, a Diretora já pediu reforço de pessoal.⁵⁷

Não menos importante é a situação dos assistentes técnicos e operacionais, cuja escassez foi, talvez, a mais referida ao longo das visitas de 2020 pelas Direções dos EP. Aqui, foi frequente ouvir queixas quanto à desmotivação do pessoal, muito do qual próximo da idade da reforma, com frequentes ausências por baixa médica. Em Tires, a Direção falou de “dificuldades atroz” neste âmbito, e da complexidade de substituição de profissionais após a reforma dos existentes. A circunstância de há muito tempo não se realizarem concursos públicos externos para recrutamento de pessoal administrativo foi apontada como um dos principais motivos para a situação de carência. Por um lado, os procedimentos organizados são de mobilidade interna e bastante morosos. O número de candidatos é inferior às vagas disponíveis e os concorrentes são muitas vezes funcionários já desmotivados e/ou com problemas nos seus lugares de origem. A contratação será mais difícil nos EP que não se encontram em grandes pólos urbanos, por serem menos atrativos em virtude da sua localização. No mais, a própria carreira não se mostra apelativa, não sendo oferecidos incentivos que alterem este *status quo*. De acordo com a Diretora do EP de Tires, **“os serviços prisionais não são atrativos na Função Pública”** em virtude dos horários e da exigência do trabalho. Para ilustrar as dificuldades sentidas, referiu-se que a secção de recursos humanos conta apenas com um funcionário, que não é substituído em período de férias ou por motivo de doença – a sua ausência é pontualmente suprida pela Adjunta da Diretora.⁵⁸ A escassez de pessoal também resulta na impossibilidade de garantir a realização do registo da correspondência, o que pode ser particularmente gravoso durante o período pandémico, face às outras limitações existentes de contacto com o exterior. Há a necessidade de “definir prioridades”, sendo que será pela motivação de pessoal “dedicado e responsável” que se contorna a exaustão generalizada.

⁵⁶ Como o EP ficou mais tranquilo, terá havido uma diminuição dos processos disciplinares, o que ajuda, sendo que, não obstante, alguns dos processos prescrevem.

⁵⁷ Acrescente-se outro caso: à data da visita ao EP junto à PJ de Lisboa não havia nenhum jurista a trabalhar no EP, mas a situação iria, em princípio, ficar resolvida no decorrer do ano.

⁵⁸ A situação não será tão grave relativamente aos técnicos superiores na área da educação pois alguns assistentes técnicos ou operacionais, que entretanto obtêm o grau de licenciatura, concorrem a estas posições, segundo afirmado pela Direção.

5.5.3. Profissionais de saúde

A chegada da pandemia conduziu, em geral, a um reforço do pessoal nos serviços clínicos dos EP. Em várias ocasiões o MNP ouviu, com satisfação, relatos das Direções neste mesmo sentido. Ainda assim, nem sempre os reclusos partilharam desta perceção, nomeadamente no que concerne ao apoio psicológico, que se mostrou, por vezes, insuficiente. Por exemplo, em Monsanto, um recluso referiu que decorreram três meses sem ter tido oportunidade de conversar com um profissional da área. O MNP entende que o **acompanhamento psicológico** é fundamental, tanto pelo seu contributo para o equilíbrio e bem-estar mental dos reclusos, como pela possibilidade de detetar situações de risco de comportamentos auto-lesivos ou violentos.

Em certos EP, o reforço do pessoal clínico foi sentido em maior escala. No EP do Porto, criou-se uma **enfermaria de retaguarda**, a funcionar no antigo parlatório, para eventuais casos de COVID-19 no centro e norte do país. À data da visita, havia seis reclusos a chegar do EP de Chaves após terem testado positivo. O facto de o EP do Porto receber os casos de isolamento profilático, assim como casos positivos de COVID-19, levou a um **“reforço enormíssimo de enfermeiros e a mais um médico”**, o que muito terá ajudado a Direção – desde logo porque, na quase ausência de casos de COVID-19 até à data da visita, esse *staff* ajudaria no funcionamento dos serviços clínicos normais. O MNP notou, contudo, as dificuldades de contratação e a incerteza sobre a sua continuidade pós-dezembro, considerando **necessário salvaguardar atempadamente esta situação**, para evitar deficiências em casos de maior emergência. De notar, ainda, que terá sido diminuto o cancelamento de consultas externas, apesar de alguns reclusos se recusarem a ir ao hospital.

Uma outra situação associada à escassez de pessoal médico está relacionada com a **administração da medicação**. Numa visita pré-pandemia ao EP junto à PJ de Lisboa, registou-se que a toma é **parcialmente assistida**: a medicação é dada pela enfermeira na sala do Chefe de Ala ao pequeno-almoço, deixando-se ao recluso a medicação que tenha de tomar ao almoço, ao jantar, ou antes de deitar. Exceção é feita quanto à metadona, a qual é enviada para o EP pelo Centro de Respostas Integradas em doses individuais e concretamente identificadas, sendo tomada à frente do profissional de enfermagem e a embalagem posteriormente recolhida por este. Perguntado se a demais medicação (incluindo psicóticos) é dada aos reclusos sem se assistir à sua toma, foi referido que, apenas quando exista alguma apreensão ou **preocupação quanto à efetiva toma da medicação pelo recluso**, é que esta é deixada com o Chefe de Ala, que a entrega ao recluso e assiste à sua toma. Trata-se de uma situação que pode implicar dois outros riscos: um relacionado com a não toma da terapêutica pelos reclusos e outro, de **a medicação ser usada como moeda de troca entre reclusos**. O número adequado de funcionários clínicos (*máxime* enfermeiros) é importante para salvaguardar este tipo de situações.

5.6. Saúde

A saúde foi sempre um aspeto merecedor de atenção especial em ambiente prisional. Os EP acolhem populações cada vez mais envelhecidas e cujos sistemas imunitários são débeis, quando comparados com o mundo exterior, devido à prevalência, por exemplo, de doenças infecciosas.⁵⁹ A estas fragilidades adicionais acresce um conjunto de **problemas associados a patologias do foro mental**, que podem surgir ou ser agravados pelo ambiente prisional.

Em geral, as medidas de contingência conduziram a um **aumento generalizado da limpeza e higiene dos espaços**. O MNP, não se tendo deslocado às zonas prisionais, não pôde observar o impacto dos esforços adicionais de limpeza na salubridade dos EP. Contudo, os relatos, tanto das Direções como dos reclusos, apontam nesse sentido. Em anos anteriores, era comum observar EP bastante sujos, com odores fortes, e onde as pragas eram relativamente frequentes, podendo ter consequências negativas para a saúde dos reclusos. A maior limpeza é um aspeto positivo que se deve, obviamente, procurar manter após o regresso à normalidade.

5.6.1. A resposta aos surtos

Depois de uma primeira vaga sem a ocorrência de surtos nas prisões do país, com a segunda vaga, em novembro, o vírus imiscuiu-se entre os reclusos de forma mais marcante. Com o aparecimento de surtos, os EP tiveram de enfrentar **rápidas e drásticas alterações na gestão dos seus espaços e na distribuição da população prisional**.

O primeiro surto ocorreu no EP de Tires, infetando cerca de 150 reclusas, sem graves consequências para a sua saúde – não houve necessidade de nenhum internamento hospitalar. De acordo com a Direção, este foi um surto “silencioso e inesperado”, cuja origem não foi identificada, “um desastre que obrigou a refazer tudo, [causando] um desgaste enorme”. Um dos pavilhões deste estabelecimento foi transformado num **hospital de campanha** (“covidário”) que contava com equipa médica e de enfermagem 24 horas e onde, com o apoio dos serviços multidisciplinares do Hospital Prisional de São João de Deus (HPSJD), se instalou o equipamento técnico necessário. As reclusas permaneciam confinadas nas suas celas, tendo recreio apenas durante 1 hora e em grupos mais reduzidos, de modo a passarem alguns momentos ao ar livre fora da cela. Foi, ainda, referido que **crianças que testaram negativo à COVID-19 mas cujas mães estavam infetadas ficaram também no covidário, por decisão das mães**. Esta questão implica reflexão, considerando a situação de excecionalidade das crianças em meio prisional e as restrições e vulnerabilidade a que se encontram sujeitas nestas circunstâncias. Em finais de novembro, o surto estava controlado e não foram detetados casos positivos.

Outros surtos em EP visitados pelo MNP ocorreram, posteriormente, em Guimarães e em Lisboa. No dia 15 de novembro, o EP de Guimarães encerrou ao exterior, quando os resultados

⁵⁹ Quanto a este assunto, cf. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/covid-19-pandemic-urgent-steps-are-needed-to-protect-the-rights-of-prisoners-in-europe>.

de testes realizados após se conhecer a infeção de um recluso revelaram 23 outros casos positivos. O HPSJD forneceu o material necessário para equipar e instalar um “covidário”, tendo sido reforçada a equipa de enfermagem com quatro profissionais afetos a outras unidades orgânicas. Esta **colaboração entre EP** permitiu a constituição de duas equipas de enfermagem em assistência 24 horas. Pela negativa, foi referido que teria sido preferível enviar os casos positivos para o EP do Porto, onde funciona uma **enfermaria de retaguarda, mas não haveria espaço suficiente**.

No EP de Lisboa, também em novembro, foram detetados inicialmente seis reclusos infectados com COVID-19. Procedendo-se à testagem de toda a população prisional, os resultados revelaram, à data, 81 reclusos infetados.⁶⁰ Estes reclusos foram instalados na Ala C, que passou a funcionar como “covidário”. As atividades escolares e as visitas foram interrompidas, a biblioteca e o ginásio também encerrados, e o EP deixou de receber recém-entrados. Houve, assim, um **fecho do EP ao exterior**. À medida que terminavam o isolamento profilático, alguns reclusos iam sendo transferidos para outros estabelecimentos, para auxiliar na gestão do EPL. Houve ainda intervenção dos Bombeiros Sapadores de Lisboa para desinfestação dos espaços, uma boa prática que se poderia replicar em casos análogos.

5.6.2. Avanços na privação de liberdade de inimputáveis

5.6.2.1. A evolução da situação na Clínica Psiquiátrica de Santa Cruz do Bispo

Em 2019, para além da sobrelotação do espaço, que implicava a colocação de camas adicionais em camaratas exíguas, o MNP havia presenciado na Clínica Psiquiátrica de Santa Cruz do Bispo **condições desumanas**. Era um espaço com zonas sem luz natural, infraestruturas insalubres e húmidas, inoperacionalidade dos sistemas de chamada de emergência e um clima de tensão permanente entre doentes e entre doentes e guardas. A esta situação acrescia a escassez do pessoal de saúde, que se considerou parecer contribuir para a vivência de um **ambiente antiético em face dos propósitos de reabilitação dos internados e reinserção no meio familiar e social**, tal como postulados no artigo 126.º do CEP.

Ora, tal como já referido no *Relatório Anual de 2019*, o MNP **tinha recebido da DGRSP notícias animadoras** quanto à situação da clínica psiquiátrica do EP. A abertura da Unidade Forense do Hospital Magalhães Lemos terá permitido a afetação de cerca de 40 inimputáveis anteriormente internados na Clínica de Santa Cruz do Bispo. Foram, também, alocados terapeutas ocupacionais ao espaço, indicando-se melhoramento das condições de limpeza, conservação e higiene – tudo atuações concretas no sentido da resolução de problemas graves identificados e que merecem o apoio do MNP. Já na visita de 2020, a Direção iniciou a conversa reconhecendo o mérito das críticas anteriormente apontadas pelo MNP, ressaltando que “as coisas mudaram, entretanto, pois tinham de mudar ... **já não temos vergonha de levar**

⁶⁰ O número total de reclusos infetado com COVID-19 atingiu os 112, de acordo com informações posteriormente recolhidas com a Direção, por e-mail.

as pessoas lá dentro. Cheira bem, está limpíssimo, há melhores relações humanas". Várias terão sido as alterações que contribuíram para esta mudança, que serão agora descritas:

i) Aumento substancial do número de funcionários clínicos: os recursos humanos afetos à Clínica foram efetivamente reforçados. Desde logo, o número de auxiliares de ação médica foi aumentado: "antes tínhamos de pedir a outros doentes que funcionassem como auxiliares de ação médica, o que era vergonhoso". Ainda assim, foi dito que um número maior seria benéfico. A Direção considerou suficiente o número de enfermeiros (31), sendo que duas das três psiquiatras que, à data da anterior visita, não se encontravam a trabalhar (por motivos de doença e de férias) já estavam de volta à Clínica, o que é bastante relevante⁶¹;

ii) Alterações no corpo da guarda prisional: se, anteriormente, o MNP havia notado um clima de tensão latente na Clínica, também aqui foram referidas mudanças positivas. Com um maior número de pessoal de saúde, os guardas agora deixam de fazer funções também dessa índole, para se focarem naquilo que é, efetivamente, o seu trabalho – a vigilância. Parece claro que uma Clínica em que a presença de *staff* mais notória era de guardas prisionais não era compatível com o ambiente terapêutico que necessariamente deveria existir. À data da visita, e de acordo com a Direção, os guardas encontravam-se essencialmente nas portas (responsáveis pela sua abertura e pelo seu fecho), tendo a sua presença na Clínica sido substituída por enfermeiros e auxiliares de ação médica. Houve, ainda, uma mudança fundamental – proibiu-se o uso de bastões. Uma consequência imediata terá sido a diminuição do número de incidentes violentos e dos níveis de agressividade. Este é um aspeto que o MNP saúda, pois, especialmente quando se trata de doentes, o recurso a meios de coerção física deve ser particularmente escrutinado. A formação recebida de pessoal externo – nomeadamente do Hospital Magalhães Lemos – tem contribuído positivamente, segundo relatado ao MNP;

iii) Diminuição considerável da ocupação: a abertura da Unidade Forense do Hospital Magalhães Lemos permitiu "arejar" a Clínica. Aliás, a Direção considerou que seria benéfico que todos os hospitais com unidades de psiquiatria forense garantissem mais vagas e um serviço específico para reclusos-doentes.⁶² À data da visita, a Clínica de Psiquiatria e Saúde Mental do EP tinha uma ocupação de 115 doentes, para uma lotação oficial de 125 lugares. Tal contrasta sobremaneira com os 177 doentes que estavam na Clínica na visita de 2019. Esta alteração só poderá beneficiar o funcionamento do espaço e um tratamento mais individualizado dos doentes;

iv) Encerramento dos espaços mais degradados e impróprios para alojar doentes: um dos espaços que mais preocupações levantava aquando da visita de 2019 era a chamada "sexta secção", que resultou da transformação da enfermaria em espaço para alojar doentes-reclusos. Esta secção, situada na cave, era uma zona sem luz natural, sem arejamento, com muita humidade e corredores bastante estreitos. Não estava pensada para acolher internados

⁶¹ O EP conta ainda com um psicólogo, três médicos de clínica geral e um dentista, dois terapeutas ocupacionais e três técnicos superiores de reeducação.

⁶² As outras unidades de psiquiatria forense de Hospitais do SNS acreditadas para receber reclusos-doentes são o Sobral Cid, em Coimbra, e o Júlio de Matos, em Lisboa. A unidade de Coimbra estará em obras, estando prevista a criação de mais lugares. A unidade de Lisboa estará cheia.

e tinha sido qualificada pela médica psiquiatra responsável como a pior zona da Clínica. O seu encerramento, possibilitado pela menor ocupação do EP, é, assim, uma excelente notícia;

v) **Abertura ou alteração de outros espaços no EP para acolher reclusos-doentes:** no mais, e em cumprimento de despacho do Diretor-Geral, de 27 de agosto de 2020, o EP sofreu outras alterações que permitiram uma maior alocação de espaço a reclusos-doentes. Constatando que havia, àquela data, 27 inimputáveis com ordem de internamento que aguardavam em liberdade a vaga necessária no sistema ou que se encontravam alojados em estabelecimentos prisionais comuns (mediante autorização judicial), o Diretor-Geral decidiu afetar estas pessoas ao regime comum do EP de Santa Cruz do Bispo. Reconhecendo ser inviável ampliar a Clínica Psiquiátrica, o Diretor procurou “colocar os inimputáveis espalhados pelo país junto do melhor corpo especializado de que a DGRSP dispõe, a quem se pedirá que, no mínimo, se faça a avaliação destes doentes e se lhes trace um Plano Terapêutico e de Reabilitação”, algo que não aconteceria noutros EP. Em consequência, os doentes encontram-se agora dispersos, para além da Clínica, pela Unidade de Transição (11 doentes para 13 vagas), pela anterior Unidade Livre de Drogas (25 doentes para 25 vagas), e no primeiro piso da Ala B do Regime Comum (48 doentes para 50 vagas). Uma boa prática, para aligeirar o ambiente da Ala B, é colocar aí em permanência, também, pessoal do serviço clínico – isto mesmo continuando os reclusos-doentes a aguardar vaga em unidade de saúde. É uma solução obviamente temporária, mas uma melhoria face à realidade anterior. Ainda assim, não deixa de expor a necessidade de alterações mais profundas de sistema, sendo fundamental criar alternativas permanentes que garantam um tratamento humano e personalizado a todos os doentes-reclusos.

Ainda quanto à Clínica, cumpre abordar um tema mais problemático: a **utilização do quarto de segurança**, essencialmente destinada a “indivíduos perturbados, por indicação clínica e com autorização do Diretor”. Ao MNP foi mencionado o esforço no sentido de “**fazer desaparecer a carga disciplinar**”. Este quarto, que tem CCTV com ligação ao corpo de enfermagem, deve, de facto, ter funções essencialmente terapêuticas, dadas as características da população em causa e o quadro normativo que o prevê, nomeadamente de acordo com os arts. 93.º do CEP e 161.º do RGE.⁶³ Na visita de 2019, o MNP havia notado registos de contenções até três dias de duração, num quarto que **apenas tem um colchão e um balde**, no qual os doentes fazem as suas necessidades fisiológicas durante o período de permanência. Também se havia notado que, durante esses dias, **os doentes não visitam o pátio**, mas tal parece ser compatível com estados de agitação psicomotora em doentes psicóticos, visto que a saída do isolamento os poderia colocar em risco a si, ou a terceiros.

Contudo, face aos dados agora recebidos pelo MNP, há um aspeto que merece alguma apreensão: de acordo com os registos consultados, terá havido seis situações, durante o último ano, em que a permanência em quarto de segurança ultrapassou o limite máximo de 10 dias previsto na lei, findo o qual, segundo o número 4 do art. 93.º do CEP, mantendo-se os

⁶³ De acordo com o art. 93.º do CEP, a colocação do doente em quarto de segurança “só pode ter lugar em situação de grave alteração do seu estado psico-emocional que represente sério perigo de actos de violência contra bens jurídicos pessoais, do próprio ou de terceiro, ou patrimoniais, se os outros meios especiais se revelarem ineficazes ou inadequados”. Já o art. 161.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, no seu número 2, estabelece que este quarto “é especificamente construído e equipado por forma a salvaguardar a integridade física do recluso e de terceiros”.

pressupostos que conduziram à colocação em quarto de segurança, “o recluso é transferido para estabelecimento ou unidade hospitalar adequada”. Numa situação, o recluso-doente ficou em quarto de segurança durante um mês e meio, algo que merece atenção e alarme face às condições de alojamento e quotidiano do mesmo, independentemente daquilo que terá motivado essa mesma colocação. O MNP relembra que a permanência em quarto de segurança deve ser a *ultima ratio*, devendo ser mantida durante o menor período possível, de acordo com a situação individual em causa.

Já no que concerne ao **impacto da pandemia na Clínica**, a exigência de cumprimento de isolamento profilático por 14 dias limitou o tempo a céu aberto a uma hora, algo que é um mínimo e que deveria ser alargado sempre que possível. Como boa prática, **é garantido café todos os dias**, sendo que as psiquiatras têm o cuidado de ir ver o recluso diariamente: “catorze dias para alguém com problema mental não é brincadeira ... Ao menos assim ficamos a conhecê-los melhor”. Apesar dos problemas associados às quarentenas noutros EP, o MNP não recebeu relatos de incidentes especialmente graves associados a este período. Havendo a sinalização de uma situação de perigo, o recluso-doente passa para quarto de segurança até melhorar, pois aí há vigilância constante através da CCTV. Também aqui se denota a **insuficiência das infraestruturas**, não havendo outro local com melhores condições para colocar uma pessoa nesta situação.

