

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada <u>603901</u>
Classificação <u>06/03/08</u>
Data <u>14/06/2018</u>

Por determinação de Sua Excelência o
Presidente da A.R. a Lemos



M-06-18

Direção CAC

15/11/18

PROVEDOR DE JUSTIÇA INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS



RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 2017

Lisboa, 2018



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 2017.



O Relatório é integrado por dois anexos. Um dos anexos consubstancia-se no acervo documental ilustrativo das diversas dimensões em que se desenvolve a atividade do Provedor de Justiça no âmbito da apreciação de queixas e da instrução de procedimentos, espelhando algumas das suas tomadas de posição na promoção e na defesa dos direitos fundamentais. O outro anexa respeita à intervenção deste órgão do Estado na veste de Mecanismo Nacional de Prevenção, criado na sequência da ratificação, pelo Estado português, do Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

Título: Relatório à Assembleia da República – 2017

Edição – Provedor de Justiça – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Miguel Baltazar, Vítor Bastos

Impressão – Artipol

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

Telefone: 213 92 66 00 | Fax: 21 396 12 43

provedor@provedor-jus.pt

<http://www.provedor-jus.pt>

Índice

Introdução	7
1. A atividade do Provedor de Justiça na apreciação das queixas	17
1.1. Estatísticas globais	18
1.2. Defesa e promoção dos direitos fundamentais	33
1.2.1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais	33
1.2.2. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores	52
1.2.3. Direitos sociais	73
1.2.4. Direitos dos trabalhadores	89
1.2.5. Direitos à justiça e à segurança	102
1.2.6. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade	115
1.2.7. Regiões Autónomas	133
1.2.7.1. Extensão da Região Autónoma dos Açores	133
1.2.7.2. Extensão da Região Autónoma da Madeira	138
2. Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência	145
2.1. Atividade geral	146
2.2. Linha da Criança	147
2.3. Linha do Cidadão Idoso	151
2.4. Linha da Pessoa com Deficiência	156
3. O Provedor de Justiça, Instituição Nacional de Direitos Humanos	163
3.1. Introdução	164
3.2. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos	165

4. Relações internacionais	169
4.1. Introdução	170
4.2. A atividade internacional do Provedor de Justiça	170
5. Gestão de recursos	175
5.1. Gestão administrativa e financeira	176
5.1.1. Recursos financeiros	176
5.1.2. Despesas de investimento	176
5.1.3. Recursos humanos	176
5.2. Relações públicas	178
5.2.1. Atendimento presencial	178
5.2.2. Atendimento telefónico	179
5.3. Acessos ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça	180
6. Publicações e comunicações	181
7. Índices	185
7.1. Índice de quadros	186
7.2. Índice de gráficos	187
8. Principais siglas e abreviaturas	189



Introdução



Maria Lúcia Amaral, Provedora de Justiça

Introdução

1. Fui eleita pela Assembleia da República a 20 de outubro de 2017, tendo recebido, como o determina a alínea h) do artigo 163.º da Constituição, o voto favorável da maioria de dois terços dos Deputados presentes. Tomei posse do cargo a 2 de novembro. Sucedi assim ao Professor Doutor José Francisco de Faria Costa, que durante quatro anos serviu lealmente a Provedoria e o País e a quem presto por isso a minha sentida homenagem. Além disso, sou a décima titular de um órgão que, tendo sido instituído ainda durante o período constituinte, celebrou, em 2015, quarenta anos de ininterrupta afirmação.

É natural que uma instituição como esta, de vida já tão longa, tenha desenvolvido entretanto práticas tradicionais que sempre se reiteram, qualquer que seja a pessoa que por ela responda. Uma dessas práticas é precisamente a de fazer anteceder a apresentação do relatório anual à Assembleia da República – ato natural de prestação de contas ao Parlamento, fonte da legitimidade da atuação do Provedor de Justiça, e que como tal decorre do seu Estatuto – de uma *introdução*, na qual o titular do órgão se explica perante os Deputados. A explicação faz-se, quer pela exposição dos critérios de ação que o foram orientando ao longo do ano que passou, quer pela identificação de objetivos e princípios que virão a dar coerência e sentido à imperatividade do seu mandato. É, pois, esta a prática que agora retomo, a propósito da apresentação do Relatório referente ao ano de 2017.