5.6.2.2. A abertura da Unidade Forense do Hospital Magalhães Lemos

Em 2019 foi publicado o Decreto-Lei n.º 70/2019, de 24 de maio, que, em regulamentação do disposto no artigo 126.º do CEP, visou conferir exequibilidade à regra da execução preferencial da medida privativa de liberdade aplicada a inimputável em unidades de saúde mental não integradas no sistema prisional. Um dos resultados práticos deste Decreto-Lei foi a abertura da Unidade Forense do Hospital Magalhães Lemos, no Porto, a **6 de dezembro de 2019**, e que muito contribuiu para a **clara evolução nas condições dadas aos reclusos-doentes**. No final do mês de janeiro de 2020, já a sua ocupação estava completa, com 40 pessoas. Com um pavilhão próprio, os internamentos são efetuados em enfermarias (camaratas) com quatro camas, a que acrescem quatro quartos individuais em cada piso. Estes últimos, para além de utilização para isolamento profilático, são, por norma, destinados a doentes que, devido à sua patologia, estão mais limitados. **Durante o dia, toda a instalação está aberta, o que possibilita a circulação livre dos doentes**. Apesar de existir um quarto de segurança, à data da visita não tinha havido ainda necessidade de colocar nenhum doente em isolamento enquanto medida disciplinar ou punitiva: “o funcionamento da Unidade a nível de questões comportamentais tem corrido bem”.⁶⁴

O espaço tem um claro pendor terapêutico, o que é patente no que toca aos **recursos humanos**, considerados suficientes. A atitude dos funcionários foi considerada positiva para com os internados, pois, apesar de serem “doentes-arguidos, para nós são apenas doentes, e

⁶⁴ O MNP sugeriu à Direção uma alteração no quarto de segurança, pois, tendo vidros, podem causar lesões a quem aí seja colocado, nomeadamente em estado de perturbação, ainda que sejam vidros laminados duplos de 2mm para diminuir os riscos.

estão numa unidade de saúde”. A vigilância permanente é contratualizada, havendo ainda câmaras exteriores e interiores nos espaços comuns.⁶⁵

Com a pandemia, para além de se suspenderem certas atividades ocupacionais (caso da horta terapêutica), a suspensão de visitas é total e transversal a todo o Hospital desde março de 2020. Apesar de, *prima facie*, esta ausência de possibilidade de visitas presenciais dever ser tida como um fator bastante negativo, a Direção do Hospital colocou uma questão pertinente: a relevância de fazer um levantamento dos familiares que querem, efetivamente, visitar doentes inimputáveis presencialmente. A perceção relatada ao MNP é de haver **pouco interesse nestes doentes, o que relativiza o problema da ausência de visitas**. Não obstante, a possibilidade devia ser garantida a todas as pessoas, independentemente da sua situação jurídica e do seu estado mental. Ainda assim, procura-se agilizar conversas com as famílias por *WhatsApp*, garantindo um mínimo de contacto familiar.

5.6.2.3. A articulação entre os dois espaços

Como referido, a abertura da Unidade Forense permitiu um alívio da pressão populacional da Clínica Psiquiátrica do EP de Santa Cruz do Bispo. Como tem sido posição recorrente do MNP, **a execução de medidas privativas de liberdade aplicadas a inimputável deve ocorrer em unidades de saúde mental não integradas no sistema prisional**.⁶⁶ Há claras vantagens em manter estes reclusos num ambiente especificamente terapêutico e não punitivo. O alargar desta solução beneficiaria o sistema penal como um todo, mas de momento não haverá capacidade para aumentar a lotação da Unidade Forense do Porto. Contudo, relatos da Direção confirmaram a ideia de **psiquiatrização de problemas sociais**, ao mencionar a existência de “doentes residentes”, que permanecem há anos no Hospital, mas que deveriam estar noutras estruturas, casos de lares de idosos.

Quanto à distribuição da população entre estes dois espaços, os doentes mais violentos tendem a ficar em (ou a regressar a) Santa Cruz do Bispo. Em discussão sobre possíveis soluções para melhorar a distribuição dos reclusos-doentes e a escolha entre a Unidade Forense ou a Clínica Psiquiátrica de Santa Cruz do Bispo, foi sugerida uma **avaliação conjunta das transferências para a Unidade Forense provenientes do EP**. Neste contexto, um médico e um enfermeiro da Unidade Forense poderiam dar o seu parecer prévio. Esta é uma questão que coloca em causa a necessidade de **melhor articular o trabalho dos Ministérios da Saúde e da Justiça**. Segundo a Direção do Hospital, tem havido bastante apoio por parte de várias entidades no processo de abertura da Unidade Forense e seu início de funcionamento, incluindo do Tribunal de Execução de Penas. Não obstante, a resposta por parte da DGRSP nem sempre ocorrerá com a celeridade desejável. Foi dado o exemplo de um incidente de violência, em que um doente débil agressivo deveria ter sido transferido mais rapidamente:

⁶⁵ Aqui haverá ainda aspetos a melhorar, visto que terá havido uma fuga durante o ano. O Diretor da Unidade referiu os problemas com candeeiros, que “permite a alguém mais ágil subir a rede de proteção”. São, assim, necessárias pequenas alterações do espaço propriamente dito para aumentar sobremaneira a sua segurança.

⁶⁶ Cf. art. 126.º do CEP.

estas seriam situações a resolver em prazos de 48h, mas terá demorado 15 dias até se concretizar a transferência.⁶⁷

Há, também, a necessidade de melhorar a comunicação e atuação conjunta com a Segurança Social. Muitas destas pessoas necessitam de um apoio de retaguarda e de reinserção que, nas palavras da Direção da Unidade Forense, “é atualmente uma grande falha do nosso sistema ... Uma coisa é libertar a pessoa, outra é ter uma retaguarda a assegurar os cuidados para com a mesma”. Deve promover-se, por exemplo, grupos de trabalho ou reuniões regulares entre responsáveis das várias áreas envolvidas. Há muitos doentes que, quando libertados, não têm capacidade para viver em autonomia. Como reiteradamente mencionado pelo MNP quanto ao apoio à saúde mental de jovens delinquentes, também aqui se destaca o problema da **deficiente prestação de cuidados continuados em psiquiatria e saúde mental**. Uma alternativa seria a existência de mais unidades de longa duração, pois haverá poucas, estando regularmente no máximo da sua lotação.

5.7. Regime de segurança e sua execução – uma reflexão

Em 2020, o MNP teve oportunidade de visitar o EP de Monsanto, **o único cuja classificação de segurança é especial**, o que o torna particularmente relevante no contexto penitenciário português.⁶⁸ As principais prioridades associadas à execução em regime de segurança de uma pena privativa de liberdade incluem o controlo da frustração, raiva, agressividade e propensão para a violência do recluso, bem como o aumento das competências pessoais e sociais, no quadro da reinserção e recuperação de cada pessoa. É um regime que implica **maiores restrições ao quotidiano dos reclusos**, nomeadamente no que concerne à vida em comum e aos contactos com o exterior. Pode ser colocado em regime de segurança um recluso que, demonstrando perigosidade incompatível com qualquer outro tipo de regime de execução, tenha sido condenado por práticas de certos crimes particularmente gravosos (casos do terrorismo ou da criminalidade violenta ou altamente organizada), ou tenha tido comportamentos no meio prisional que demonstrem perigo sério para bens jurídicos pessoais ou patrimoniais ou para a ordem, disciplina e segurança do estabelecimento prisional, assim como o perigo de evasão ou de tirada (cf. art. 15.º CEP).⁶⁹

A execução de penas em regime de segurança conduz, assim, à coexistência num mesmo espaço e sob as mesmas regras de dois tipos de situações muito distintas – uma, em virtude da prática de determinados ilícitos-penais; outra, em virtude de comportamentos praticados *já depois* da medida privativa de liberdade. O MNP conheceu casos de jovens que, após

⁶⁷ Para minorar estas situações, a partir de julho foi instituído um ponto focal na DGRSP para contactar em casos de urgência.

⁶⁸ Como determina o Código de Execução das Penas e das Medidas Privativas de Liberdade (CEP), no seu art. 12.º, número 4, a execução “em regime de segurança decorre em estabelecimento ou unidade prisional de segurança especial”. Após obras de remodelação, o EP de Monsanto foi classificado como EP de Segurança Máxima por despacho do Ministro da Justiça, a 15 de maio de 2007. Há, ainda, secções de segurança consagradas em despachos do Diretor-Geral da DGRSP, sendo que, atualmente, se encontram em funcionamento no EP do Linho, Paços de Ferreira e Santa Cruz do Bispo (Feminino).

⁶⁹ As decisões de colocação, manutenção ou cessação em regime de segurança são da competência do Diretor-Geral da DGRSP, sendo obrigatoriamente reavaliada a execução da pena em regime de segurança num prazo máximo de seis meses, ou três meses, em casos de reclusos com idade até aos 21 anos, ou a todo o tempo, em caso de alteração das circunstâncias (art. 15.º CEP).

desacatos causados noutros EP, são colocados em Monsanto, o que, por vezes, e como resultou da conversa com a Direção, poderá ser uma forma de aliviar a dinâmica interna desses EP.⁷⁰ Apesar de se reconhecer que serão indivíduos que revelam perigosidade, o MNP questiona se, a médio e longo prazo, o seu afastamento do regime comum e maior isolamento e restrições associadas ao regime de segurança serão conducentes a uma melhoria do comportamento futuro. **A colocação deste tipo de reclusos em regime de segurança não deve ser utilizada como punição adicional.**

Isto não significa que o MNP seja contrário à eventual transferência de um recluso particularmente problemático para Monsanto. Tal como prevê o regime legal, a afetação de reclusos é um dos meios à disposição do sistema penitenciário para melhor gerir os EP do país, individualmente e como um todo. Daí que, em casos de dificuldade de coexistência e de perigosidade para si ou para outros, esta mudança de EP seja uma opção obviamente válida. Não obstante, a transferência para um regime particularmente opressivo e para uma cadeia com o peso particular de Monsanto poderá não ser *sempre* o caminho a escolher, tendo, inclusive, algum estigma associado. Há uma ausência de recursos para garantir outras alternativas: um maior acompanhamento, mais adequado às necessidades de cada um, que promova uma responsabilização e progressiva integração no regime comum da comunidade prisional em causa ou num outro EP.

No EP de Monsanto, o MNP ouviu relatos de vários casos que parecem carecer de mais apoio comportamental e terapêutico, e não de uma reação punitiva adicional. Mantém-se o problema da **escassez de programas especificamente dirigidos às problemáticas próprias de cada pessoa em regime de segurança**. Esta situação é agravada pelo facto de, apesar de haver, efetivamente, revisão da manutenção da execução da pena em regime de segurança nos prazos legalmente previstos,⁷¹ os critérios seguidos implicam a ausência de procedimentos disciplinares para terminar essa execução. Ora, dizendo por outras palavras: um recluso tem um comportamento desadequado e é tido como perigoso em determinado EP; em consequência, é colocado num regime ainda mais restritivo em Monsanto, que não oferece grandes oportunidades de alteração comportamental; se voltar a repetir o comportamento que o conduziu a Monsanto no primeiro lugar ou outro análogo, dificilmente sairá do regime de segurança. **Ou seja, a colocação em regime de segurança pode, não raras vezes, ser quase definitiva.** Aliás, não existindo um período máximo de integração em regime de segurança, o MNP tem observado situações que refletem uma **insuficiente planificação e programação do percurso prisional de reclusos em regime de segurança**. Neste contexto, e como já referido no *Relatório Anual do MNP de 2018*, se, por vezes, o recluso é mantido em regime de segurança por mais do que uma década e até sai diretamente para a liberdade, noutras há uma repetida colocação e cessação de um recluso neste regime. Em nenhum dos casos a aplicação do mesmo parece corresponder aos seus propósitos.

⁷⁰ Como exemplos paradigmáticos estão a utilização de telemóveis, a posse ou tráfico de estupefacientes e as agressões graves.

⁷¹ Como boa prática, o MNP nota que o Conselho Técnico se reúne um mês antes da data prevista para a reavaliação do caso, de forma a dar tempo suficiente à Direção-Geral.

Também nesse Relatório o MNP havia relatado uma das limitações mais óbvias do regime de segurança e que merece ser repensada: a **incongruência no contacto com o exterior**, nomeadamente no que concerne ao regime das visitas. Por essa ocasião escreveu-se que:

“se, por um lado, é permitida uma visita íntima mensal, por outro lado há uma estrita limitação de visitas sem intermediação de vidro de separação a uma vez por ano. Ora, concordando-se com a não privação de visitas íntimas a quem se encontre afeto a este regime, não deixa de causar alguma perplexidade que estas possam ocorrer várias vezes ao ano, enquanto, por exemplo, um recluso nesta situação e com filhos apenas possa confraternizar com os mesmos sem separação por vidro numa única ocasião.”⁷²

Em conversa com a Direção foi discutida a necessidade de encontrar alternativas, tendo-se considerado que se poderia encurtar a periodicidade das visitas íntimas (de mensal para trimestral) e de **umentar as visitas extraordinárias/abertas** (de anuais para trimestrais), de modo a aprofundar os laços afetivos com a família.⁷³ De referir que nem todos os reclusos têm visitas íntimas, sendo que deveria ser possível, nestes casos, ter visitas sem separação por vidro em seu turno. Já nos casos em que o recluso tenha visitas íntimas, deveria poder ter, igualmente, algumas visitas sem separação de vidro – no mínimo, podendo decidir entre visita íntima ou visita sem separação de vidro.⁷⁴

Quanto ao **quotidiano dos reclusos em regime de segurança**, este propicia o distanciamento entre reclusos e dificulta a interação entre eles. Os reclusos passam **22h por dia encerrados na sua cela**, sendo que todos se queixaram ao MNP da falta de contacto com os outros e da excessiva opressão. Quando gozam de tempo fora da cela, **o pátio a que têm acesso está coberto e é de dimensões muito reduzidas**, sendo que apenas vão três reclusos de cada vez, muitas vezes sem afinidade entre si. Havendo relatos, ainda, de sujidade constante do espaço, foi referido que as tarefas de limpeza dos pátios do regime de segurança são, por norma, asseguradas por faxinas que se encontram em regime aberto alojados noutras áreas do EP.⁷⁵ Contudo, quando estes se encontrem a gozar licenças de saída – que tem sido o caso durante a pandemia – diminui-se o número de faxinas e, conseqüentemente, a limpeza. Questiona-se se não deveria aproveitar-se esta oportunidade para debelar dois problemas: a pouca ou nenhuma ocupação laboral dos reclusos em regime de segurança e a recorrente sujidade dos pátios, **empregando estes últimos enquanto faxinas**. Tal poderia contribuir, no mais, para a atribuição de algum sentido útil e de progressão do recluso num sistema que procura promover a ressocialização do indivíduo.

As celas são individuais, o que é um aspeto positivo, não tendo havido queixas quanto às mesmas, nem no que concerne às suas dimensões, nem no acesso que é permitido, e bem,

⁷² Cf. arts. 204.º e seguintes do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais.

⁷³ Cf. arts. 204.º/5 e 206.º/3 RGEp.

⁷⁴ Na sequência da visita realizada ao EP em 2016, o Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa emitiu a seguinte recomendação: “The CPT recommends that all prisoners be able to receive visits from their family members without physical separation once a week, except in individual cases where there may be a clear security concern” <https://rm.coe.int/168078e1c8>

⁷⁵ O EP de Monsanto, para além dos diferentes tipos de reclusos que aloja em regime de segurança, tem outra particularidade: em paralelo, aloja reclusos em regime aberto e ainda reclusos a cumprir isolamento profilático em Monsanto apesar de afetos a outros EP, fazendo com que funcionem várias prisões distintas numa só e sob a alçada e gestão das mesmas pessoas. As más condições da zona de quarentena e as dificuldades em garantir o gozo das licenças de saída em tempo oportuno já foram abordadas anteriormente.

a livros e a televisão. Não obstante, com a pandemia, a biblioteca encontrava-se fechada. Também o ginásio se encontrava encerrado, sendo que os reclusos referiram que apenas tinham atividades fora da cela diferentes da ida ao pátio em alguns dias da semana. Estas atividades são particularmente importantes para o bem-estar dos reclusos, que consideraram os dias em que há contacto com pessoas diferentes como momentos em que se “descansa a mente”.

5.8. Outras questões

5.8.1. CCTV - Sistemas de videovigilância

Tal como referido no *Relatório Anual de 2019*,⁷⁶ a videovigilância é uma das ferramentas ao dispor dos EP para reforçar a sua segurança:

“A presença das câmaras de CCTV é, em si mesma, elemento dissuasor de comportamentos violentos e ilegais que são relativamente comuns em ambiente carcerário: agressões, introdução de substâncias e objetos ilícitos, furtos, entre outros. Tendo em conta o reduzido número de guardas prisionais, sobretudo nos períodos noturnos, a existência de câmaras reduz sobremaneira a existência de zonas que escapam à vigilância das autoridades. Assim, os sistemas de CCTV representam um apoio e um fator de segurança adicional para quem trabalha no EP, mas também para os próprios reclusos, que estão menos vulneráveis face a possíveis abusos.”

Em anos recentes, **a DGRSP tem investido na instalação e reforço de sistemas de videovigilância em EP nacionais**, o que é algo positivo. O MNP recebeu relatos neste sentido em vários EP do país. Em Coimbra havia, à data da visita, uma cobertura completa do EP com aparelhos de videovigilância. Tendo começado a ser instalado em 2016, a CCTV fez, nas palavras do Diretor, “uma diferença brutal”, pois tem efeito dissuasor e de auto-controlo tanto de reclusos como do próprio corpo da guarda, **diminuindo níveis de agressividade e violência** – aspeto corroborado pelos reclusos, que referiram a diminuição do número de furtos. Também em Paços de Ferreira a instalação de CCTV, no início do ano de 2020, terá tido “muito impacto” no funcionamento do EP, pois permite fazer prova em situações de violência ou de furto, **“trazendo alguma justiça aqui para dentro”**, segundo a Diretora. As rixas entre reclusos, por exemplo, são agora mais fáceis de entender, sendo que o ambiente ficou mais tranquilo e há maior aceitação de consequências dos atos por parte dos reclusos. De notar que a Diretora tem acesso direto às câmaras no seu escritório, o que permite não apenas controlar melhor o que acontece entre reclusos como monitorizar certos comportamentos do próprio corpo da guarda, nos quais se inclui a utilização de máscara.

De acordo com dados recebidos da DGRSP, são **33 os EP que têm, atualmente, sistema de CCTV** – apesar de nem todos possuírem cobertura total – estimando-se implementar mais 9 sistemas ao longo de 2021. O MNP apoia este esforço e insta à cobertura total de todos os EP do país.

⁷⁶ Cf. p. 46.

5.8.2. Telefones nas celas

Em 2020 houve dois projetos piloto em EP portugueses onde foram colocados telefones nas celas para permitir maior tempo de contacto com as famílias e mais flexibilidade e privacidade nestes momentos. De acordo com a DGRSP, o objetivo principal dos projetos é o apoio à reinserção social. O MNP visitou um deles, o EP do Linhão,⁷⁷ no qual se **instalaram telefones em todas as celas**, com exceção das celas de segurança. Este projeto foi considerado como muito positivo pelo Diretor, que assinalou reflexos bastante favoráveis na população prisional. O MNP já vinha defendendo uma solução desta índole, no sentido de garantir maior tempo de contacto dos reclusos com o mundo exterior, considerando-se a realidade vivida nos restantes EP manifestamente insuficiente, carecendo de alteração urgente. A possibilidade de poder **utilizar o telefone diariamente durante uma hora e em horário mais alargado veio reforçar a ligação dos reclusos aos familiares**,⁷⁸ humanizando o dia-a-dia e contribuindo para o seu equilíbrio emocional. Até mesmo a prevenção do suicídio foi identificada como uma possível consequência positiva deste projeto. Os reclusos podem, agora, comunicar com membros do agregado cujo horário de trabalho ou escolar não permitia antes o contacto telefónico. Tais problemas foram notórios nos restantes EP, com queixas, por exemplo, de reclusos do EP do Vale do Sousa, que transmitiram a dificuldade que é chegar à hora de fecho das celas e não poder voltar a contactar a família, que por vezes só está disponível mais tarde.

A implementação do projeto terá contribuído para um alívio das tensões decorrentes da utilização das cabines telefónicas, **diminuindo alguma conflitualidade e aumentando o nível de controlo da segurança**. O uso de telemóveis também terá diminuído consideravelmente, de acordo com relatos do Diretor, parecendo estar restringido a fins ilícitos: “quem quer falar com as famílias está satisfeito, não precisa de telemóveis”. Embora se possa colocar a questão do reencaminhamento de chamadas para números não autorizados, o certo é que tal possibilidade já existia anteriormente.

Os reclusos também admitiram que estas alterações tiveram um grande impacto. Antes seria “horrível ter apenas 5 minutos na ala, onde não se ouve nada, é um barulho enorme, e na cela já dá para ouvir melhor, é mais agradável, estás mais na tua intimidade”. Face a estes resultados e às recorrentes queixas ouvidas noutros EP em virtude do limitadíssimo tempo normal de contacto telefónico, este é um **projeto que o MNP gostaria de ver gradualmente estendido a outros estabelecimentos prisionais**, caso continuem os bons resultados.

⁷⁷ A outra experiência ocorreu no EP feminino de Odemira.

⁷⁸ A que acresce mais uma hora para os representantes legais. Estão disponíveis números verdes (gratuitos) sem limitação de utilização, caso das linhas “SOS Droga” e “Linha Vida”. O horário para telefonemas é entre as 7h e as 22h, todos os dias, sendo o valor das comunicações integralmente suportado pelo recluso. De notar, aqui, que o MNP considera **dever-se garantir um mínimo de apoio aos reclusos que não têm posses para realizar estas chamadas**, pois é um imperativo de concretização do direito à manutenção de laços afetivos.

5.8.3. Autonomia orçamental

O MNP visitou EP que aderiram ao **projeto piloto de maior autonomização da gestão de EP de pequena e média dimensão**, através de um orçamento próprio e agilização de processos. A autonomia orçamental permite aos EP tratarem diretamente de certos problemas correntes do dia-a-dia, casos de pequenas reparações a realizar no próprio dia, com processos de adjudicação a decorrer no próprio EP. Em visita ao EP de Guimarães, foi referido, contudo, que as vantagens desta autonomia eram parcialmente ofuscadas pela ausência de pessoal capacitado para realizar as atividades anteriormente desempenhadas pelos serviços centrais – a **descentralização de processos administrativos e burocráticos** relativos ao orçamento é toda feita no EP, sobrecarregando, neste caso, o Adjunto com tarefas de gestão do orçamento, o qual não conseguirá, por isso, dar tanto apoio à Diretora e aos reclusos. Segundo o próprio, “alguns dos EP com quem se colabora têm manifestado os mesmos problemas”. Tal exige o repensar deste projeto para o futuro, nomeadamente através da **salvaguarda de um número suficiente de pessoal para concretizar os benefícios inerentes à autonomização orçamental**.

5.8.4. O parque automóvel

Um problema recorrentemente referido em visitas aos vários EP do país consiste na **insuficiência do parque automóvel**, seja pela sua vetustez, seja pelo número reduzido de viaturas para realizar as diligências necessárias. Tal como aconteceu no EP de Caxias ou no EP de Angra, é frequente referir-se ao MNP a necessidade constante de reparação de veículos antigos e que continuam a dar bastantes problemas. A existência de veículos antigos, recorrentemente avariados e que exigem custos de manutenção elevados, coloca a dúvida sobre a razoabilidade do constante investimento em viaturas envelhecidas – talvez fosse preferível gastar-se mais, de uma vez, em veículos novos e com melhores condições e durabilidade, ao invés de constantemente reinvestir quantias menores ao longo do tempo, amortizando-se o montante investido ao longo dos anos seguintes.

5.9. Olhando para o futuro: a necessidade de reforma do parque penitenciário português

Apesar de o presente Relatório Anual não ter tratado, autonomamente, questões associadas às condições materiais, tal não significa que as deficiências apontadas em Relatórios anteriores tenham sido superadas. Este ano, em virtude da pandemia, o MNP não teve oportunidade de observar *in loco* desenvolvimentos nestes aspetos. Com base nas conversas com reclusos e Direções, a maioria dos problemas parece persistir, desde logo porque algumas das

intervenções pensadas para os debelar foram impedidas pela chegada da COVID-19. O parque prisional português é bastante heterogéneo e carece de reestruturação para evitar condições desumanas e degradantes, sendo que o propósito de construção de cinco novos EP, previsto no *Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar de 2017*,⁷⁹ continua sem conhecer avanços.

Outro problema associado é o facto de estar previsto o encerramento de alguns EP, mas sem se saber exatamente em que momento. É o caso do EPL, que deveria ser alvo de intervenções profundas face às suas más condições gerais, mas não o será, por **não se saber o seu tempo útil**: implicando investimentos avultados e estando, há bastante tempo, previsto o seu encerramento, esta incerteza é um entrave aos melhoramentos urgentes que o espaço exigiria. A própria Diretora do EPL considerou as condições físicas do espaço como o seu principal desafio, havendo **zonas do EP a céu aberto, com chuva a cair, inclusive nos refeitórios**. É um EP com pouca luz natural, muitas infiltrações e humidade e que nem as pequenas reparações ou esforços de limpeza conseguem alterar o paradigma – **“por muito que se limpe, nada brilha”**.

Estes problemas são comuns a vários EP nacionais, onde as celas individuais são a exceção e não a regra, há excessiva proximidade entre as camas e as sanitas em celas partilhadas, a degradação de espaços comuns é frequente e a climatização e condições de limpeza são deficientes – alguns dos aspetos que levaram o CPT, no seu recente Relatório relativo à sua visita *ad hoc* a Portugal, realizada em dezembro de 2019, a afirmar que certas condições de alojamento dos EP que visitou eram desumanas e degradantes.⁸⁰

Outros casos são relativamente paradoxais, destacando-se a situação da Cadeia de Apoio da Horta, que tem a menor lotação do país. Para além da já discutida problemática associada ao *ratio* de guardas para reclusos, a Cadeia está “relativamente degradada e precisa de intervenção”, nas palavras da Diretora. É um EP que consome muitos recursos humanos, implicando muitos custos, mas a sua infraestrutura carece de investimento. Em conversa com a Direção, foi sugerida a divisão e gestão conjunta do espaço com as polícias, “até porque ter aquele apoio numa zona muito central [do arquipélago] é importante”. Tal implicaria uma eficiente articulação entre a Justiça e Administração Interna, mas poderia libertar recursos dos serviços prisionais através da repartição de responsabilidades.

Antes de terminar, o MNP **relembra as queixas que têm vindo a levar a condenações recentes de Portugal por violação do art. 3.º da CEDH**. Estas centraram-se nas condições de reclusão, em particular devidas à sobrelotação (pouco espaço por recluso no alojamento) e seus efeitos na higiene e salubridade do espaço. De realçar o facto de a DGRSP ter procedido, de acordo com dados fornecidos ao MNP, ao levantamento sistemático de todos os espaços de alojamento de reclusos, nomeadamente no que se refere às dimensões dos espaços celulares, à existência e ao tipo de separação da área sanitária, ao índice de privacidade e ao estado de conservação das instalações. Como consequência, um despacho do Diretor-Geral de janeiro de 2021 determina que, no decurso de 2021, se executem **trabalhos de beneficiação e de requalificação dos espaços de alojamento em 18 EP** – número que demonstra a vulnerabilidade de

⁷⁹ Cf. *Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar*, elaborado pelo Ministério da Justiça em setembro de 2017, “Olhar o Futuro Para Guiar a Ação Presente”.

⁸⁰ Vide <https://rm.coe.int/1680a05953>.

Portugal a condenações desta índole. Estes esforços, considerando a jurisprudência do TEDH, assumem mesmo natureza urgente. Por um lado, as condenações de Portugal ocorreram nos últimos anos; por outro lado, **em julho de 2020 havia 24 casos pendentes no TEDH contra Portugal baseados em queixas relativas às condições de detenção**.⁸¹ Tendo em conta a fundamentação mais recente – associada à falta de garantia de espaço mínimo por recluso – é expectável um número elevado e crescente de condenações de Portugal. O valor de referência para o alojamento no caso Badulescu foi 3 m² por recluso. Por seu turno, o CPT recomenda um mínimo de 4 m², sendo que entre 3 e 4 m² tem havido alguma margem de interpretação na qualificação de maus-tratos, nomeadamente tendo em conta outras condições do EP (humidade, luz, vetustez dos espaços, entre outros).⁸²

Garantir o cumprimento de obrigações internacionais é, assim, fundamental para evitar resultados mais dramáticos para a gestão dos EP portugueses. Tal exige um esforço também de meios. As dificuldades orçamentais sentidas na gestão dos EP Portugueses estão evidentes nas palavras da Direção do EP de Caxias: **“não se faz nada sem um bom orçamento nem sem uma aposta no sistema prisional ... Não podemos ser os parentes pobres da justiça”**. A necessária mudança de paradigma será acompanhada pelo MNP ao longo de 2021.

⁸¹ Cf. https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Portugal_ENG.pdf

⁸² Sobre o assunto, cf. https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Prisoners_rights_ENG.pdf.

6. Centros Educativos

6.1. Considerações gerais

6.1.1. Atividade do MNP

No ano de 2020, a atividade de monitorização dos Centros Educativos pelo MNP foi fortemente condicionada pela situação sanitária, sendo que a única visita presencial ocorreu no mês de fevereiro, ao Centro Educativo de Santo António.⁸³ No mês de outubro,⁸⁴ o **MNP decidiu visitar remotamente todos os CE do país**, utilizando plataformas de videoconferência. O MNP quis compreender e poder reportar o que aconteceu ao longo da evolução da situação pandémica para poder contribuir para uma melhor adaptação dos CE aos momentos futuros. **A realização virtual das visitas** teve por base duas ideias: por um lado, o menor risco para todos os envolvidos, por outro, o aproveitamento da existência de sistemas de videoconferência em todos os CE, algo que a DGRSP acolheu após Recomendação do MNP em 2019.⁸⁵

6.1.2. Evolução da população

Em 2020, **a ocupação dos CE foi a menor desde que se iniciou a publicitação de registos estatísticos online a partir de 2014**, sendo a diferença bastante significativa quando comparada com números anteriores. Para uma lotação de 164 lugares, encontravam-se internados 90 jovens, o que representa uma taxa de ocupação de 55%.

⁸³ Esta visita contou com a presença de cinco elementos pertencentes à Comissão Nacional de Direitos Humanos de Cabo Verde. Uma vez que a última visita do MNP tinha ocorrido em setembro de 2019, sem que resultasse nenhuma necessidade de seguimento específica, a visita serviu para mostrar aos colegas estrangeiros a realidade da detenção de jovens em Portugal e privilegiou o diálogo com a Direção na visita aos vários espaços, ficando para segundo plano aquilo que, normalmente, tem lugar de destaque: a conversa com os jovens.

⁸⁴ Os exemplos e relatos oferecidos neste capítulo se reportam a outubro de 2020, momento das visitas aos CE. Eventuais alterações entretanto ocorridas serão mencionadas, quando se tenha recebido informação complementar. De um ponto de vista metodológico e de validade de conclusões, o MNP, contrariamente ao seu procedimento habitual, passou menos tempo em diálogos informais com os jovens nas várias zonas dos CE.

⁸⁵ http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/2019_02_28_9_REC_N_1_2019_MNP_DGRSP.pdf

GRÁFICO VI

Evolução mensal da lotação e número de jovens internados 2019-2020



N.º jovens no último dia do mês

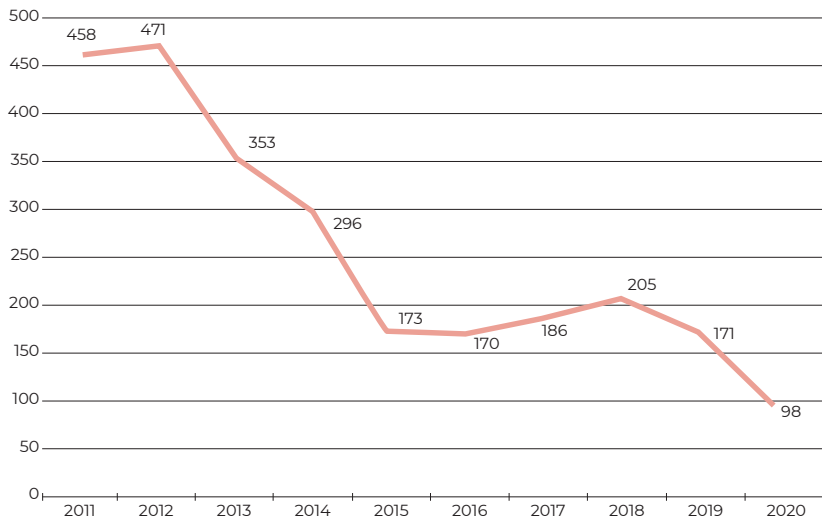
Fonte: site da DGRSP.

Só este esvaziar dos CE e a presença de um número menor de jovens é que permitiu a readaptação das estruturas dos CE exigida pela pandemia e a alteração da disposição de unidades para assegurar a possível separação e o cumprimento do período de isolamento pelos jovens recém-entrados, infetados com COVID-19, ou a regressar ao CE após saídas ao exterior (desde férias a períodos mais longos em hospitais ou, num caso a que se regressará *infra*, em situações em que se conseguiu garantir que os jovens pudessem regressar a um regime aberto no exterior na sua totalidade).

A diminuição da população deveu-se, essencialmente, ao acatar de pedidos de antecipação de cessação de medida e à clara diminuição no número de novas admissões em CE.⁸⁶ Como se pode ver no gráfico *infra*, também retirado do relatório de estatísticas mensais publicado pela DGRSP, diminuiu sobremaneira o número total de solicitações judiciais recebidas para execução de medidas em CE.

GRÁFICO VII

Evolução anual do número de solicitações judiciais recebidas para execução de medidas em centro educativo



Em relação ao número total dos pedidos para cumprimento da medida de internamento em CE, observa-se uma descida de 55% relativamente ano anterior (*cfr.* dados do relatório da DGRSP). Em termos percentuais, a medida de internamento representou 75% das medidas executadas em CE, o que corresponde a uma ligeira diminuição comparativamente a 2019, quando esta percentagem foi de 78%.

Nas palavras do Diretor do CE de Santo António, “fomos protegidos pelo sistema, as admissões foram casos muito pontuais”. A **positiva articulação entre os vários CE e entre os CE e a DGRSP** foi outro dos aspetos que permitiu amenizar as dificuldades decorrentes da difícil

⁸⁶ Como causas para esta diminuição foram apontadas essencialmente duas: problemas com a celeridade judicial e uma maior sensibilização dos tribunais para a situação dos CE, não obstante o facto de (segundo os responsáveis dos centros), muitas vezes, a duração da medida se revelar insuficiente para o cumprimento de objetivos académicos e de aquisição de competências tendentes à desejável autonomização dos jovens.

gestão dos mesmos. De facto, e como referiu o Diretor do CE de Santa Clara, “a situação só aliviou pela saída de alguns jovens e pela redução das entradas”.

QUADRO 3

Lotação dos centros educativos e número de jovens internados, por regime

Regime	Lotação	Jovens internados em centro educativo			Total de jovens
		Aberto	Semi-aberto	Fechado	
CE Bela Vista	26	6	11	0	17
CE Navarro de Paiva F	14	1	6	0	7
CE Navarro de Paiva M	24	6	4	1	11
CE Olivais	34	2	13	5	20
CE Padre António Oliveira	24	0	8	5	13
CE Santa Clara F	6	0	4	1	5
CE Santa Clara M	12	1	1	0	2
CE Santo António	24	0	12	3	15
Subtotal Masculino	144	15	49	14	78
Subtotal Feminino	20	1	10	1	12
Total	164	16	59	15	90
%		17,78	65,56	16,67	

N.º de jovens no último dia do mês.

Fonte: SIRS, janeiro 2021

6.2. O impacto da pandemia

6.2.1. A organização dos CE

Os CE foram alvo de uma **apreciação globalmente positiva e de evolução satisfatória no Relatório Anual do MNP de 2019**, nomeadamente em virtude da sua progressiva abertura ao exterior, do bom ambiente aí encontrado, para o qual contribui o esforço das Direções e funcionários, e de certas medidas que concorreram para o bem-estar dos jovens privados de liberdade – casos do aumento do número e duração de chamadas telefónicas, da possibilidade

de utilização de roupas próprias independentemente da fase de progressividade⁸⁷ em que o jovem se encontre, ou do esforço para melhor articulação com os serviços de saúde no âmbito de patologias do foro mental. Contudo, e como sintetizado pelo Diretor do CE de Navarro de Paiva, “**o Centro que conheceram o ano passado já não é o mesmo que temos agora**”. Tal não significa que tenha havido, necessariamente, um retrocesso. Antes, é reflexo de uma clara alteração de paradigma na vivência dos Centros resultante da pandemia, a começar pela sua própria organização física – isto é, de como se distribuem os jovens pelas diferentes unidades.

As alterações seguiram as diretrizes do plano de contingência delineadas pela DGRSP, sendo que cada CE adaptou este mesmo plano às suas necessidades – nomeadamente no que concerne aos espaços de isolamento e à utilização de material de proteção, como luvas, aventais e máscaras. **As mudanças verificadas tiveram impacto, desde logo, no processo de admissão dos jovens.** Num período inicial, a admissão de todos os jovens que iriam ficar em CE passou a ser feita, no caso dos rapazes, no CE de Santo António (Porto) e, no caso das raparigas, no CE de Santa Clara (Vila do Conde). Assim, os jovens que entravam no sistema ficavam nas então criadas unidades de isolamento profilático por períodos de catorze dias, antes de serem colocados nos CE que efetivamente os iam receber para cumprimento da medida em causa. Estas mudanças implicaram, como se depreende, **alterações tanto na dinâmica como na própria organização da estrutura física dos espaços**, pois foi necessário alocar alas para isolamento profilático, sem contacto com as restantes.

No caso do **CE de Santo António**, esta unidade tinha capacidade para nove jovens, sendo que, no máximo e à data da visita, estiveram aí, em simultâneo, sete. O **CE de Santa Clara** também recebe **casos positivos** de COVID-19 de jovens em CE nas zonas centro e norte, que aí fazem, igualmente, a quarentena, sendo que, à data da visita, já tinha recebido duas jovens. Esta unidade para casos positivos funcionava no mesmo espaço da unidade para entrados e para aqueles jovens do CE que regressavam de férias no exterior, tendo sido criados circuitos para separar estas situações distintas – segundo a Diretora, é possível dividir a unidade a meio.⁸⁸ Num segundo momento, face à sobrecarga sentida pelo CE de Santo António, o **CE Navarro Paiva** passou a ter uma unidade de isolamento profilático para jovens rapazes que entrassem no sistema tutelar educativo provenientes de Lisboa, sul de Lisboa, ou das ilhas. Esta unidade, com capacidade para 12 jovens, passou a funcionar a partir de dia 15 de setembro e, à data da visita, ainda não tinha acolhido nenhum jovem. Também o **CE da Bela Vista** adaptou uma unidade para acolher jovens que estivessem positivos das zonas centro e sul, mas, à data da visita, ainda não tinha recebido nenhum caso. Esta unidade tem nove quartos.

Para além dos CE que funcionavam como unidades de referência, todos os CE tiveram que proceder a alterações para garantir que os jovens que regressassem do exterior, em particular após férias de verão, estivessem devidamente separados da restante população e realizassem quarentena com as devidas precauções. Assim, **todos os CE acabaram por adaptar e alterar**

⁸⁷ As medidas de internamento são divididas em quatro fases de aquisição de competências, a que correspondem certas regalias. Cf. art. 64.º do Regulamento Interno dos CE. A questão da progressividade resulta de diretivas regulamentares estabelecidas pela DGRSP (sistema de pontos) decorrentes do artigo 162.º da LTE, e traduzidas no plano de intervenção educativa do jovem.

⁸⁸ O dia a dia em quarentena difere entre casos positivos e casos de isolamento preventivo, desde logo quanto ao equipamento de proteção utilizado pelos agentes educativos e pela proximidade com terceiros.

a distribuição dos jovens pelas diferentes unidades, de forma a poderem ter espaço específico para o isolamento profilático.⁸⁹

Em relação ao **modo como se desenrolaram as quarentenas**, cada CE teve o seu procedimento específico, desde logo influenciado pelas unidades existentes, sendo que **não houve total uniformização de procedimentos**. No geral, todos os CE adotaram procedimentos segundo os quais **as restrições mais intensas eram sentidas nos primeiros dias** e, a partir do final da primeira ou início da segunda semana de isolamento, começava a haver maior liberdade dos jovens. Uma boa prática dos CE consistiu na alocação de funcionários em exclusivo às unidades de isolamento profilático, como seguranças, que não conviviam com restantes jovens ou *staff*. A utilização de máscara por parte dos jovens também foi referida com regularidade, assim como o acompanhamento pela equipa clínica.

Todos os CE decidiram **fasear a própria quarentena**, ainda que com períodos e especificidades distintas. Os jovens reportaram estas discrepâncias entre fases da quarentena, afirmando que “foi totalmente diferente uma semana da outra”. Em geral, nos primeiros dias após entrarem ou regressarem ao CE os jovens não saíam do quarto exceto para ir à casa de banho, permanecendo na habitação mesmo para a toma das refeições. Ainda assim, boas práticas como **ter portas abertas para falar com os monitores** durante 30 minutos em diferentes períodos do dia facilitaram o passar do tempo e o bem-estar dos jovens. A existência de **televisões, mp3 e livros** também aliviava este período de maior isolamento, apesar de alguns jovens reportarem não terem tido acesso a todas estas distrações.

Não obstante as maiores dificuldades destes primeiros dias (normalmente três), foi consensual ouvir que a **“quarentena não foi tão má quanto pensava”**. Já nos dias seguintes havia uma **progressiva liberdade e acesso a outras regalias com maior facilidade**, como telefonemas e videochamadas, convívio com outros jovens em quarentena e acesso ao exterior. Por exemplo, no CE de Santo António os jovens passaram a ter atividades no exterior e tinham também acesso à *PlayStation*. O tempo fora do quarto era progressivamente maior e eram visualizados filmes, sendo que também passaram a almoçar fora do quarto. No CE Padre António de Oliveira garantiu-se que os jovens não deixavam de ir ao campo desportivo ou praticar outras atividades no exterior,⁹⁰ procurando-se flexibilizar o acesso aos espaços lúdicos: como reportado pela Direção, **tentou-se “criar uma situação em que os jovens se sentissem bem (...)** Não houve peso para os jovens de ficarem sempre fechados”. Sendo apenas cinco e utilizando uma máscara por dia, o número reduzido terá facilitado os processos, permitindo, por exemplo, refeições conjuntas com o devido distanciamento. Aqui, uma boa prática foi a **colocação de etiquetas nas salas de convívio e multimédia nos lugares onde cada jovem se sentava.**⁹¹

Para além de diferentes etapas da quarentena em cada CE, muitas vezes os jovens tinham condições diversas de quarentena em função da **fase de progressividade** em que

⁸⁹ Se esta situação já causa alguma apreensão quanto ao espaço disponível em cada CE, o MNP questiona se as estruturas estarão devidamente preparadas para o caso da existência de surtos, face à inexistência de camas suficientes para adequada separação da população. Aliás, a gestão dos CE nesta fase acabou por ser exequível devido à progressiva diminuição da ocupação dos mesmos.

⁹⁰ Sem se cruzar com os restantes jovens que não estivessem em quarentena.