Relato no entanto uma atividade que não foi por mim conduzida. Chegada que fui no penúltimo mês do ano, tudo – ou quase tudo – o que aqui se refere é devido à ação do meu ilustre antecessor. Mantenho por isso, integralmente, a forma dos seus relatórios. É a mesma, a apresentação gráfica deste documento e dos documentos similares que vos foram sendo apresentados ao longo do último quadriénio; é a mesma, a estrutura do discurso que nele se contém e a estrutura dos discursos que foram proferidos perante os membros do Parlamento durante os quatro anos passados. Reservo para o relatório de atividade por mim conduzida todas as alterações a introduzir em relação a qualquer um destes aspetos.

2. A estrutura do extenso Relatório que agora se apresenta reflete a multiplicidade de competências que são hoje atribuídas ao Provedor de Justiça. Um primeiro documento contém as informações relativas ao modo pelo qual foram sendo recebidas, e respondidas, as queixas apresentadas pelos cidadãos quanto a ações dos poderes públicos tidas por lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos. O número de queixas aqui relatadas mantém-se sem profundas variações face aos anos anteriores (a média ronda as 10 000 por ano) e o seu tratamento continua a caber a colaboradores organizados em seis grupos, autonomizados em função das diferentes matérias a estudar e a resolver. A este documento inicial, que retrata pois a forma como se foi cumprindo, ao longo do ano, a

competência matricial do *Ombudsman* – aquela que inspirou a necessidade da sua instituição logo em 1975 – segue-se o relato da sua atividade mais recente como *Instituição Nacional de Direitos Humanos*, acreditada como tal pela Organização das Nações Unidas com uma qualificação máxima que, atribuída pela primeira vez na década de noventa do século passado, viria a ser reconfirmada pelos competentes órgãos internacionais já no início do meu mandato, em novembro de 2017. Sobre a *Instituição Nacional de Direitos Humanos* recaem deveres e obrigações cujo cumprimento é referido na segunda parte do primeiro volume do Relatório. A este volume acrescem ainda dois «Anexos». Um deles, intitulado «Tomadas de Posição», inclui o sumário de decisões que o Provedor de Justiça tomou e que se não cifraram, apenas, na resposta às queixas dos cidadãos: procedimentos de iniciativa própria; recomendações; sugestões; chamadas de atenção. O outro Anexo contém o sumário de toda a atuação do Mecanismo Nacional de Prevenção, que, desde a Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio, se encontra integrado, embora como órgão autónomo, na estrutura funcional da Provedoria de Justiça, por razões bem consabidas e que se prendem com as obrigações assumidas pelo Estado português em consequência da ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

3. Como já disse, pouco – o referente a dois meses apenas – de tudo quanto aqui se relata se deve à minha orientação. E se dois meses são tempo escasso para poder reclamar a autoria de uma ação intensa, seis meses – que são o que agora levo de mandato – continuam a não ser suficientes para que possa já identificar o que entendo dever ser, para o futuro, o imperativo do meu mandato. Preocupei-me em assegurar, em todas as circunstâncias possíveis, a tranquilidade da transição, já que entendo que é por este modo que se preserva a solidez das instituições; preocupei-me igualmente em encontrar as melhores soluções para problemas de organização, tendo em linha de conta a necessidade de não causar quaisquer perturbações ao funcionamento quotidiano do órgão de que sou titular. Mas, para além disso, falta-me ainda tempo de reflexão e experiência para que possa já comunicar à Câmara os caminhos que seguirei no futuro. De tal comunicação, espero, tratará o Relatório a apresentar no próximo ano. Apesar disso, um ponto há que precisa agora de ser sublinhado.