⁹¹ Na sala de convívio podiam estar cinco jovens em simultâneo e na sala multimédia apenas dois.

se encontravam, que reflete a aquisição de competências dos jovens e dá oportunidade de aquisição de certos privilégios. Foi o caso reportado no CE Santo António, em que um dos educandos referiu não ter usufruído de música, porque tal só era “permitido na fase 2”. O MNP considera fundamental harmonizar práticas e garantir esse mesmo acesso a todos os materiais que possam compensar as restrições adicionais à liberdade por motivos que não são imputáveis aos jovens. Paralelamente, será importante que as Direções dos CE ponderem **flexibilizar alguns dos critérios aplicados ao faseamento dos períodos de quarentena**, uma vez que o contexto de maior clausura é, em si mesmo, muito penalizador, e catalisador de possíveis transtornos comportamentais. Mesmo sem imaginar uma situação de pandemia como a atual, o MNP, no seu *Relatório Anual de 2019*,⁹² afirmou o seguinte:

O Regulamento Interno prevê, no seu art. 64.º, que apenas se possa ter até dez fotografias, livros e certos produtos de higiene durante a fase 1. Apenas na fase 2 é que se pode ter um rádio e revistas. Apesar de o MNP considerar educativo e responsabilizante este regime de evolução na aquisição de privilégios, não deixa, ao mesmo tempo, de estar preocupado com alguns aspetos considerados como “privilégios” a conquistar em fases mais avançadas, e que, no entender do MNP, podem ser essenciais logo na fase de chegada. Passando os jovens muitas horas encerrados nos seus quartos, nomeadamente à noite, a companhia de um rádio ou de revistas pode ser importante para “ocupar a cabeça”, como relatado por um dos educandos com quem o MNP falou. Tal ganha maior relevância face ao momento mais inicial de internamento, frequentemente considerado como a fase mais difícil de execução da medida. No mais, apenas na fase 2 é que há acesso a (três) objetos de decoração do quarto e a um pente ou escova, elementos que podem ser importantes no plano da autoestima e da identidade do jovem.

Num momento de isolamento, mais complexo e restritivo, **permitir o acesso a música, televisão e livros desde o início parece uma boa opção**. Segundo uma jovem, que apenas teve televisão na segunda semana, este facto “fez muita diferença porque deixei de me sentir tão sozinha, deixava sempre a televisão ligada para ter companhia”. De notar, por último, que a DGRSP terá oferecido televisores quando necessário, como exemplo, o CE Bela Vista recebeu quatro.

Alguns jovens sentiram que a quarentena foi um período “um pouco depressivo”. Em geral, **os jovens reconheceram os esforços de todos os funcionários do CE para facilitar este período**. Um rapaz do CE Navarro Paiva afirmou que no Centro “faziam sempre um esforço para sairmos para a rua e para ter as mesmas rotinas, mas isoladas com outros grupos. Tínhamos tempo livre”, onde desenhavam, escreviam, conversavam numa sala de convívio, havendo ainda momentos no exterior, sempre com o devido material de proteção e distanciamento. Houve, assim, um conjunto de boas práticas nos diversos CE, nomeadamente respeitantes

⁹² Cf. P. 80.

à **procura de manutenção de atividades de quotidiano e de saída do quarto**, dentro do possível, que o MNP saúda.

No CE Navarro de Paiva criou-se, ainda, uma **unidade autónoma para jovens a estudar ou trabalhar no exterior**, sem contacto com os restantes, com quatro rapazes ao momento da visita. Havia, também, uma rapariga a estudar no exterior que, para evitar contacto com as outras jovens, permanecia em instalações à parte, com quarto, casa de banho e sala de estar própria. Este é um reflexo do esforço de **progressiva abertura e normalização do funcionamento dos CE, que se sentiu, principalmente, a partir de julho** em todos os CE. Este tipo de iniciativas, das quais podem aproveitar jovens de outros CE através de eventuais transferências, permitem manter o progresso de jovens, nomeadamente em regime aberto, naquilo que é uma vida mais próxima da que terão quando terminar a sua medida. Neste sentido, no CE da Bela Vista foi dito ao MNP que já houve jovens transferidos para o CE de Navarro de Paiva para permitir a frequência de aulas no exterior, sendo que outro jovem terá tido aval de transferência após ser convidado para uma entrevista de emprego – “eles percebem que há esta possibilidade e que isto não foi totalmente cortado pela pandemia”. Exigindo esforço logístico e operacional e recursos humanos adicionais, é igualmente de sinalizar como uma boa prática que beneficia os jovens que dela possam aproveitar, devendo procurar-se, ao longo do tempo, encontrar formas de alargar a mais jovens – nomeadamente através da adaptação de uma unidade com maior capacidade para acolher jovens nestas condições, noutra ponto do país.

O MNP aplaude, ainda, iniciativas como as do CE de Santa Clara que, entre julho e setembro, organizou, em pequenos grupos, **tardes na praia e atividades de canoagem**, algo que terá aliviado alguma tensão dos jovens, tornando o verão “muito pacífico e agradável”. Outros CE também procuraram dinamizar atividades no exterior, mas a evolução da pandemia impediu a sua realização – foi o caso do *surf* terapêutico no CE Padre António de Oliveira, ou da preocupação demonstrada pela Diretora do CE dos Olivais ao referir os “avanços e recuos” na realização de atividades fora do CE em função da segunda vaga da pandemia. O MNP compreende este difícil equilíbrio, sendo que a prioridade será, obviamente, a saúde dos jovens.⁹³

6.2.2. O quotidiano dos CE

O impacto da pandemia fez-se sentir em todos os momentos da vida dos CE – desde a interdição de saídas e atividades no exterior ao cancelamento de projetos no interior dos CE com pessoal externo até às visitas, **tudo ficou em suspenso num período inicial após consagração o plano de contingência**. Nas conversas com as várias Direções, e no seguimento do reportado pelo MNP relativamente ao ano de 2019, havia a sensação de que, no início de 2020, os Centros estavam, globalmente, a continuar a melhorar e num bom caminho – era um processo de evolução que incluía questões como o aumento de contactos com entidades externas e maior ligação com a comunidade. Contudo, e nas palavras do Diretor do CE Navarro de Paiva, “todo o plano levava a crer que 2020 ia ser um ano ainda melhor, mas depois apareceu

⁹³ De notar que **houve casos positivos de COVID-19 nos CE**, seja de jovens ou de funcionários, mas, felizmente, em 2020 não ocorreram surtos com dimensão proporcional equivalente à verificada em EP.

a pandemia”. Em sentido idêntico, o Diretor do CE de Santa Clara afirmou que “o ano correu muito bem até aparecer esta desgraça que veio alterar completamente a dinâmica do CE”. De facto, **os CE sentiram bastantes dificuldades iniciais por falta de preparação**, não estando previamente pensadas medidas para uma crise de saúde pública.

Também transversal aos vários CE foi o esforço inicial de **reunir imediatamente com os jovens para explicar a situação**, comunicando a necessidade de privação de alguns direitos. O próprio Diretor-Geral escreveu uma carta que foi entregue individualmente a todos os jovens explicando o circunstancialismo que se vivia. Apesar de algum choque inicial e algumas reações emotivas normais – saber que não se iria a casa nem seriam recebidas visitas terá sido particularmente difícil para os jovens – estes **esforços de diálogo e comunicação** foram fundamentais para manter o ambiente relativamente equilibrado. Como referido pela Diretora do CE Olivais, apesar de ter sido necessário “repensar tudo” na dinâmica do CE, “os jovens têm mostrado uma maturidade de louvar por perceberem a necessidade de se resguardar”. Este **sentido de responsabilidade dos jovens** é um dos aspetos positivos que se retira da pandemia. O Diretor do CE de Santo António também o reconheceu, afirmando que os jovens “portaram-se muito, muito bem, perceberam o que se estava a passar”. Os próprios jovens, apesar de não negarem que “antes do COVID os dias eram melhores e mais tranquilos”, consideraram que as medidas foram razoáveis: “eles até fizeram bem”.⁹⁴ Foi, ainda, referido ao MNP que também as famílias colaboraram com os CE, assim como a própria comunicação social, ao transmitir informação sobre a necessidade de prevenção. Tal auxiliou a acalmar “alguma reatividade inicial de alguns jovens”, como frisou a Diretora do CE Padre António de Oliveira, que acrescentou que “não houve o que podia ter acontecido: uma pressão das famílias para os jovens saírem ou uma incompreensão da realidade”.

A mais imediata consequência da pandemia foi a **menor ligação dos jovens ao mundo exterior**. Como referido, as atividades no exterior – laborais, escolares, extracurriculares – foram suspensas, sucedendo o mesmo com as atividades realizadas no CE por *staff* externo e com as visitas de familiares. Esta **privação de visitas** ocorreu, geralmente, até inícios/meados de junho, no seguimento da indicação da DGRSP, de 26 de maio, no sentido de retomar as mesmas.⁹⁵ O período de hiato mencionado decorreu da necessidade de adaptação dos CE às diretrizes de prevenção recebidas: a colocação dos chamados “biombos COVID”, isto é, as divisórias de acrílico que passaram a **separar os jovens dos seus visitantes**.

Apesar de ser benéfico o retomar das visitas presenciais, alguns fatores levaram a que as mesmas não tenham tido o mesmo impacto que as visitas pré-COVID. Em primeiro lugar, a ausência de toque, fundamental para todas as pessoas privadas de liberdade, causou tristeza nos jovens. Como descreveu uma jovem, **“só de entrar na sala de visitas e ver aquele acrílico comecei a chorar, fez-me sentir distante da minha família (...)** Em todas eu chorava, odiava aquilo”. Também os familiares, em particular as mães, se terão ressentido desta falta de toque. Para além deste problema, também a **duração das visitas diminuiu, mas não a sua**

⁹⁴ De notar que cessou o contacto entre rapazes e raparigas no CE Navarro de Paiva, onde estava em curso o processo de transformação com base na estratégia nacional para a igualdade e não discriminação, desde maio de 2019. O CE de Santa Clara chegou a ter uma unidade mista, mas, de acordo com o Diretor, alojar jovens no mesmo sítio teria dificultado a gestão do Centro.

⁹⁵ Segundo o Diretor do CE de Santa Clara “nunca pensei que os jovens aceitassem tão bem estar dois meses sem visitas”.

frequência. Terminada a suspensão, as visitas passaram a realizar-se, por norma, em todos os dias da semana (incluindo ao domingo), mas com uma duração de apenas 30 minutos. Certos CE procuraram soluções mais flexíveis, caso do CE Navarro de Paiva, que permitia que os jovens recebessem dois familiares durante 30m por semana, mas alargava a uma hora e a três familiares a quem residisse fora de Lisboa, o que é uma boa prática. Também no CE dos Olivais passaram a permitir-se visitas de uma hora aos fins de semana. O MNP considera que uma das formas de minorar as consequências negativas para os laços familiares da diminuição do contacto com o exterior é, precisamente, **procurar formas de garantir mais tempo passado em visita**, assegurada que esteja a segurança destes encontros – reconhecendo-se, porém, a dificuldade logística que, pela deficiência de número de funcionários, tal implica (*vide* ponto relativo aos Recursos Humanos).⁹⁶

Se houve esta interrupção nas visitas, também as saídas ao exterior dos jovens ficaram em suspenso. Os jovens que, em situações normais, teriam essa possibilidade, deixaram de a ter, desde logo **deixando de ir a casa aos fins de semana e de gozar férias**. Aliás, o reverter desta situação, em geral, no mês de julho, causou “momentos de alívio” na gestão do CE e no bem-estar dos jovens, como referiu a Diretora do CE dos Olivais. Nas palavras de um jovem, voltar a sair foi uma “vitamina”. Aqui, segundo informação recolhida pelo MNP, nem todos os CE tiveram a mesma prática, pois **apenas os jovens do CE dos Olivais tiveram a possibilidade de sair durante as férias da Páscoa**. Outros CE terão decidido evitar essas saídas, após discussão interna com os jovens e com as suas famílias. Como consequência, **a maioria dos jovens que gozou férias apenas o fez durante o mês de agosto**, sendo que o número de dias de férias dependia da fase de progressão em que cada um se encontrava. Uma boa prática, para facilitar a gestão do espaço e a realização da quarentena, foi ter os jovens a regressarem ao CE todos ao mesmo tempo.

Estas limitações adicionais tiveram consequências negativas, em particular, para os jovens em **regime aberto e semiaberto**, por serem quem poderia ter direito a ter as férias e as saídas ao fim de semana. Tal facto terá gerado alguma **desmotivação nos jovens**, pois muitos trabalham ou esforçam-se por objetivos, e as passagens de fase de aquisição de competências têm como principal regalia a possibilidade ou aumento do tempo a passar em casa – algo que “está sempre na mente dos jovens”, como referiu o Diretor do CE Navarro de Paiva.⁹⁷ Apesar de, por impossibilidade de usufruir de certas regalias, ser expectável um maior número de comportamentos disruptivos, tal não se terá verificado, o que foi um dos principais indicadores do esforço e responsabilização dos jovens indicados ao MNP – segundo a Diretora do CE Padre António de Oliveira, apesar de se ter perdido a ideia de “portas-te bem, vais de fim de semana”, manteve-se a “esperança das férias do verão”, que terá auxiliado.

Esta situação conduziu, contudo, a algum **esbatimento na diferenciação entre o regime de execução da medida** definido pelo tribunal, mormente entre o regime fechado e os restantes. Segundo um jovem em regime semiaberto, com a pandemia “parece que estou em

⁹⁶ De notar, aqui, que, apesar de tudo, a generalidade dos CE vai além do Regulamento Interno dos CE, que apenas prevê visitas aos fins de semana, “salvo exceção fundamentada” (art. 67.º, n.º 1).

⁹⁷ À data das visitas, havia incerteza quanto ao que iria suceder com as férias de Natal, face à chegada da segunda vaga, que causava nervosismo e ansiedade.

regime fechado” ou que, pelo menos “voltei ao início”. Houve mesmo quem demonstrasse a sua insatisfação pela ausência de diferenciação notória entre regimes, afirmando que “com o COVID eles [jovens em regime fechado] fazem o mesmo que nós, mas como somos semiabertos devíamos poder fazer mais coisas”, sugerindo, por exemplo, passar mais tempo no campo desportivo. **Também no que concerne ao faseamento da medida há agora menos diferenças.** Os regimes semiaberto e aberto são, neste momento, mais parecidos, pois, anteriormente, um dos principais pontos de diferenciação residia no facto de os jovens do regime aberto poderem começar a sair ao fim de semana logo a partir da segunda fase, o que não sucedia nos jovens em regime semiaberto.⁹⁸

Apesar de, e como referido pela Diretora do CE da Bela Vista, a pandemia não ter alterado os critérios de avaliação das condições pessoais e familiares quanto às idas a casa, o MNP aplaude algumas medidas como o **agilizar da subida de fase de progressão para facilitar essas mesmas idas.**

Em sentido análogo, também terá havido mais atenuantes no âmbito disciplinar para não colocar entraves a essas saídas. O MNP recorda, contudo, que deve ser assegurada a transparência e harmonia de tratamentos, para que não se criem eventuais perceções de injustiça – mais uma vez, o diálogo parece ser fundamental. O MNP pergunta, ainda, se não seria possível, excecionalmente, pelo menos durante a vigência da pandemia, **considerar um aumento do número de dias de férias,** em moldes a discutir entre os CE e a DGRSP, algo que aconteceu no CE de Santo António. Em alternativa, sugere-se o aumento do número de horas de atividades ao ar livre, quando o aumento de dias no exterior não seja possível, quer em função do próprio contexto pandémico em sentido estrito (por exemplo, face a um novo confinamento geral), quer em função da fase de progressividade em que o jovem se encontra, a qual deverá ser agora redimensionada à luz do cenário restritivo em que nos encontramos.

De notar, ainda, que **os próprios jovens pareceram compreender os esforços da Direção e funcionários,** não apenas para proporcionar as oportunidades mencionadas, como ainda pela incansável procura de **alternativas de entretenimento dentro do CE:** “eles tentam fazer o melhor para nós e ter atividades para não estarmos na paranoia de não ter o lá fora (...) No verão, por exemplo, apesar de não ter havido piscina puseram um plástico no jardim e, com uma mangueira, fizemos *slide*”. A esta iniciativa juntam-se outras, caso da maior visualização de filmes, de grupos de discussão sobre diferentes temas de interesse lúdico e didático para os jovens, da dinamização de atividades desportiva e até de churrascadas. Também a DGRSP contribuiu, dinamizando um jogo intitulado “*we are not alone*”, em que os CE competiam entre si (“foi espetacular (...) Era muito competitivo”). No seu conjunto, estas atividades tornaram o quotidiano dos jovens mais agradável e menos focado nas restrições adicionais impostas em função da pandemia.

⁹⁸ Cf. Arts. 17.º; 162.º; 167.º e 168.º da LTE. V. tb. Os arts. 13.º e 14.º, 17.º, n.º 2 e o art. 33.º do Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos. Na fase dois do regime aberto os jovens têm a possibilidade de usufruir de saídas com enquadramento do CE e de beneficiar de fins de-semana com regularidade mensal e curtos períodos de férias. No regime semiaberto têm a possibilidade de usufruir de saídas com enquadramento do CE e beneficiar de curtos períodos de férias. Já na fase três, para os jovens em regime aberto prevê-se a possibilidade de usufruir de saídas com enquadramento do CE e a intensificação das licenças de fim de semana e dos períodos de férias. No regime semiaberto está prevista a possibilidade de usufruir de saídas com enquadramento do CE e de beneficiar de fins de semana com regularidade mensal a título de prémio e curtos períodos de férias.

Os jovens referiram, com apreço, o **aumento do tempo disponível para realizar telefonemas e videochamadas durante o período de confinamento**. Se todos os CE o fizeram, também aqui o MNP registou algumas discrepâncias entre o número de chamadas permitidas e a flexibilidade quanto ao horário, seja por telefone ou por videoconferência – algo que, muitas vezes, era afetado pela dificuldade de gestão, em particular nos CE com maior défice de monitores. O mais normal, contudo, foi o aumento para três do número de chamadas que cada jovem podia fazer por dia, podendo, também, receber as chamadas como previamente estipulado, sendo que houve CE que relataram um número ainda maior de chamadas. Alguns CE mencionaram igualmente videochamadas diárias, embora reconhecendo, utilizando as palavras do Diretor do CE de Santa Clara, que “o recurso sistemático às videochamadas não é a mesma coisa que uma visita presencial (...) Foi difícil gerir este aspeto mais emocional dos jovens”. Por outro lado, **nem sempre as condições técnicas eram as mais adequadas**. Como notou a Diretora do CE da Bela Vista “pese embora estejamos a fazer o possível para garantir esta prática, os recursos que dispomos são muito limitados, o parque informático está obsoleto e a rede de Internet é muito fraca, o que nos causa constrangimentos diários”.

Com o avanço da segunda vaga da pandemia e com a necessidade de se voltarem a impor medidas restritivas, a 4 de novembro de 2020 as visitas da família foram suspensas aos fins de semana nos CE em concelhos de risco muito elevado, situação que se manteve até ao final do ano. A este respeito, no início de 2021, a DGRSP transmitiu ao MNP o seguinte: “Enquanto durar a pandemia, principalmente, enquanto existirem restrições às visitas, a utilização do telefone e videochamada deve, tanto quanto possível, colmatar a distância com a família. De modo a uniformizar os procedimentos em todos os CE, todos os jovens têm direito a videochamadas com uma duração mínima semanal de 1 hora”. Informou ainda que, no final de 2020, foram **distribuídos a todos os CE novos computadores** compatíveis com o *software* de comunicação utilizado. O MNP saúda estas alterações, esperando que, ultrapassada a crise de saúde pública, se mantenha a abertura para continuar com o alargamento progressivo dos períodos permitidos de contacto com os familiares através de telefonemas e videochamadas. Os jovens também partilham desta expectativa, pois afirmam que falar com a família “muda o meu dia” e que, se pudessem alterar algo no funcionamento dos CE, teriam “muito mais tempo de chamadas”.

6.3. Educação e outras atividades

Um dos aspetos de maior relevância para os jovens em CE é a possibilidade de progredirem no seu percurso educacional, através da certificação modular. Tal como nas restantes atividades que pressuponham contacto com o exterior – seja por os jovens terem aulas fora do CE ou por professores se deslocarem ao CE – **também a educação ficou em suspenso em virtude da pandemia**. No início, a solução passou por ter aulas *online*, algo bastante razoável dado o contexto. Contudo, devido à falta de preparação e necessidade de adaptação das salas

de aulas a sistemas informáticos⁹⁹ (falta de equipamento como computadores, problemas na cobertura *WiFi* em várias zonas do CE, entre outros), houve, por norma, **um período de interrupção ou dificuldade com as aulas por videoconferência durante cerca de um mês**, colocando em causa o percurso escolar dos jovens. O Diretor do CE Navarro de Paiva afirmou que, tendo havido um período sem escola e sem formação por problemas logísticos, a situação foi complicada de gerir, tendo o regresso à normalidade demorado “mais tempo do que o recomendável”. Nas palavras da Diretora do CE da Bela Vista, “a parte final do ano letivo foi muito difícil (...) Houve muitas falhas e quebras durante as aulas, e se já era difícil manter os jovens atentos e motivados, ainda mais complicado foi à distância”.¹⁰⁰

Se o MNP se congratula por os CE terem conseguido assegurar que nenhum jovem ficou prejudicado na certificação modular, houve **dificuldade acrescida na consolidação de conhecimentos por parte de alguns jovens com maiores dificuldades de atenção**. De novo, há concordância entre o MNP e as Direções dos CE neste aspeto, sendo que, a título de exemplo, a Diretora do CE Santo António de Oliveira reconheceu que, apesar de não terem ficado prejudicados nas certificações, “os jovens precisam de um acompanhamento mais individualizado para seguir melhor as matérias”. Houve necessidade de um esforço adicional por parte de quem substituíam os professores na sala de aula e auxiliava os jovens a fazer atividades. Por outro lado, se os jovens inicialmente ficaram entusiasmados com a mudança de rotina e com utilização de computadores, rapidamente se terão saturado com a situação – isto apesar de as aulas passarem a ocorrer em blocos mais reduzidos, mesmo após o regresso às aulas presenciais, retomadas progressivamente a partir de julho. Nas palavras de um jovem, “é um bocado mais difícil aprender à distância sem ter cá o professor”. Já outro afirmou que “não aprendi tanto na fase de emergência, **dependia mais de cada um e as dúvidas nunca ficavam 100% esclarecidas**”, apesar de reconhecer o esforço dos monitores.

De notar que **terá havido casos de sucesso**. No CE Santo António, onde se criaram grupos pequenos de jovens para cada aula, a Direção considerou a experiência interessante e “em alguns casos fez com que as aulas corressem com maior tranquilidade”. Apesar de todas as dificuldades, e como referiu o Diretor do CE Navarro de Paiva, “não prejudicar os jovens foi a nossa grande vitória”. O MNP entende que a DGRSP, em articulação com as direções dos diversos CE com o Ministério da Educação, deverá atender ao que correu menos bem em todo o processo de ativação de ensino à distância para que, em situação de eventual novo confinamento, se garanta que os prazos de interrupção letiva sejam marginais ou inexistentes.

Situação semelhante foi a vivida na **formação profissional**, com a suspensão ou cancelamento de vários cursos e seu progressivo regresso. A diminuição da ocupação dos CE dificultou a manutenção e/ou reabertura de alguns cursos, por falta de inscritos (o mínimo é de quatro jovens por curso). No **âmbito lúdico**, os CE conseguiram voltar a ter certas atividades presenciais, como é bom exemplo o Chapatô ou atividades desportivas.

⁹⁹ O MNP nota com agrado os esforços tanto do *staff* dos CE como de outras entidades que colaboraram com os mesmos, casos da oferta de um *router* por parte da câmara municipal e de um cartão *wireless* pelo CPJ ao CE Padre António de Oliveira.

¹⁰⁰ Já em 2021, a DGRSP informou o MNP que, entretanto, “todos os CE foram dotados de um contrato TV cabo, que inclui um *router* de *wireless*” e acrescentou que “através da DSJJ e com a colaboração do Gabinete de Tecnologias de Informação e Comunicação (GTIC) irá desenvolver diligências para que todos os CE tenham acesso à Internet quer nas zonas das atividades formativas quer nas zonas de lazer, regulamentando o seu acesso”.

6.4. Déficit de Técnicos Profissionais de Reinserção Social

Como sintetizado pela Diretora do CE dos Olivais, “de todo o *staff* foi exigido um esforço adicional [em virtude da pandemia]”. Houve uma grande pressão sob os funcionários dos CE, que tiveram que lidar com esta situação complexa, frequentemente, com déficit de pessoal. Houve um aumento da carga horária que terá causado **desgaste físico e emocional** aos funcionários. Nas palavras da Diretora do CE da Bela Vista, “isto foi difícil também para os adultos, que nunca pararam, estiveram sempre a trabalhar”.

Este problema foi sentido com particular acuidade no que respeita aos Técnicos Profissionais de Reinserção Social (TPRS) – que, como referido no CE de Santa Clara, “são a primeira linha de intervenção nos CE, estão lá 24h por dia com os jovens, são eles o exemplo para os jovens e os pilares das Unidades”. Com exceção do CE de Santo António, que em junho recebeu mais dois TPRS, todos os CE se queixaram da **insuficiência em número** destes funcionários e mencionaram episódios que geram alguma apreensão: exemplos são turnos muito longos, de 12h, idades médias bastante avançadas (em alguns casos, perto dos 50 anos), número de dias consecutivos a trabalhar muito elevado (até 29 dias), interrupções de folgas, entre outros. Aqui, o MNP concorda com a perspetiva de ser importante o tempo de afastamento do CE para os profissionais, face ao desgaste emocional e físico de trabalhar com jovens educandos, sendo que foram relatados momentos de perda de paciência e motivação dos TPRS em casos mais extremos. **A falta de apoio psicológico a funcionários é algo que deveria ser reconsiderado.**

Outra questão preocupante neste aspeto é a **insuficiente valorização da carreira de TPRS** (algo também aplicável, em escala distinta, aos técnicos superiores). O MNP ouviu nos vários CE que a carreira dos mesmos está “completamente abandonada”, desde logo no plano salarial, com vencimento líquido para TPRS licenciados de cerca de 650€. A subida do salário mínimo contribuiu para uma maior frustração por não ser acompanhada com melhoria da sua situação, havendo quem esteja há 20 anos de carreira a receber praticamente o mesmo. Tal gera dificuldades de gestão adicionais, pois houve quem se queixasse de TPRS “saturados” e da dificuldade em conseguir vincular novos profissionais: “ficam os que estão perto de casa e os que têm uma grande paixão por isto, ou aqueles que não têm esperança profissional nenhuma”. Concorda-se com a perspetiva de um Diretor que afirmou que “é preciso qualificar a carreira de TPRS, dar-lhe outra dignidade, torná-la mais apelativa e assim diminuir a mobilidade ... [Até porque] só passado dois anos é que podemos dizer que temos um TPRS com competências certas, com uma perceção correta da sua intervenção, mas há muitos que entram na função pública, mas rapidamente se vão embora”.

Cumpre frisar que foram múltiplos os exemplos de CE que, neste período, viram **reforçados os quadros de TPRS**. Poderia pensar-se que este facto, aliado à diminuição da ocupação dos CE, poderia ter sido suficiente para obviar certos dos problemas acima elencados. Contudo, se alguns TPRS entraram, outros saíram (devido a reforma ou à mobilidade inter-carreiras), outros ainda ficaram de baixa, e casos houve de TPRS que estiveram ausentes por terem estado infetados com COVID-19 ou em isolamento profilático. É com preocupação que o MNP recebe desabafos como **“se tivermos de abrir uma unidade para casos positivos não**

sabemos onde ir buscar pessoal". Face à centralidade da figura dos TPRS na educação dos jovens e funcionamento geral do CE, a sua situação merece revisão urgente.

6.5. Saúde mental

A saúde mental foi a principal preocupação realçada pelo MNP no seu *Relatório Anual de 2019* no que concerne aos CE, sendo que uma situação de maior confinamento, com consequências possíveis de aumento de ansiedade, pode ser prejudicial para o bem-estar dos jovens. **Ainda não se concretizaram as alterações desejadas no âmbito da saúde mental**, apesar de ter havido certas melhorias desde que a DGRSP promoveu um programa de avenças que aumentou o pessoal à disposição nos CE. Também neste tema não há total harmonia entre os vários CE, sendo que o MNP encontrou **casos diferentes quanto ao acompanhamento por pedopsiquiatra**, cuja presença nos CE varia temporalmente (de semanal a mensal). Acresce que alguns CE não conseguiram contratar pedopsiquiatra, face ao seu número reduzido e à ausência de incentivo para trabalhar em CE. Não obstante, houve relatos de progresso na intervenção individualizada ao jovem, juntando a vertente educativa à terapêutica.

Também não foi criada a unidade terapêutica autónoma para receber jovens com problemas agudos de saúde mental, **nem avançou a unidade piloto para estas situações**, que estava prevista para 2020 no CE da Bela Vista, devido à necessidade de dotar este CE de uma unidade para eventuais casos positivos de COVID-19. Conhecendo a prevalência de patologias do foro mental em jovens internados em CE e a existência de casos mais próximos da doença do que da delinquência, a criação desta unidade continua a ser, para o MNP, prioritária.

6.6. Questões de futuro

Um dos principais temas discutidos nestas visitas foi o final da medida e o regresso ao mundo exterior. Neste contexto, a **supervisão intensiva**¹⁰¹ foi particularmente problematizada, sendo que há concordância generalizada de que a mesma pode ser bastante vantajosa por permitir o acompanhamento dos jovens nos momentos que sucedem a saída do CE. Não obstante, **continua a verificar-se um reduzido número de casos de jovens a aproveitar deste instituto**, consagrado inicialmente na alteração da Lei Tutelar Educativa (LTE) introduzida pela Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro, para aumentar as hipóteses de sucesso de integração e prevenir a reincidência dos jovens saídos de CE (ainda que os casos de supervisão intensiva tenham, por norma, sido bem-sucedidos). Apesar de se reconhecer que nem sempre é possível ou recomendável a concretização da supervisão intensiva, esta rara utilização exige reflexão, desde

¹⁰¹ A supervisão intensiva permite períodos de execução da medida de internamento em meio natural por um período que não pode ser superior a metade do tempo de duração da medida. Cf. art. 158.º-A LTE. Segundo o seu n.º 5, a supervisão intensiva "é executada em meio natural de vida ou, em alternativa, e sempre que possível, em casa de autonomia, gerida pelos próprios serviços de reinserção social, por entidades particulares sem fins lucrativos, ou por organismos da Segurança Social, mediante formalização de acordos de cooperação, assegurando-se em qualquer caso a supervisão do período pelos serviços de reinserção social".

logo por visar, exatamente, aferir o nível de competências adquiridas pelos jovens em meio institucional e verificar os seus comportamentos sociais e pessoais¹⁰², para além de permitir o cumprimento de parte das medidas de internamento em meio comunitário.

Vários foram os motivos apresentados para esta realidade. Por um lado, **o tempo da medida** por vezes pode não ser suficiente para permitir que o jovem beneficie de períodos de supervisão intensiva, pois tal poderia colocar em causa situações como o seu sucesso escolar. Por outro lado, é frequente que **as próprias famílias não tenham condições para operacionalizar adequadamente a supervisão intensiva**, podendo ainda haver situações em que a reintegração do jovem no seu meio familiar se possa revelar contraproducente, pois o ambiente familiar poderá ter contribuído para o circunstancialismo conducente ao internamento do jovem em CE. Um outro motivo é a **inexistência de alternativas adequadas, nomeadamente de casas de autonomia**¹⁰³, com exceção de uma existente nos Açores e gerida pela associação Kairós. Segundo informação recolhida pelo MNP durante as visitas de 2020, estaria para abrir em Lisboa, num mesmo edifício gerido pela Santa Casa da Misericórdia, tanto uma casa de autonomia como uma residência de transição.¹⁰⁴

Este tema não gerou consenso, pois há quem considere que, se a alternativa é o jovem ficar em casas de autonomia por um período relativamente curto de tempo, a supervisão intensiva não seria muito diferente do regime aberto em CE. No mais, se a gestão das casas de autonomia não é feita diretamente pelo Ministério da Justiça, seria, segundo opinião recolhida num dos CE, mais razoável utilizar as casas de autonomia já existentes da Segurança Social, onde os jovens podem ficar até aos 25 anos. A ideia de cumprimento de supervisão intensiva em casa de autonomia “só faria sentido se fosse permitido ficar aí para além do final da medida de internamento, até porque pressupõe a falta de suporte familiar”.

Por outro lado, houve consenso quanto aos benefícios que haveria em **assegurar que o final da medida de internamento não pressuponha o final do acompanhamento do jovem**.¹⁰⁵ Não obstante, tal exigiria a “reforma de todo o sistema”, como referido ao MNP, desde logo pela falta de pessoal. Apesar de haver a tendência de um relativo acompanhamento informal de alguns casos específicos e mais problemáticos, para além de outros em que há acompanhamento educativo, nem sempre os jovens têm seguimento no processo de reintegração após saírem de CE. Aqui, **a criação de uma equipa que trabalhasse enquanto extensão dos CE no exterior** e que possa acompanhar o jovem durante um determinado período poderia ser benéfico.¹⁰⁶

¹⁰² Cf. n.º 1 do art. 158.º-A, LTE,

¹⁰³ Cf. art. 158.º-A, n.º 5, LTE.

¹⁰⁴ Esta informação foi confirmada numa visita realizada já em 2021, em abril, sendo que o MNP irá, no decurso deste ano, procurar visitar o espaço e melhor compreender o seu funcionamento e impacto na situação dos jovens.

¹⁰⁵ Aliás, desde 2015 que a LTE prevê o acompanhamento pós-internamento no seu art. 158.º-B.

¹⁰⁶ Sobre esta possibilidade, a DGRSP transmitiu ao MNP que entende que o disposto no artigo 158.º-B da LTE, ao estabelecer que são os serviços de reinserção social que acompanham o regresso do menor à liberdade quando cessa a medida de internamento e não é determinado período de supervisão intensiva, afasta a intervenção dos serviços de justiça juvenil. O MNP entende o referido, mas reforça a ideia de complementaridade e atuação conjunta para permitir uma melhor ponte entre a privação de liberdade e a reintegração da sociedade do jovem. Aliás, parece ser neste sentido que a DGRSP informou, ainda, o MNP que, em outubro de 2020, foi celebrado um Protocolo de Cooperação com Instituto da Segurança Social, I.P., a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, do qual faz parte o “Guia Prático de Articulação entre o Sistema de Justiça Juvenil e o Sistema de Promoção e Proteção”.

Outra ideia mencionada foi seguir o exemplo de Espanha, onde há um **técnico gestor de caso** que acompanha o jovem durante a execução da medida e depois da sua cessação. Uma intervenção técnica especializada junto do jovem, nos 24 meses após a cessação da medida, proporcionando aconselhamento e apoio na superação de dificuldades decorrentes da autonomização, poderá ser uma solução. O MNP considera que esta intervenção deveria acontecer em rede, propiciando a possível articulação com outros agentes anteriormente envolvidos no quotidiano do jovem (promoção e proteção, tendo existido prévia institucionalização, segurança social, saúde). Um técnico superior, em conversa com o MNP, considerou que **“os CE estão muito mais preparados para a fase inicial de acolhimento do que para a saída (...)** Num mundo ideal talvez se pudesse ter uma espécie de avaliação de risco na saída e de acordo com isso delinear o tipo de resposta que possa ter melhor impacto”.

No mais, atualmente, **muitos dos jovens que se encontram em CE são já provenientes de instituições do Estado**. É “cada vez mais marcante” o facto de a maioria dos jovens vir do sistema de proteção, sendo que o MNP ouviu críticas ao funcionamento das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), geridas pela Segurança Social, e que, alegadamente, têm deficiências no âmbito do acompanhamento técnico: “são criadas para crianças de colo e não para adolescentes”. Também o tempo médio de duração das medidas é, hoje em dia, mais curto, sendo que o sistema tutelar educativo recebe muitos jovens nos CE que são aí internados em **substituição do cumprimento do remanescente de medidas de acompanhamento educativo**.¹⁰⁷ Como afirmou o Coordenador do CE Navarro de Paiva, “quem cá fica cinco ou seis meses nunca entra verdadeiramente (...) Está sempre a contar os dias para ir embora”. Estes são casos em que “não temos tempo suficiente para os ajudar, só lhes damos as sementes (...) [ainda que se consiga] qualquer coisa, como saírem inscritos na escola quando, por vezes, não lá iam há muito tempo”. Neste CE, por exemplo, todos os 15 jovens que saíram em 2020 até finais de agosto tinham um projeto de vida definido, seja com escola, trabalho, ou formação profissional, havendo, assim, bons resultados de integração socioeducativa.

O MNP considera que deve ser **repensada e fortalecida a articulação entre as respostas dos diversos sistemas de suporte do Estado, nomeadamente da Saúde, Educação, Justiça e Segurança Social**. Houve quem sugerisse ao MNP a criação de uma Direção-Geral da Juventude, onde houvesse intercâmbio entre as várias áreas que deveriam contribuir para o acompanhamento dos jovens. É sob uma perspetiva holística, centrada no jovem e no seu contexto familiar e social, que se podem alcançar respostas que satisfaçam de forma plena as necessidades educativas, comportamentais, de saúde e de contexto social e familiar. Uma melhor articulação poderia evitar, por exemplo, a transição de jovens do sistema de proteção para o sistema tutelar educativo devido à ineficácia ou à falta de respostas adequadas de outros sistemas, ficando, muitas vezes, o sistema tutelar educativo a resolver os problemas que exigem, naturalmente, a intervenção de outros setores.

¹⁰⁷ Muitas vezes, a medida de internamento é decretada como mero complemento da medida de acompanhamento educativo (que tem duração mínima de 3 meses e máxima de 2 anos), surgindo no final do tempo de execução desta última apenas para possibilitar a conclusão do projeto educativo pessoal do jovem, por se considerar que o educando se deve afastar temporariamente do seu meio habitual. Contudo, desta maneira e contrariamente ao desejado, parece que pode o próprio projeto educativo individual do educando sair frustrado, na medida em que a intervenção não é uniforme nem completa, e o jovem sai sem dispor das ferramentas necessárias à sua autonomização.

Por último, cumpre **reforçar, também, a comunicação entre os próprios CE**, procurando respostas conjuntas e harmonizadas aos problemas e desafios que vão surgindo, pois, como referido numa das visitas, **“os CE vivem um pouco isolados uns dos outros”**.

*



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos



**CENTROS DE INSTALAÇÃO
TEMPORÁRIA E ESPAÇOS
EQUIPARADOS**

7. Centros de Instalação Temporária e Espaços Equiparados

7.1. Considerações gerais

Os CIT e EECIT têm ocupado um lugar de destaque em recentes relatórios anuais do MNP, onde **reiteradamente se sinalizaram fatores de risco para a ocorrência de tortura e maus-tratos**. Os EECIT, espaços de detenção localizados em zonas internacionais dos aeroportos, foram particularmente visados nestes relatórios, pelas deficientes condições materiais oferecidas, pela privação de liberdade por tempos excessivos ou por certas práticas que dificultavam em larga escala o normal contacto com o exterior dos cidadãos estrangeiros aí privados de liberdade – seja com familiares ou no acesso a advogados.

Esta realidade estava associada ao facto de os EECIT terem sido pensados numa altura em que não existia o fluxo migratório verificado em anos recentes, com a progressiva chegada de mais cidadãos que não cumpriam os requisitos legais para entrar em território nacional ou que deduziam pedidos de asilo na chegada ao nosso país.¹⁰⁸ Esperava-se que aí ficassem detidas pessoas por curtos períodos, até serem instaladas em verdadeiros CIT, já em território nacional, os quais deveriam conseguir dar resposta às solicitações existentes. Contudo, o número de casos foi aumentando, e Portugal continuou a ter apenas um CIT para detenção de migrantes, no Porto.¹⁰⁹ Atualmente, **é urgente a criação de alternativas** no centro e sul do país, para evitar a perpetuação de condições desumanas de detenção em EECIT. Porém, enquanto tal não se materializa, é igualmente fundamental assegurar condições dignas aos cidadãos estrangeiros que se encontrem privados da sua liberdade em EECIT.

Ora, **2020 foi um ano particularmente atípico para os EECIT**, por diferentes motivos. Em primeiro lugar, com o aparecimento da pandemia, houve uma **enorme restrição no número de voos que chegaram aos aeroportos nacionais**. Com a entrada em vigor da declaração do estado de emergência, foi parcialmente suspenso o direito de circulação internacional, tendo-se mantido voos de cariz humanitário. As proibições à entrada e circulação de pessoas foram sendo atenuadas com o avançar da pandemia, retomando-se os voos provenientes da União Europeia e algumas rotas de outros países, especialmente no aeroporto de Lisboa. A maioria dos passageiros, de acordo com o SEF, eram cidadãos nacionais ou, quando estrangeiros, estudantes ou residentes. Assim, passaram a ser raros os casos de cidadãos não autorizados a entrar no país, tendo havido um enorme decréscimo do fluxo migratório que, em anos

¹⁰⁸ Cf. a Lei n.º 23/94, de 14 de setembro, alterada pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que define o regime de acolhimento de estrangeiros ou apátridas em centros de instalação temporária, por razões humanitárias, de segurança, ou resultante de tentativa de entrada irregular em território internacional.

¹⁰⁹ A Unidade Habitacional de Santo António (UHSA), que se destina principalmente à detenção de imigrantes que aguardam a execução de uma medida de afastamento do território nacional, bem como de indivíduos que aguardam a execução de pena acessória de expulsão, após cumprirem uma sentença de prisão ou em caso de antecipação da pena de expulsão execução. Os regimes jurídicos de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional encontram-se plasmados na Lei de Imigração. Já a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, doravante Lei de Asilo, incide sobre a concessão de asilo ou proteção subsidiária.

anteriores, dificultou a gestão dos EECIT. Em segundo lugar, **os dois principais EECIT do país estiveram vários meses encerrados para obras**: em Lisboa, encerrou a 7 de abril e reabriu a 1 de agosto, após remodelação profunda. No Porto, o EECIT encerrou a 13 de agosto e não houve, ainda, notícias quanto à sua eventual reabertura. Por último, e de forma mais impactante, a **trágica morte de um cidadão ucraniano no EECIT de Lisboa**, abalou o país e trouxe a detenção de estrangeiros para o centro da agenda política nacional.¹¹⁰

Qualquer um destes três aspetos deveria ser suficiente para conduzir às profundas mudanças que os EECIT portugueses necessitavam. Contudo, e apesar de mudanças muito positivas ocorridas com a reestruturação do EECIT de Lisboa, várias são, ainda, as lacunas existentes na detenção de migrantes em Portugal. O MNP decidiu, ao contrário do que tem vindo a ser prática nos anteriores relatórios anuais, **analisar individualmente** os espaços que visitou, tecendo-se, no final, considerações aplicáveis a esta tipologia de locais de detenção como um todo. Devido ao facto de se ter conversado com cidadãos estrangeiros privados de liberdade em apenas uma das seis visitas realizadas a EECIT – numa visita à Unidade Habitacional de Santo António (UHSA) em período pré-pandémico – a análise será, necessariamente, diferente e mais limitada.¹¹¹ Não obstante, o MNP denota, com apreço, a colaboração do SEF no fornecimento de informações várias, seja durante as visitas, após as mesmas, ou, mais tarde, em resposta a clarificações várias para a elaboração do presente relatório. Esta **rápida partilha de informações**, que contrasta com experiências anteriores, deve ser reconhecida.