4. Uma instituição que conte com mais de quarenta anos de existência não pode permanecer sempre idêntica a si mesma. O decurso do tempo vai introduzindo nela mudanças inevitáveis que, no entanto, devem ser de molde a não alterar, para além de toda a possibilidade de reconhecimento, o núcleo essencial de atribuições e competências que justificou o nascimento da instituição e justifica ainda a sua manutenção. O Provedor de Justiça de Portugal nasceu inspirado na tradição do *Ombudsman* do norte da Europa. No entanto, foi desde o início muito mais do que isso. Garante da constitucionalidade das

leis e dos demais atos normativos públicos, como o demonstra a função específica que detém no nosso sistema de justiça constitucional; garante dos direitos fundamentais dos portugueses e de quem quer que se encontre em território português, como o demonstra a inserção da sua previsão, no texto constitucional, logo a propósito dos princípios gerais da Parte Primeira da Constituição da República Portuguesa. Tudo isto sempre foi, entre nós, o Provedor de Justiça, e tudo isto sempre foi *algo mais* do que o *Ombudsman* da tradição nórdica.

Por isso, a sua qualificação como *Instituição Nacional de Direitos Humanos*, quando surgiu, inscreveu-se ainda na sua área natural de atuação. Quando, através da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, se alterou por último o Estatuto do Provedor de Justiça, as *explicitações* que se fizeram a propósito da enumeração das suas funções não surpreenderam: que o Provedor passasse a poder exercer, também, «funções de instituição nacional independente de monitorização da aplicação de tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos» [atual n.º 2 do artigo 1.º] era coisa *ainda natural*, uma vez que quem já exercia competências de guarda e garantia dos direitos fundamentais previstos pelo Direito interno podia bem passar a exercê-las sempre que a fonte dos direitos fosse não interna mas internacional.

É à luz deste quadro de natural continuidade que deve avaliar-se hoje a *outra* transformação que, entretanto, o Provedor de Justiça viveu, e que data também de 2013. Quando, nessa altura, se decide por resolução do Conselho de Ministros que o órgão autónomo designado por Mecanismo Nacional de Prevenção [contra a tortura] se sediará doravante na chamada «Provedoria de Justiça», decide-se também que, para o futuro, o Provedor virá a ter *por essa via* mais deveres e alargados poderes. Mais deveres, porque o controlo e a fiscalização dos locais onde houvesse pessoas privadas ou diminuídas na sua liberdade deixava de ser apenas – como o era antes – uma faculdade que se inscrevia nos poderes inceptivos do *Ombudsman* para passar a ser um dever, impendente sobre o Provedor em virtude de obrigações jusinternacionais assumidas na matéria pelo Estado português. Alargados poderes, visto que tais competências de controlo e de fiscalização, decorrentes da assunção de compromissos internacionais, deixavam de ser – como o eram todas as competências matriciais do Provedor – circunscritas a lugares *públicos* de privação ou diminuição de liberdade para se poderem estender a outras e diversas realidades sociais.

Todos estes dados terão sido seguramente tomados em linha de conta pelo número impressionante de Estados-Membros da União Europeia que, à semelhança de Portugal, decidiram instituir um Mecanismo Nacional de Prevenção [contra a tortura], inscrevendo-o, também à semelhança do que por nós foi feito, nas instituições homólogas do nosso Provedor de Justiça. Mas a diferença específica que marca a situação portuguesa é apenas uma: enquanto os outros países, que seguiram soluções semelhante à por nós adotada, alteraram para tanto as leis orgânicas da instituição recetora, tornando-a assim apta a cumprir os novos deveres que lhe eram impostos e a exercer os alargados poderes que lhe

eram conferidos, nós instituímos o «Mecanismo» por simples resolução do Conselho de Ministros.

Perante esta situação, é minha preocupação presente garantir, por meios organizacionais novos, que o «Mecanismo» venha