7.2. O EECIT de Lisboa

O EECIT de Lisboa **encerrou no dia 7 de abril de 2020**, por decisão do Ministro da Administração Interna (MAI), para obras de requalificação.¹¹² Este encerramento ocorreu na sequência das notícias sobre a trágica morte de Ihor Homeniuk, a 12 de março, enquanto estava privado de liberdade sob a responsabilidade do SEF no EECIT de Lisboa. A gravidade deste acontecimento conduziu a uma reestruturação profunda do espaço, acompanhada da criação e aplicação de novas regras de funcionamento. **Esta reestruturação foi, no seu global, muito positiva**, especialmente quando comparada com as condições de detenção que o EECIT de Lisboa anteriormente oferecia. Foram obras que tiveram em conta questões de segurança, privacidade, necessidades de lazer e religiosas das pessoas detidas, assim como contactos com o exterior. A maioria das alterações, aliás, **seguiu anteriores sugestões do MNP, pecando apenas por tardias** – há vários anos que o MNP referia a necessidade urgente de repensar o EECIT de Lisboa, oferecendo ideias concretas que apenas agora foram acolhidas.

¹¹⁰ O MNP não irá, obviamente, fazer comentários sobre um caso concreto que cai na alçada judicial. Serão apenas alvo de análise as consequências do caso para o EECIT de Lisboa, e para a detenção em (EE)CIT, em geral.

¹¹¹ O MNP visitou o EECIT de Lisboa por duas vezes, uma enquanto estava fechado para remodelação, e outra já após ter reaberto, mas sem ter, à data da visita, nenhum cidadão aí privado de liberdade. A visita ao EECIT de Faro realizou-se virtualmente, através de videoconferência, assim como uma das visitas ao EECIT do Porto. Uma outra visita ao EECIT do Porto realizou-se presencialmente, mas o espaço estava, também, encerrado, face aos danos causados por cidadãos marroquinos aí alojados que levaram ao fecho temporário do espaço.

¹¹² As visitas do MNP ao EECIT de Lisboa ocorreram após este encerramento, levando a que a análise se centre nas consequências da remodelação do espaço.

7.2.1. A privação de liberdade no EECIT

Os eventos que conduziram à remodelação do EECIT tiveram um enorme impacto no funcionamento do espaço e nos próprios funcionários do SEF, como relatado ao MNP: “é um peso para toda a estrutura”. Desde então o EECIT foi, naturalmente, alvo de **muito interesse mediático**, tendo recebido várias visitas de outras instituições, casos da Autoridade Nacional da Aviação Civil, do MAI e da 1.ª Comissão Parlamentar de Direitos, Liberdades e Garantias. Durante as visitas do MNP, houve uma clara preocupação em mostrar que o espaço estava diferente – e, de facto, oferece agora condições muito superiores às condições desumanas verificadas em visitas de anos anteriores.

A lotação atual do EECIT é de 43 indivíduos, mas, em virtude da pandemia, também em Lisboa houve uma grande diminuição do número de migrantes a instalar em EECIT. De acordo com o SEF e com a equipa de segurança privada do espaço, **o número limitado de cidadãos privados de liberdade em EECIT tem facilitado a sua gestão**: a ocupação média diária era de duas a três pessoas, segundo comunicado ao MNP. À chegada ao EECIT, é entregue um *kit* de proteção com três máscaras e cinco toalhetas, assegurando-se, segundo o SEF, que o indivíduo tem elementos de proteção para o voo – uma boa prática.

Têm sido privados de liberdade em EECIT, essencialmente, cidadãos de nacionalidade brasileira a quem é recusada a entrada em território nacional, seguindo-se cidadãos de Angola e da Guiné-Bissau. Se qualquer cidadão apresentar um pedido de proteção internacional, o requerente passa a ficar a cargo do Conselho Português para os Refugiados (CPR): **os requerentes de asilo deixam de ser detidos por regra, passando a receber um visto especial de entrada**. No caso de haver recusa de entrada e pedido superveniente de proteção internacional, o indivíduo é igualmente encaminhado para o CPR.¹¹³⁻¹¹⁴

Assim, o EECIT está agora pensado, e bem, para estadias curtas – uma mudança que o MNP considera fundamental. Tal como referido no *Relatório Anual de 2019*, todos os EECIT do país são desadequados para permanências que vão para além de poucos dias. Segundo informação recolhida com o SEF, o EECIT de Lisboa estará agora pensado para acolher pessoas durante um **período máximo de sete dias**, findo o qual o cidadão deverá ser reencaminhado para um CIT localizado no interior do país – prática que o MNP irá confirmar ao longo de 2021. De todo o modo, o MNP tem vindo a sublinhar a necessidade de tomar medidas no sentido de **limitar, dentro do possível, a permanência dos detidos em EECIT a 48 horas**. Tal terá sido a regra em 2020, após a reabertura do EECIT de Lisboa, pois os cidadãos a quem é recusada entrada tendem a embarcar num voo no próprio dia ou no dia seguinte. Aliás, segundo o SEF, se o voo está previsto até às 24h do dia em que é recusada entrada ao cidadão o mesmo nem é instalado, ficando na área internacional e recebendo apoio do SEF: “é um trânsito alargado

¹¹³ Note-se que, não tendo teste COVID-19 negativo, os cidadãos ficam, de acordo com o SEF, numa pensão até terem os resultados do teste.

¹¹⁴ De notar que o Regulamento Interno do EECIT (DFL/PF001), de 31 de julho, fala apenas no acolhimento de cidadãos que tenham sido alvo de recusa de entrada no país ou que aguardam a execução de decisão judicial ou administrativa de afastamento. Contudo, o seu artigo 2.º, número 2, alínea b) deixa em aberto a instalação em EECIT, por despacho do Diretor Nacional, de “casos devidamente justificados, de acordo com critérios objetivos de natureza humana e na salvaguarda dos direitos fundamentais”. O MNP espera que este artigo não seja interpretado no sentido de voltar a utilizar o EECIT para a sistemática detenção de requerentes de asilo, como acontecia antes da remodelação do espaço e das suas regras de funcionamento.

não tão confortável, mas menos penoso do que a instalação em EECIT”. O MNP considera que, se forem garantidas ao cidadão toda a informação e apoio necessários – sobre a sua situação, contactos com advogado e alimentação, entre outros – esta solução é equilibrada.

O MNP compreende que, especialmente na situação atual em que há menos voos e, por vezes, não existe forma de fazer regressar o cidadão ao país de origem, possa haver situações que se prolonguem para além das 48 horas recomendáveis. Contudo, terá havido casos de permanência por períodos demasiado longos. Ainda que pouco comuns, o MNP recebeu dados sobre **permanências por mais de dez dias**, o que pode estar relacionado com a pouca frequência de voos em virtude da pandemia. Apesar das melhorias, o EECIT continua a não ser um local adequado para manter cidadãos por tanto tempo, sendo que o MNP lembra da necessidade iminente de alternativas: **há uma enorme urgência de abertura de um novo CIT na área de Lisboa**, que se afigura tão mais premente por ser imprescindível para viabilizar o cumprimento das novas regras do EECIT, nomeadamente quanto a este aspeto da não permanência por períodos alargados.

No que respeita à **detenção de menores**, apesar de a criação de um quarto de família ser um aspeto positivo face à prática anterior, o MNP repete a sua posição habitual: a detenção **é sempre contrária ao superior interesse** do menor. A criação deste quarto e a **recente compra de material lúdico para as crianças** é um ligeiro atenuante positivo da situação de privação de liberdade a que os menores acompanhados se veem sujeitos. Já desde o Despacho de 24/07/2018 do Ministro da Administração Interna que “a permanência máxima no EECIT dos menores de idade inferior a 16 anos, quando acompanhados, seja (...) de 7 dias úteis”, evolução que à data se considerou positiva. Contudo, o MNP lembra o que disse no *Relatório Anual de 2019*:

“O MNP termina com a referência à detenção de crianças migrantes, que constitui um ponto que tem merecido particular atenção quer por parte do próprio Mecanismo, quer ainda dos três organismos das Nações Unidas que, no ano de 2019, avaliaram o Estado Português. No decurso do ano de 2019, o MNP tem continuado a observar o acolhimento de várias crianças, algumas delas bastante pequenas, nos (EE)CIT. Este fenómeno ocorre na UHSA, mas também e frequentemente, no EECIT de Lisboa, em ambas as alas. É certo que, ao que o MNP tem apurado, tem sido cumprido o despacho do Ministro da Administração Interna que determinou que os menores de 16 anos, quando acompanhados, apenas podem permanecer no EECIT durante o prazo máximo de sete dias. Findo o mencionado prazo, as crianças deverão ser recebidas por Casas de Acolhimento de Refugiados, geridas pelo CPR (...) [No entanto,] mesmo até sete dias, o acolhimento de crianças no EECIT não pode ser considerado um tratamento adequado ao seu bem-estar (...) [Acrescenta-se que] se, em 2018, era prática corrente as crianças não acompanhadas serem imediatamente acolhidas nas Casas de Acolhimento do CPR, tal prática passou a ser inviável, de forma sistemática, no decurso do ano transitado. De facto, na visita de outubro ao EECIT de Lisboa, o MNP foi informado de que o CPR, por vezes, não se encontrava a receber mais crianças não acompanhadas por falta de espaço. Mais

se assinalou que tal acolhimento sempre se processaria apenas quando as crianças pedem asilo.”¹¹⁵

De acordo com dados recolhidos junto do SEF, houve, em 2020, **dez casos de presenças de menores no EECIT de Lisboa por períodos superiores a sete dias**, o que é motivo de preocupação para o MNP. Também aqui, podendo haver ligação à ausência de alternativas, fica clara a necessidade de garantir soluções mais adequadas para estas situações.

Por último, de notar que foi **reforçada a equipa de apoio ao EECIT**, não apenas em número de elementos como no facto de agora haver, em permanência de 24h, elementos do SEF nas instalações do espaço. Continua a existir uma monitorização permanente do espaço por **seguranças contratados a empresa privada**, que asseguram, entre outras tarefas, que as refeições seguem as preferências alimentares ou dietas específicas de cada um. À entrada, os cidadãos serão questionados sobre estes aspetos, sendo garantido diariamente um prato de carne ao almoço e de peixe ou jantar, com alternativas vegetarianas ou respeitantes da religião da pessoa. As refeições são trazidas por uma empresa de *catering* que vai ao EECIT três a quatro vezes por dia, após envio de correio eletrónico pelos elementos de segurança a indicar o que é necessário.

7.2.2. Condições materiais

A primeira e importante alteração do espaço está relacionada com o acesso ao EECIT. Após remodelação, o acesso ao EECIT passou a fazer-se através de uma estrutura própria de ligação às instalações do SEF. A entrada é, assim, feita pelo “lado terra” do aeroporto, por onde passou a ser prestada a assistência aos cidadãos instalados no EECIT: **deixou de ser necessário aceder pela área internacional do aeroporto** para questões de saúde, refeições, ou entrada de visitas e advogados.¹¹⁶ Esta situação é uma clara melhoria, contrariando problemas decorrentes da exigência anterior de acreditação por parte da ANA – Aeroportos de Portugal para se aceder ao espaço. Tal levava a períodos longos de espera e à necessidade de pagamento de taxas, o que colocava em causa o efetivo gozo de direitos como o acesso a advogado ou até a visitas.

Todo o **espaço detentivo do EECIT foi alvo de profundas remodelações**. As mudanças são perceptíveis logo após a chegada ao espaço e incluíram detalhes que, parecendo menores, contribuem para um ambiente menos carcerário, caso da requalificação das paredes do espaço. A primeira grande alteração consiste na nova divisão entre alas. Anteriormente o EECIT tinha uma ala para os cidadãos a quem era recusada entrada em território nacional e uma outra para os requerentes de asilo. Agora, o EECIT passa a estar **dividido por género, havendo uma ala masculina e uma ala feminina**. No exterior das alas foram criados um **quarto de família**, com capacidade para alojar quatro pessoas no total, e um **quarto multiusos**, destinado a receber pessoas transgénero ou com necessidades especiais, como cidadãos com mobilidade

¹¹⁵ Note-se que o SEF, durante uma visita de 2020, indicou que os menores não acompanhados não ficam no EECIT e que se alerta a companhia aérea responsável da urgência de casos em que haja menores acompanhados a permanecer no espaço no quarto para famílias.

¹¹⁶ Todas as entradas exigem a utilização de um cartão, que regista as mesmas.

reduzida, podendo alojar duas pessoas. Ambos têm casa de banho privativa. Existe, ainda, um **quarto de isolamento**, utilizado também para eventuais casos de COVID-19.

A maior inovação do espaço consiste na **transformação das antigas camaratas em quartos individuais e privativos**. Anteriormente à remodelação, a situação de alojamento no EECIT de Lisboa era frequentemente caótica. Com vários registos de sobrelotação, o MNP encontrava camaratas cheias, com colchões no chão, sendo que, por vezes, havia pessoas que tinham que colocar os seus colchões no corredor ou até na sala comum. Chegaram a estar quase uma centena de pessoas em simultâneo no EECIT. Esta situação em nada contribuía para a segurança e dignidade de quem aí se encontrasse privado de liberdade. Hoje, **cada uma das alas tem sete quartos individuais e um quarto duplo**, com dimensões adequadas¹¹⁷, acesso a luz natural e um ambiente mais leve, sendo dotados de cama de polycarbonato e prateleiras, ambos com cantos arredondados. O acesso aos quartos é feito através de um **cartão magnético**, para maior segurança dos cidadãos, havendo ainda botão de pânico, sistema anti-barricada e detetor de incêndios. A existência de um **botão de pânico ou de emergência** está pensado para casos de urgência, por exemplo quando um cidadão esteja com um problema agudo de saúde e não consiga deslocar-se ou comunicar de outra forma. À data da última visita do MNP (novembro de 2020), estes **ainda não estavam ativos**, mas foi assegurado que iriam ser instalados num futuro próximo – algo que se apoia, pois são instrumentos que, utilizados devidamente e assumindo que as restantes garantias estão devidamente previstas, contribuem para a salvaguarda do cidadão.

As duas alas têm uma disposição semelhante. À entrada, manteve-se a **sala comum, mas houve uma renovação do mobiliário**: a sala tem agora algumas cores, é menos sombria, e possui estantes com alguns materiais lúdicos, incluindo livros religiosos. Continua a ter mesas e cadeiras para refeições, assim como uma bancada para a preparação de comida. As **casas de banho são comuns e têm boas condições**. Foi instalado um cubículo para cidadãos de mobilidade reduzida, têm uma zona de lavagem de pés para a população muçulmana, fraldário, e não há pontos de apoio suscetíveis de facilitar o suicídio. Existe, ainda, uma **sala de oração comum**, sem qualquer símbolo religioso, cuja utilização está dependente de marcação, para evitar orações coincidentes de religiões diferentes. O gabinete médico foi remodelado, sendo aí que a Organização Não Governamental dos Médicos do Mundo presta assistência ou consultas, aumentando a sua presença no espaço de uma para três vezes por semana.

Há a necessidade de **garantir cobertura adequada e melhorada por CCTV** em todos os locais comuns do EECIT. O SEF confirmou que a cobertura existente à data das visitas do MNP era, ainda, muito limitada, mas que estaria em curso a sua melhoria. A CCTV é importante na garantia de transparência e responsabilidade pelo sucedido no EECIT, oferecendo uma camada adicional de segurança e de dissuasão de comportamentos desviantes.

¹¹⁷ Note-se que as camas dos quartos individuais são adaptáveis para o dobro, segundo o SEF, para casos de sobrelotação. Esta solução, contudo, parece desprovida de razoabilidade – quartos individuais não devem ser partilhados, especialmente quando as pessoas podem não se conhecer, possibilitando situações de abusos.

7.2.3. Acesso a bens pessoais

A questão do acesso a bens pessoais é tratada pelo novo Regulamento que estabelece o regime geral sobre o acolhimento de estrangeiros e apátridas em EECIT, de 31 de julho de 2020, e nos termos do qual pode o cidadão estrangeiro manter consigo “apenas objetos a que atribua particular valor afetivo, de uso pessoal, devidamente registados, que pelo seu valor e utilização não comprometam a ordem, a segurança e a disciplina do centro de instalação ou espaço equiparado” (art. 10.º, número 5). Por seu turno, o Regulamento Interno do Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária do Aeroporto de Lisboa, também de 31 de julho de 2020, estabelece que “A bagagem de mão, depois do procedimento de segurança, ficará na posse do cidadão estrangeiro, podendo ser guardada em local próprio para o efeito, dotado de fecho, nas instalações do EECIT.” (artigo 18.º), solução que tem vindo a ser defendida pelo MNP face à **importância de facilitar o acesso dos detidos aos seus bens pessoais**.

Contudo, em visita ao EECIT após a sua reabertura, o MNP recolheu informação de que as bagagens ficavam guardadas num armário fora da zona de privação de liberdade, o que parece indicar que, apesar do disposto no Regulamento do EECIT de Lisboa, os cidadãos estrangeiros **continuam a necessitar de colaboração para aceder à maioria dos seus bens pessoais**. Não tendo o MNP encontrado nenhum cidadão estrangeiro detido no EECIT quando o visitou, não se pode aferir qual tem sido a prática neste aspeto, assumindo-se que, pelo menos, é permitido aos cidadãos levar consigo algumas mudas de roupa. Apesar de esta possibilidade constituir uma melhoria face à situação anterior, não corresponde à solução que o MNP tem por mais adequada nem ao que se encontra previsto no Regulamento Interno. Em sentido inverso, **registar-se favoravelmente a aquisição de máquinas de lavar e de secar roupa** em cada ala, o que permite um tratamento da roupa de forma condigna.

No mais, a lista de pertences mais valiosos, que ficam guardados no cofre, é registada pela equipa de segurança privada e assinada pelos cidadãos, mas é escrita em português. Quanto a esta última questão, foi dito ao MNP que estará a ser finalizado um projeto com intérpretes e tradutores para quanto tal seja necessário. O MNP sublinha que **a assinatura de um qualquer documento exige o conhecimento esclarecido do seu conteúdo**, alertando para os eventuais abusos e divergências que possa haver resultantes de situações de incompreensão.¹¹⁸

7.2.4. Contactos com o exterior

Neste âmbito, a principal diferença consiste em ter passado a ser **permitida a utilização de telemóvel nos quartos**. De facto, a situação anterior era inoportuna: os cidadãos migrantes apenas tinham direito a usar a cabine telefónica pelo tempo máximo de cinco minutos durante toda a sua estadia, que podia chegar aos 60 dias, não podendo utilizar o telemóvel nem a

¹¹⁸ De notar que o SEF considera que a existência de uma câmara a incidir sobre o cofre funciona como uma garantia da posição do cidadão – ainda assim, tanto a rapidez do processo de reembarque como a deficiente qualidade de imagens CCTV e os problemas associados à eventual incompreensão fazem com que este possa vir a ser, no futuro, um problema em certos casos concretos.

Internet.¹¹⁹ A utilização dos telemóveis enquanto meio que permite aumentar o contacto dos detidos com o mundo exterior – nomeadamente com as suas famílias – é, obviamente, de aplaudir. **É, contudo, fundamental concretizar uma outra mudança supostamente pensada para o EECIT: a garantia de acesso a uma rede WiFi sem custos.** Os cidadãos instalados no EECIT terão, por norma, telemóveis estrangeiros, encarecendo sobremaneira os contactos telefónicos ou o acesso à Internet. A utilização da Internet através de WiFi disponibilizada pelo SEF permitiria contactos regulares e sem custos e, ainda, alguma oportunidade de ocupação do tempo livre. De referir, também, que os cidadãos estrangeiros continuam a poder efetuar contactos telefónicos através de cabine telefónica e recorrendo a chamadas a cobrar no destino.¹²⁰ As **cabines telefónicas** estão colocadas à entrada de cada ala, devendo os detidos pedir ao pessoal de segurança para lhes abrir a porta para efetuar as chamadas pretendidas.

Para além da via telefónica, o contacto com o exterior está agora facilitado pelo acesso direto ao EECIT pelo lado terra. Segundo o SEF, terá havido “**muitas visitas**” de familiares e advogados, que se devem dirigir à portaria do SEF e solicitar a sua realização. Estas terão duração de 30 minutos a uma hora, se bem que o SEF afirme que “tem sido sempre mais, mas depende do fluxo de pessoas”. O horário é relativamente alargado, das 9-19h, de acordo com o Regulamento Interno. Contudo, também aqui o MNP questiona por que motivo, havendo uma equipa de dois elementos do SEF em permanência no EECIT, **não se possibilitam visitas noturnas**, tendo em conta que os espaços de tempo passados no EECIT são frequentemente curtos e pode ser necessário um contacto imediato após as 19h, caso o cidadão chegue tarde à fronteira.

Quanto ao contacto com outras entidades, à chegada ao EECIT são disponibilizados **folhetos informativos** – com os números da Provedoria de Justiça e da Ordem dos Advogados – em português, inglês e francês. O MNP, apesar de apoiar a adição destes números específicos que podem servir de apoio aos cidadãos estrangeiros, relembra que muitos haverá que não compreendem nenhuma das três línguas.¹²¹ Aliás, o próprio Regulamento Interno do EECIT, no seu art. 7.º, número 2, prevê a existência de folhetos também em castelhano, árabe, hindi, urdu, mandarim e russo, assim como a tradução em língua do conhecimento dos cidadãos estrangeiros, caso desconheçam qualquer uma das existentes. Há, assim, uma **discrepância entre a prática e o Regulamento Interno quanto aos folhetos informativos** que cumpre suprir.

¹¹⁹ Quanto a este aspeto, as regras eram pouco claras, pois alguns detidos afirmavam poder comprar e utilizar novos cartões, mas muitos ou desconheciam esta opção ou manifestaram dificuldades em usufruir da mesma. O SEF sempre referiu que os detidos podiam requerer, e o SEF autorizar, a realização de contactos telefónicos adicionais. Não obstante, esta era outra possibilidade desconhecida da população detida.

¹²⁰ Tal como refere o Regulamento Interno, no seu artigo 12.º, número 4, é ainda disponibilizado um cartão telefónico com 50 créditos e/ou, sempre que possível, telemóvel que permita a realização de chamadas nacionais e internacionais, em caso de o cidadão não ter equipamento próprio ou adequado.

¹²¹ Numa visita de abril de 2021, o MNP registou um **aumento do número de folhetos disponibilizados noutras línguas**, nomeadamente em castelhano, ucraniano e romeno, sendo que, de acordo com o SEF, outros estariam ainda em elaboração – algo a confirmar no futuro.

7.2.5. Acesso a advogado

Um dos pontos fundamentais na salvaguarda dos direitos dos cidadãos é a garantia de acesso a advogado. As alterações do EECIT tiveram, felizmente, este elemento em conta, no sentido que o MNP tinha vindo a sugerir. Por um lado, e como já referido, **facilitou-se o acesso dos advogados ao EECIT**. A entrada direta de advogados sem ter que passar pela zona internacional do aeroporto era há muito defendida pelo MNP. Este último ponto permite obviar os problemas do processo de acreditação junto da ANA, procedimento que, para além de poder ser moroso, implicava um custo monetário para o representante legal, limitando o direito de acesso a advogado de que os detidos são titulares por força de normas nacionais e europeias.

Um outro aspeto, não menos importante, consiste na **celebração de Protocolo de cooperação para assistência jurídica ao cidadão estrangeiro** entre o MAI, o Ministério da Justiça, e a Ordem dos Advogados, assinado a 4 de novembro, prevendo a garantia, em tempo útil, de acesso à assistência jurídica por advogado presente nas instalações do SEF – através da criação de **escalas presenciais de advogados**. Este Protocolo, que infelizmente não estava concluído aquando da reabertura do EECIT de Lisboa, tardou, igualmente, a concretizar-se na prática. Em 2020, a própria Ordem dos Advogados alertou, em comunicado, para a necessidade da “real aplicação deste Protocolo” e para a importância de “assegurar um sistema de escalas nos aeroportos do país de forma a que os cidadãos estrangeiros tenham imediatamente acesso à assistência por advogado”, cuja presença é considerada “urgente e obrigatória (...) como desde há muito vem reivindicando a Ordem dos Advogados de forma a prevenir e evitar violações dos direitos humanos”.¹²² **A norma de procedimento sobre a sua implementação entrou em vigor a 8 de março de 2021** – quase um ano após o encerramento inicial do EECIT para reestruturação.¹²³

A análise do funcionamento concreto do Protocolo ficará, assim, para 2021.¹²⁴ Até lá, o MNP recorda as palavras do *Relatório Anual de 2019*, que continuam atuais: “um apoio jurídico eficaz exigiria um acompanhamento amplo, **desde o momento inicial** de recusa de entrada ou dedução de pedido de asilo até à decisão final e eventual recurso contencioso da mesma”. Apesar das alterações mencionadas supra, quanto aos casos das recusas de entrada havia-se acrescentado que “a falta de acesso célere a advogado pode impedir uma suspensão fundada de execução de afastamento do estrangeiro do território, tendo sido relatados casos ao MNP de situações em que tal processo demorou cinco horas, findas as quais, quando finalmente o

¹²² Cf. <https://portal.oa.pt/ordem/comissoes-e-institutos/cdhoa-comissao-dos-direitos-humanos/comunicados/comunicado-da-cd-hoa-sef-em-defesa-dos-direitos-humanos/>

¹²³ Em visita ao EECIT de Lisboa de abril de 2021, o MNP já teve oportunidade de discutir com advogados em escala no aeroporto.

¹²⁴ Não obstante, um comentário: de acordo com a norma de procedimento, os turnos são assegurados diariamente entre as 8h e as 17h, estando ainda previsto um regime de prevenção por reforço às escalas entre as 6h e as 00h. Face à frequência com que os voos chegam em períodos noturnos e à imperiosidade de acompanhamento imediato de todos os cidadãos, o MNP questiona se não se deveria prever escalas durante todas as 24h do dia.

advogado pôde aceder ao espaço, o seu constituinte tinha já reembarcado de volta ao país de origem.”¹²⁵

7.2.6. Outros

No que respeita ao **lazer e atividades lúdicas**, o MNP tem insistido na necessidade de se proporcionarem formas de ocupação do tempo dos cidadãos nos espaços de detenção, por se tratar de um fator indispensável ao seu bem-estar psíquico. Neste sentido, verifica-se, com agrado, os **esforços feitos pelo SEF no sentido de adquirir vários materiais para o efeito**, como as revistas e livros nas salas comuns, ao que acrescem os livros sagrados de várias religiões. Está ainda prevista a aquisição de bicicleta fixa ou de elíptica, para a prática de exercício físico, que se espera ver concretizada durante 2021.

Quanto à **alimentação, também aqui houve melhorias**. Passou a haver lanche e ceia, bem como opção entre pratos de carne, peixe, dieta e vegetariana.¹²⁶ Se necessário, por indicação médica, pode ainda passar a proporcionar-se uma refeição diferenciada.

7.3. EECIT do Porto

7.3.1. Encerramento do EECIT

A visita realizada em 2020 pelo MNP ao EECIT do Porto ocorreu pouco tempo depois de uma fuga de três detidos no espaço e de um subsequente “motim” no qual terão alegadamente participado todos os cidadãos estrangeiros presentes nas duas alas do espaço. Na sequência deste incidente, **o espaço ficou visivelmente danificado, o que conduziu ao seu encerramento temporário**. Havia portas e vidros partidos, instalações sanitárias danificadas, colchões rasgados, armários destruídos, bancos arrancados, entre outros.¹²⁷ Assim, à data da visita do MNP, o EECIT estava inoperacional.

Antes deste encerramento, o EECIT do Porto já denotava o impacto da pandemia, com um decréscimo significativo na taxa de ocupação média. Segundo dados recolhidos pelo SEF, até ao seu encerramento ficaram instalados no EECIT do Porto 154 cidadãos estrangeiros (122 recusas de entrada, 14 requerentes de asilo e 18 instalações por ordem judicial). Quatro

¹²⁵ Também se concluiu, em situações de pedidos de asilo, ser “mais consentâneo com as obrigações de prevenção de tratamentos desumanos e degradantes decorrentes da CAT a permissão da presença de advogado durante o momento de prestação de declarações, para garantir que este e outros aspetos são processados de forma que melhor previna qualquer risco de violação do princípio do *non refoulement*”. De notar que, como já referido, atualmente os cidadãos estrangeiros que deduzam pedidos de asilo, seja na fronteira seja após instalação em EECIT por recusa de entrada, não ficam no EECIT – recebem um visto especial de entrada e são transferidos para locais de alojamento do Conselho Português para os Refugiados (CPR).

¹²⁶ O Regulamento geral “assegura ao cidadão estrangeiro refeições em quantidade e qualidade que correspondam ao seu estado de saúde, às exigências dietéticas, às especificidades da idade, a gestantes, lactantes ou menores de tenra idade e às suas convicções filosóficas ou religiosas” (art. 23.º, n.º 1).

¹²⁷ Na sequência dos incidentes – que obrigaram à intervenção da PSP, que deteve todos os 11 cidadãos presentes no espaço – os cidadãos marroquinos foram colocados em prisão preventiva, tendo sido indiciados pela prática dos crimes de motim, sequestro, dano qualificado e ameaça e coação a funcionários.

dos cidadãos estrangeiros que estiveram instalados neste local terão sido transferidos para a UHSA. Nenhum menor terá permanecido por mais de 7 dias.

Os eventos que desencadearam o encerramento temporário deste EECIT ocorreram no dia **13 de agosto**, quando 11 cidadãos marroquinos, detidos há quase dois meses, se terão insurgido violentamente depois de receber notificação do Tribunal que os obrigava a permanecer no espaço por mais 30 dias.¹²⁸ **Pouco tempo antes do motim tinha ocorrido uma fuga**, tendo três cidadãos conseguido evadir-se do espaço, subindo as paredes na zona ao ar livre. Foram apanhados logo de seguida, nas imediações do aeroporto. Esta é, no seu global, uma situação que muito preocupa o MNP, e que poderá estar associada à falta de condições que o EECIT oferecia a quem aí se encontrasse privado de liberdade, especialmente por longos períodos de tempo, como no caso em questão.

7.3.2. Casos de recusa de entrada na ausência de EECIT

Apesar do EECIT estar inoperacional e de haver uma diminuição do número de passageiros, pode haver, e houve, casos de recusa de entrada em território nacional na fronteira do aeroporto do Porto neste período de exceção. Nestas situações, segundo relatado ao MNP, **os cidadãos ficam a aguardar na zona internacional do aeroporto o embarque num voo para o seu local de origem**. Se não houver voos em períodos de 48h, os cidadãos serão encaminhados para o aeroporto de Lisboa, pois, como este tem maior número de voos, será mais fácil proceder ao embarque. De acordo com o SEF, são concedidos aos cidadãos estrangeiros cobertores, alimentação e é facilitada a utilização de um telefone. Os quatro seguranças de uma empresa privada (que continuam em funções no espaço desocupado do EECIT) darão o apoio necessário a este tipo de casos.

No que respeita a eventuais **pedidos de proteção internacional**, algo que, segundo informação recolhida, não terá acontecido durante o período pandémico na fronteira do Porto, é proposto pelo Inspetor de Turno à Direção Nacional do SEF o reencaminhamento para a UHSA ou para um EECIT, concedendo-se um visto especial de entrada no país, se necessário. Esta é uma situação semelhante aos casos de **menores não acompanhados** cuja entrada seja recusada no país. Foi explicado que, caso haja uma situação desta índole, a mesma será comunicada superiormente para tomada de decisão, sendo, ainda, alertadas as autoridades responsáveis do sistema de proteção. O MNP relembra que deve ser mantido um contacto direto, também nestes casos, com o Centro Português dos Refugiados, e que a privação da liberdade do menor é contrária aos seus superiores interesses. Em todo o caso, **a clareza de procedimentos e tratamento igual de casos iguais devem estar garantidos**.

¹²⁸ Os seus pedidos de proteção internacional foram considerados infundados pelo SEF. Estes cidadãos, que faziam parte do grupo de 22 marroquinos que, em meados de junho, foi intercetado pela Polícia Marítima perto de Loulé, estavam a aguardar a execução do processo de afastamento coercivo. A expulsão do país ainda não havia ocorrido em virtude do fecho da fronteira com Marrocos, que dificulta o processamento destes afastamentos.

7.3.3. A eventual reabertura do EECIT

De acordo com o SEF, não foi aberto concurso, em 2020, para a realização das obras no EECIT que permitissem a sua reabertura. Terá, contudo, havido visitas para orçamentar eventuais trabalhos. Esta mesma incerteza manteve-se numa visita em janeiro de 2021, onde os Inspectores afirmaram **não ter conhecimento de qualquer data para a eventual reabertura do EECIT**. Sabendo apenas que o mesmo iria reabrir, nenhuma outra informação foi possível de recolher quanto ao momento temporal da reabertura. Tanto o MNP como o SEF perfilham da mesma posição: seria benéfico o EECIT do Porto sofrer uma **remodelação à imagem do que aconteceu no EECIT de Lisboa**, onde inúmeras alterações foram ao encontro das preocupações tantas vezes repetidas pelo MNP, tanto quanto à organização do espaço como relativamente às regras de funcionamento, aproveitando-se, aqui, os regulamentos de finais de julho de 2020.

Esta situação de incerteza prolongada é preocupante. Há um desaproveitamento de uma situação factual favorável à concretização de alternativas, pois as restrições de circulação associadas à pandemia levam a uma espécie de “pausa” na necessidade de utilização do EECIT – **momento ideal para proceder às necessárias obras de requalificação e transformação**. A isto acresce a ausência de alternativas à UHSA para fazer face a eventuais necessidades de receber cidadãos migrantes por períodos mais longos. **Com o regresso da normalidade nos fluxos migratórios, estes dois fatores podem levar ao colapso de um sistema que, de momento, permite cumprir serviços mínimos.**

7.4. A situação no EECIT de Faro

7.4.1. Ocupação do EECIT

As considerações a tecer sobre o EECIT de Faro têm por base uma visita que seguiu o procedimento alternativo do MNP, em virtude da situação de saúde pública à data da mesma (novembro 2020): realizou-se por videoconferência, após comunicação com o SEF que prontamente se disponibilizou para reunir, remotamente, com o MNP.

De destacar, desde já, que também o EECIT de Faro **necessita de obras, na sequência de uma fuga, no dia 7 de julho**. Nesta fuga, sete detidos terão levantado o teto falso, subido e arrancado uma rede de proteção, causando danos materiais em dois quartos, que foram imediatamente selados e ficaram inutilizáveis – assim, o EECIT apenas estará parcialmente operacional, com lotação reduzida.

A situação de pandemia reforçou uma realidade já conhecida pelo EECIT de Faro: a maioria dos passageiros são provenientes de destinos da União Europeia, havendo, por consequência, um **número diminuto de situações de recusa de entrada**. De acordo com números recebidos do SEF, entre janeiro e novembro de 2020 apenas terá havido cinco situações de cidadãos a

quem foi recusada a entrada em território nacional e que ficaram no EECIT de Faro.¹²⁹ O EECIT tem vindo a ser utilizado, essencialmente, em **casos de ordem de expulsão ou de processos de afastamento coercivo** de cidadãos estrangeiros detidos por presença irregular em território nacional e em relação aos quais o tribunal determina a sua instalação em EECIT enquanto aguardam execução da decisão de afastamento. No mesmo período acima referido, houve 48 casos de cidadãos detidos no EECIT. Ora, isto significa que o EECIT de Faro, **contrariamente às situações clássicas de EECIT e para as quais estes espaços foram criados**, tem recebido maioritariamente cidadãos que já se encontravam em território nacional e não, como seria normal, cidadãos a quem a entrada no país é recusada na fronteira. Os EECIT são espaços que, pelas suas próprias características, estão pensados para receber pessoas para períodos curtos, de poucos dias, preferencialmente até 48h. Contudo, apenas quatro dos cerca de 50 cidadãos detidos em EECIT de janeiro a novembro de 2020 ficaram no espaço entre um a dois dias, e 26 ficaram por **períodos superiores a dez dias**.

De facto, durante o período de pandemia, houve um aumento de **casos de grupos de cidadãos marroquinos** que desembarcam em Portugal e que foram posteriormente colocados em EECIT.¹³⁰ Houve um aspeto particularmente preocupante associado a estes casos: devido aos constrangimentos decorrentes da pandemia, o espaço aéreo marroquino esteve fechado, não podendo estes cidadãos ser reembarcados para regressarem ao país de origem em tempo útil. Neste contexto, e de acordo com o Proc. N.º 25/20.0ZRFAR, do Juízo Local Criminal de Loulé, Tribunal Judicial da Comarca de Faro, o SEF requereu a aplicação do disposto no número 6 do art. 160.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.¹³¹ Segundo o SEF, os cidadãos instalados no EECIT de Faro apresentavam “um comportamento tendencial e reiteradamente anárquico e desrespeitador, provocando consistentemente alterações da ordem, batendo insistentemente nas portas com diversos objetos, danificando o mobiliário existente, tendo sido necessária por diversas vezes a presença do SEF e da PSP no referido local, para restabelecimento da ordem. A referida desordem culminou na fuga da totalidade de uma ala do EECIT, após a promoção de danos na estrutura do edifício”. O juiz decretou a **extensão do prazo de execução da decisão de afastamento coercivo até ao prazo máximo de três meses**. Assim, pelo menos um grupo de cidadãos marroquinos terá recebido, por decisão judicial, indicações para ficar até **90 dias** no EECIT de Faro, um **espaço reiteradamente considerado desadequado para permanências superiores a 48h**, enquanto se negociava com Marrocos a sua repatriação. O próprio SEF reconheceu, durante a visita, que o espaço “não tem condições para receber pessoas por muito tempo”.

Problema paralelo, mas não menos relevante, é o facto de outros cidadãos marroquinos terem sido **colocados no Quartel de Tavira, local que não está pensado para este tipo de**

¹²⁹ O MNP não recebeu do SEF dados relativos ao ano inteiro. Os casos mais frequentes deste género serão de passageiros que estão em trânsito para Londres, segundo relatado pelo SEF.

¹³⁰ De notar que havia um menor no último grupo de cidadãos marroquinos, que terá sido acolhido por uma instituição de apoio às crianças após comunicação do SEF. Aplauda-se, ainda, a existência de um berçário com brinquedos e com uma cama para uma situação de crianças acompanhadas, ainda que o MNP considere que a detenção de menores é sempre contrária ao seu superior interesse.

¹³¹ “o prazo definido na alínea a) do n.º 3 [colocação em CIT/EECIT por um prazo máximo de 30 dias enquanto não for executada a decisão de afastamento coercivo ou de expulsão judicial] pode ser superior, embora não possa nunca exceder os três meses, nos casos em que existam, relativamente ao cidadão estrangeiro, fortes indícios de ter praticado ou tencionar praticar factos puníveis graves, ou ter sido condenado por crime doloso, ou constituir uma ameaça para a ordem pública, para a segurança nacional ou para as relações internacionais de um Estado-membro da União Europeia ou de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação.”

situações. Tal terá acontecido por não haver mais espaço no EECIT de Faro nem na **única alternativa de facto existente em Portugal, a UHSA.**¹³² Esta situação indicia, uma vez mais, a **necessidade urgente de criação de alternativas viáveis,** fora dos aeroportos, para a eventual colocação de cidadãos estrangeiros.

7.4.2. Funcionamento do EECIT

De acordo com os relatos do SEF, e contrariamente ao sucedido no EECIT de Lisboa, **o espaço e funcionamento do EECIT de Faro continuam tendencialmente idênticos.** No que concerne ao **acesso a bens pessoais,** há uma sala onde são guardados os bens e, segundo o SEF, é permitido o acesso aos mesmos “quando as pessoas precisarem e pedirem”. De notar que, por norma, haverá desconhecimento dos detidos quanto a esta possibilidade, o que pode resultar num **impedimento prático** ao acesso aos seus bens – algo que o MNP assinala negativamente, recomendando a facilitação desse mesmo acesso, exceto àqueles bens que possam pôr em causa a segurança e saúde dos detidos (v.g. cintos). O SEF relatou que os detidos “podem ter algumas peças de roupa, mas a mala não fica lá dentro”. **A lavagem da roupa continua a ser feita à mão, sendo a secagem feita precariamente no espaço exterior do pátio,** o que não é digno. Deve ser adquirida uma máquina de lavar e secar com urgência. À entrada, é fornecido um *kit* de higiene pessoal. O dinheiro e outros bens são guardados em cofre, sendo que, a pedido, o EECIT trata da compra de tabaco e de cartões telefónicos para comunicar com a família.

Quanto ao acesso à saúde, **foi celebrado um Protocolo com os Médicos do Mundo, apesar de ainda não ter havido concretização prática do mesmo.** O MNP aplaude o estabelecimento deste Protocolo, devendo igualmente promover-se novos acessos a entidades da sociedade civil ao interior do espaço. Contudo, a avaliação do funcionamento do Protocolo exige a sua concretização, assim como uma verificação *in loco* da perspetiva dos detidos quanto à prestação de cuidados de saúde. Por outro lado, a Cruz Vermelha Portuguesa, presente no aeroporto, também prestará apoio neste contexto, sempre que necessário, sendo que situações mais complexas serão levadas ao Hospital. A **ausência de apoio na área da saúde mental** é outro dos temas que continua a preocupar o MNP.

No que concerne ao **contacto com o exterior,** subsistem os problemas inerentes à própria localização do EECIT, que se encontra na pista do aeroporto. Quando os advogados ou familiares pretendem visitar os detidos, o cidadão tem de ser conduzido às instalações do SEF no aeroporto, o que logisticamente não é apropriado. Mantém-se, igualmente, a prática de oferecer um cartão com 50 impulsos à chegada ao EECIT, **manifestamente insuficiente.** Acresce que, segundo o SEF, “nem sempre temos cartões disponíveis – depende se nos fornecem ou não”, o que gera alguma perplexidade quanto à dificuldade em assegurar cabal cumprimento

¹³² Ao momento da visita, já não haveria estrangeiros no Quartel, segundo relatos do SEF, pois terão sido, aos poucos, realocizados ou para a UHSA ou para o EECIT de Faro.

de um direito básico do cidadão.¹³³ **Os telemóveis continuam, contrariamente a sugestões do MNP, a não poder ser utilizados para comunicação.** O SEF notou, ainda, **as dificuldades no âmbito da comunicação** com os detidos – “sem intérprete não se consegue falar com eles”. A **ausência de folhetos informativos** em mais línguas para além do português, inglês e francês parece uma forma simples de minorar estes problemas, devendo ainda acrescentar-se aos mesmos contactos relevantes (v.g. Provedoria de Justiça, Ordem dos Advogados).

Continua, ainda, a haver um **défice ocupacional** a quem se encontra no EECIT. Os cidadãos, que podem ficar por períodos longos no EECIT, praticamente não têm alternativas para a ocupação do seu tempo. Em sentido inverso, como ponto forte do EECIT, o SEF indicou a **alimentação**. Em particular, referiu-se a existência de refeições a horas e que obedecessem à dieta da pessoa: “temos o cuidado de saber restrições religiosas e pedimos as refeições especificamente adaptadas às pessoas”, não sendo refeições de aviões.

7.5. A Unidade Habitacional de Santo António

7.5.1. Considerações gerais

A UHSA é o **único verdadeiro CIT** existente em Portugal, no Porto. As suas condições materiais são, em geral, mais satisfatórias do que aquelas que encontramos nos EECIT do país. Entre outros aspetos, na UHSA é permitido acesso a bens pessoais, desde que não coloquem em risco a integridade física própria do detido ou de terceiros (por exemplo, atacadores, cintos ou cachecóis). É garantida a limpeza diária das instalações, contribuindo assim para a boa higiene do espaço. No que respeita à alimentação, a ementa é variada e reflete preocupações com a dieta, religião, saúde, preferências pessoais e idade. Tem um amplo espaço exterior, apesar da sua utilização estar dependente da disponibilidade de seguranças e voluntários, a que acrescentam as condições atmosféricas favoráveis, o que limita em demasia o seu aproveitamento. Segundo a Coordenadora da UHSA, estará em fase de estudo um **plano de reestruturação do espaço**, com o intuito de aumentar a sua capacidade de instalação, ponderando-se a criação de um espaço fora do edifício principal destinado a utentes do sexo feminino, a famílias e a pessoas em situação de maior vulnerabilidade.¹³⁴

No que respeita à situação de **famílias com menores**, também aqui as condições oferecidas pela UHSA são satisfatórias, apesar de a detenção ser contrária ao seu superior interesse. De notar que foram adquiridos novos berços e brinquedos, havendo na UHSA uma bem apetrechada sala para as crianças passarem tempo. A existência de um quarto de família permite que as crianças não sejam separadas da mãe, mantendo um grau relativo de privacidade. Contudo, o acolhimento de menores na UHSA pode levantar algumas dificuldades, nomeadamente em

¹³³ Sobre este assunto, importante olhar ao caso Feilazoo v. Malta (Application no. 6865/19), 11 March 2021, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-208447%22%5D%7D>, onde o TEDH afirma que “He maintained that there had been no contact with the outside world as no one had been allowed inside the detention centre. His phone and laptop had been confiscated. While they did receive a phone card every month, that was not sufficient and requests for more, even against payment, were at the guards’ discretion”.

¹³⁴ A UHSA, gozando de um espaço considerável e de edifícios por utilizar, poderia, efetivamente, melhor utilizar a totalidade das suas instalações para criar soluções mais diversificadas, capazes de responder a diferentes necessidades de cada caso concreto.

momentos de maior pressão populacional – por exemplo, quando o quarto de família esteja ocupado por uma família, e chegue uma outra. A falta de espaço nos alojamentos do CPR pode levar a que, como aconteceu numa das visitas do MNP, uma mãe estivesse num quarto individual com o seu bebé, um espaço exíguo para tal. Não surpreende que, contrariamente ao desejado, o **tempo médio de permanência de crianças acompanhadas pelos progenitores tenha sido de 25 dias**.

Os desafios com maior pressão populacional são, aliás, uma preocupação para a realidade pós-pandémica na UHSA. Como referido, o EECIT de Lisboa está, agora, destinado a estadias curtas e não deverá receber requerentes de asilo e o EECIT do Porto encontra-se inoperacional, prevendo-se que possa sofrer alterações em sentido análogo às de Lisboa. Assim, há a possibilidade de, na eventualidade de todos os EECIT nos aeroportos passarem a funcionar como locais para alojamento de curta permanência, **a UHSA vir a receber progressivamente mais gente**. Tal leva a repetir, uma vez mais, a necessidade de alternativas viáveis no país que funcionem como um complemento à UHSA.

Segundo informação transmitida ao MNP, **desde o início da pandemia não se registaram alterações substanciais na ocupação da UHSA**. Não terá havido situações de sobrelotação e a média mensal de ocupação terá sido semelhante aos anos anteriores – “nunca ultrapassámos o número de instalados, nem temos essa possibilidade [devido à predominância de quartos individuais]”. Não obstante, **a situação de pandemia teve, naturalmente, impacto na organização e no funcionamento da UHSA**. Para além das medidas adicionais de higienização, foi instalada uma zona de isolamento profilático numa área mais pequena do piso 1 (feminino), que permite uma separação entre quem se encontra em quarentena e a população feminina do piso. Devido à configuração física do piso 2 (piso masculino), não foi possível ali criar uma zona separada sem pôr em causa o acesso aos quartos-cela. O isolamento feminino é feito num quarto do piso 1, com utilização de instalação sanitária e de duche próprios, mas em zona comum do piso.

7.5.2. Contactos com o exterior

Em virtude da pandemia, **as visitas passaram a ser feitas com maiores cuidados**. Continuou a ser utilizado o espaço do refeitório, mas apenas é permitido a cada cidadão uma visita de cada vez, com o objetivo de reduzir o número de pessoas em simultâneo e permitir um maior afastamento físico – medidas de segurança e saúde pública que, tendo em conta o espaço em questão, fazem sentido. É fornecido às visitas um *kit* higiénico com álcool gel e uma máscara, caso dela não disponham. O espaço é desinfetado depois das visitas. **Em períodos de estado de emergência, as visitas à UHSA foram interrompidas** por decisão interna. Esta decisão, que ultrapassa, inclusive, as limitações verificadas no sistema prisional, levanta algumas preocupações ao MNP, que sugere a procura de alternativas como a utilização de biombos em acrílico para separar pessoas externas de cidadãos detidos na UHSA. Também foram **suspensas as iniciativas de voluntariado**, sendo que apenas é mantida a atividade de

ginástica, por ser praticada ao ar livre e implicar apenas a presença de um elemento externo à UHSA.

Estas maiores restrições ao contacto com o exterior, que podem causar alguma tensão adicional a quem se encontra no CIT, são **relativamente contrabalançadas com a hipótese de acesso aos telemóveis pessoais**, aspeto que o MNP já anteriormente valorizou e que considera dever ser a prática em todos os EECIT. Um aspeto positivo das visitas de 2020 foi o **alargamento do horário em que é permitido aos detidos acederem ao seu telemóvel**. Se, anteriormente, esse acesso era por um período de duas horas, tal direito foi, no decurso do ano, reforçado. No seguimento de sugestão do MNP, e por despacho datado de 06/12/2019, a Coordenadora da UHSA determinou que, “de acordo com a proposta da Provedoria de Justiça, enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção, convertida em relatório efetuado após a visita a esta Unidade Habitacional no passado mês de março, é alterado o horário de acesso aos telemóveis pessoais por parte dos cidadãos estrangeiros instalados”. Os novos horários passaram a ser todos os dias úteis, de segunda a sexta feira, entre as 14h e as 18h; aos sábados, domingos e feriados o horário estende-se das 09h às 18h. Nestes últimos, face ao menor número de atividades, a flexibilização do horário é ainda mais relevante. Tal como é referido no despacho, esta é uma forma de “fomentar o bem-estar dos utentes facilitando os contactos com o exterior”. Ainda para mais estando em causa cidadãos estrangeiros, o distanciamento e alheamento social associado à privação de liberdade é, desta forma, minorado.

O MNP assinala com preocupação, contudo, a ausência de *WiFi* grátis, ainda que, diferentemente do que sucede com a população que chega aos aeroportos, muitos dos cidadãos já possuam telemóvel português com acesso à Internet. Não obstante, devia garantir-se o acesso universal e gratuito à Internet, pelos motivos já referidos anteriormente, através da instalação de uma rede *WiFi* na UHSA.

No mais, **quem não tem telemóvel pessoal pode recorrer ao apoio do Serviço dos Jesuítas aos Refugiados (JRS)**, que disponibiliza, de forma rotativa, um telemóvel aos detidos. Em conversa com esta ONG, sugeriu-se a aquisição de, pelo menos, um segundo equipamento, para o caso de haver mais do que um detido que não o tenha. De todas as formas, há ainda a entrega de cartão telefónico para chamadas, que se podem realizar das 08h às 22h, com um crédito inicial de 5€, recarregável. O carregamento do telemóvel é feito, a pedido das pessoas detidas, pelos elementos da segurança.

Por último, apesar de não haver um computador para **realização de videochamadas**, como já referido pelo MNP – segundo o SEF, as instalações não são propícias à criação de um espaço para realização deste tipo de chamadas –, em casos mais gravosos a JRS também permite que sejam feitos contactos diretamente do seu escritório. Este é mais um aspeto que confere relevância ao argumento do MNP da **relevância da presença de ONG em EECIT**. O apoio psicossocial, jurídico, na saúde e promoção de direitos humanos é elemento importante para uma privação de liberdade digna, e o contributo das ONG é, frequentemente, fundamental.

7.5.3. A utilização do quarto-cela

A principal preocupação resultante das visitas de 2020 à UHSA consiste na **colocação e permanência de cidadãos detidos em quartos-cela**. De acordo com o Regulamento Interno da UHSA (arts. 19.º e 21.º), o limite máximo de permanência em quarto-cela é de cinco dias, em casos excepcionais, havendo lugar a reavaliação diária, sendo que este é um mecanismo utilizado quando a segurança da Unidade é posta em causa. Não é um procedimento disciplinar, não havendo trâmites específicos para a decisão de colocação dos detidos em quarto-cela. Assim, o registo é efetuado no próprio processo do detido, sendo comunicado superiormente no seio do SEF.

Quanto às condições, os quartos-cela **não têm botão de emergência**. Qualquer situação de urgência pode, assim, passar despercebida, podendo ficar comprometida a segurança e saúde dos detidos aí instalados. Os detidos apenas saem do quarto-cela para a toma de refeições, **não tendo direito ao limite mínimo de uma hora a céu aberto** que, até em contexto prisional, é garantido ao recluso em qualquer circunstância, inclusive quando este é colocado em cela disciplinar.¹³⁵ Para satisfazerem as suas necessidades fisiológicas precisam que alguém lhes abra a porta, pois a sanita encontra-se fora dos quartos-cela. Acontece que, na inoperacionalidade do botão de emergência, não conseguindo chamar ninguém ou ser ouvidos, **podem acabar por se ver obrigados a fazer as necessidades na própria cela**, tal como relatado por ONG ao MNP – o que coloca óbvias questões de dignidade, a que acrescem preocupações de higiene.

No mais, há uma enorme incerteza associada à instalação em quarto-cela, com consequências na saúde mental dos detidos. Segundo o SEF, não sendo um procedimento disciplinar, mas um meio para lidar com situações de segurança urgentes quando as pessoas tenham de ser contidas, a utilização dos quartos-cela não resulta de um qualquer procedimento previsto em regras claras. A ausência de procedimento específico levanta vários problemas, destacando-se a questão de justiça material e a falta de possibilidade de contestar a decisão. Apesar de o SEF dizer que tais decisões “têm de ser tomadas no imediato”, este *modus operandi* introduz um grau de subjetividade incompatível com garantias fundamentais de todos os cidadãos.

Estas considerações ganham maior peso quando se tem em conta o caso relatado ao MNP com dois detidos que haviam sido colocados em quarto-cela e que ainda estavam na UHSA. Desde logo, o tempo de permanência em isolamento **excedeu o limite máximo de cinco dias previsto no Regulamento Interno da UHSA**. O MNP recebeu relatos diferentes, sendo que, de acordo com o SEF, o tempo total foi de sete dias (os restantes relatos apontam para nove).¹³⁶ O tempo máximo terá sido ultrapassado por alegadas questões de segurança, sendo que foi referido que, aquando da reavaliação diária da situação, o elemento responsável do SEF não “sentia segurança no que [os detidos lhe] diziam”. O grau de **discricionariedade** inerente a este relato não se coaduna com o grau de restrições que a colocação em isolamento conduz. Se a contenção em casos de risco pode ser necessária em situações urgentes, mas breves, a

¹³⁵ Cf. art. 51.º, número 2, CEP.

¹³⁶ De notar que, de acordo com dados recebidos do SEF, houve quatro situações em 2020 de colocação em quarto-cela, com média de permanência de 5 dias.

presença por períodos longos de detidos nestes quartos-cela, com as restrições excessivas à sua mobilidade, riscos associados à ausência de botão de emergência, e deficientes condições sanitárias, não se afigura compatível com as obrigações de prevenção de tortura e maus-tratos assumidas pelo Estado Português.

Ora, após sinalizado o problema em fevereiro, o MNP voltou a visitar a UHSA em dezembro, desta vez remotamente, **sem que o regulamento interno tenha sido alterado**, tendo em atenção os comentários supra tecidos. Não obstante, o **regime geral de funcionamento dos EECIT**, em vigor desde 31 de julho, criou regras específicas sobre a colocação em quarto de segurança e ao procedimento disciplinar que lhe deve estar subjacente. Nos seus arts. 21.º e 22.º estipulam-se regras que vão ao encontro de recomendações anteriores do MNP: é determinado que a colocação em quarto de segurança **não pode exceder o prazo de vinte e quatro horas**, que existe um **processo escrito**, que se obriga à **audição do cidadão estrangeiro**, que tem o direito de **impugnar a decisão**, estipulando-se ainda a garantia de **permanência a céu aberto por um período não inferior a uma hora**.¹³⁷

Esta **disparidade** entre a prática da UHSA e aquilo que é previsto no regime geral não parece justificável, devendo assegurar-se uma uniformização de regras e procedimentos que garanta um grau adequado de proteção ao cidadão privado de liberdade.

7.6. Desafios futuros

7.6.1. A necessidade de uniformização de procedimentos

Em diferentes visitas do MNP, um aspeto que foi amplamente discutido consiste nas **diferentes realidades que se vivem nos três aeroportos continentais**, especialmente após as alterações ocorridas no EECIT de Lisboa no que respeita aos **requerentes de asilo**. Atualmente, às pessoas que solicitam asilo no EECIT de Lisboa é concedido visto de entrada temporária, ficando instalados no CPR ou em unidades hoteleiras, em liberdade. Tal não sucede em Faro, como ilustrado pelo que sucedeu aos três grupos de cidadãos marroquinos que entraram irregularmente em Portugal e que foram alojados em instalações militares ou transferidos para a UHSA.¹³⁸ Entende o MNP que o procedimento deveria ser harmonizado, seguindo-se o modelo adotado em Lisboa segundo o qual os requerentes de asilo não permanecem em situação de detenção. Aliás, quanto a este aspeto relembra-se casos de **condenação no TEDH** por violação do art. 3.º, por se deterem cidadãos estrangeiros na zona internacional do aeroporto, enquanto os pedidos de asilo são examinados.¹³⁹

No que concerne ao tempo de permanência em EECIT, estes devem ser espaços para acolher pessoas por **curtos períodos, de preferência sem exceder as 48h**. Como referido no

¹³⁷ Por outro lado, não se compreende que a existência de antecedentes criminais possa servir para substanciar o risco acrescido para efeitos de salvaguarda física do próprio ou terceiros, podendo conduzir à colocação do cidadão em quarto de segurança (art. 21.º, número 1).

¹³⁸ Havendo dúvidas quanto ao que aconteceria, na prática, no Porto.

¹³⁹ Cf. o recente Z.A. e outros c. Rússia, Ac. de 21/22/2019, queixas n.º 6141115, 61420/15 e 3028/16.

Relatório Anual de 2019, a Provedora de Justiça consultou várias instituições pertencentes ao Grupo de Trabalho em Migrações e Direitos Humanos da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI), para aferir dos casos de detenção de migrantes em centros localizados nos aeroportos. **Todos os países consultados apenas detinham imigrantes em tais espaços durante este período máximo de 48h.**¹⁴⁰ Outras mudanças deveriam seguir os bons exemplos do EECIT de Lisboa, incluindo a criação de quartos individuais com chave eletrónica, a possibilidade de utilização dos telemóveis,¹⁴¹ o acesso a bens pessoais, a maior oferta de oportunidades de ocupação (televisões, livros, jogos de tabuleiro), a própria pintura do espaço de forma a que fique menos sombrio, entre outros.¹⁴² Em todos os CIT e EECIT deverá, ainda, **garantir-se o acesso a rede WiFi de forma gratuita.**

Estas alterações, assim como uma maior presença da sociedade civil nos espaços em questão, poderiam **obviar a riscos para a tortura e maus-tratos que, durante anos, persistiram nos EECIT.**

7.6.2. A necessidade de alternativas

Ao longo da análise neste capítulo, repetiu-se a urgência de criação de alternativas à UHSA para colocação de estrangeiros. A existência de um único CIT em Portugal não se coaduna com a pressão populacional que os EECIT têm sofrido em anos recentes, e o período de pausa proporcionado pela COVID-19 deveria ter sido aproveitado no sentido de reformular o sistema de detenção de migrantes.

Durante os últimos anos, houve esforços de concretização de um CIT na área de Lisboa, em **Almoçageme**. Contudo, após problemas de diversa índole, o **projeto terá sido abandonado**. Neste contexto, foi criada uma solução alternativa, através de Protocolo entre a DGRSP e o SEF: **cedência do espaço do Reduto Sul do EP de Caxias ao SEF** para instalação de cidadãos estrangeiros que se encontram à guarda do SEF no âmbito de processos de afastamento coercivo ou de recusa de entrada na fronteira externa, a partir de inícios de 2021. Esta solução, ainda que destinada à resolução de eventuais problemas de sobrelotação que possam surgir em resultado da progressiva reabertura de fronteiras e da diminuição da lotação dos EECIT, não deixa de ser uma solução temporária. **O MNP entende que devem ser criadas condições para alojar os cidadãos de forma distinta de um ambiente prisional.**

De resto, de acordo com informação recolhida já em 2021 junto do SEF, este Protocolo é complementado por um outro, assinado entre o SEF e a Docapesca, para a cedência de **espaço no Porto de Pesca de Vila Real de Santo António**, onde se prevê a instalação de um **“Hotspot** (local que se destinará à assistência humanitária de primeira linha para a prestação

¹⁴⁰ Países como a Espanha, a Sérvia, a Geórgia ou a Letónia.

¹⁴¹ De notar que foi comunicado ao MNP na visita ao EECIT do Porto que os detidos que causaram danos no espaço não tinham acesso aos telemóveis nem aos 10 minutos que, anteriormente, era prática no EECIT do Porto. O SEF justificou a situação afirmando que não faria diferença, pois permitiam o acesso aos telefones para contactos com o exterior e que os telemóveis não teriam rede – algo que o MNP quis comprovar através da utilização dos telemóveis pessoais dos dois membros da sua equipa presentes, que, contrariamente ao expectável, tinham rede máxima.

¹⁴² Segundo o SEF, a reabilitação dos EECIT do Porto e de Faro e a reforma do seu modelo de funcionamento seguirão o modelo do EECIT de Lisboa, esperando concretizar-se em 2021.

de cuidados médicos e alimentação a cidadãos migrantes que desembarquem ilegalmente na costa algarvia)”, com a colaboração da Cruz Vermelha Portuguesa. O MNP, não conhecendo o espaço em questão, não tem possibilidade de comentar esta solução em detalhe. Não obstante, parece óbvio que será mais uma solução temporária, que **não invalida a urgente necessidade de abertura de novos CIT na região centro e sul.**

Ainda de acordo com o SEF, estará previsto o início do processo de projeto que visa a construção de um **CIT em Almancil**, sendo que o SEF conta “poder retomar a construção de um novo **Centro de Alojamento para requerentes de Proteção Internacional**, onde ficarão instalados os cidadãos migrantes que solicitem aquele direito e enquanto aguardam a decisão formal ao seu pedido”. Quanto a estas duas novidades, o MNP aguardará por desenvolvimentos concretos, acreditando que, desta vez, e face à maior consciência das necessidades e dificuldades da detenção de migrantes, haja resultados concretos. Quanto ao centro de alojamento para requerentes de proteção internacional, espera-se que, como indicia o seu nome, não seja um outro local de detenção como os EECIT, mas sim um **espaço de alojamento adicional para casos em que não haja capacidade de resposta do CPR.**

*

A large, light gray, stylized number '8' is centered on the page, serving as a background for the text. The number is composed of two thick, rounded strokes that meet at the top and bottom, creating a central void. The overall aesthetic is clean and modern.

PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS

8. Principais siglas e abreviaturas

CAT	Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos
CCTV	Sistema de Videovigilância (<i>Closed Circuit Television</i>)
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CE	Centro Educativo
CEP	Código da Execução das Penas e Outras Medidas Privativas da Liberdade
CIT	Centro de Instalação Temporária
CNDH	Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania (de Cabo Verde)
CPR	Conselho Português para os Refugiados
CPT	Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa
DGRSP	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
EECIT	Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária
EP	Estabelecimento Prisional
ENNHRI	Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos
HPSJD	Hospital Prisional de São João de Deus
JRS	Serviço Jesuíta aos Refugiados
LSAE	Licenças de Saída Administrativa Extraordinária
LTE	Lei Tutelar Educativa
MNP	Mecanismo Nacional de Prevenção
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
PFCAT	Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos
RGEP	Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SPT	Subcomité para a Prevenção da Tortura
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TPRS	Técnico Profissional de Reinserção Social
UHSA	Unidade Habitacional de Santo António do Porto



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos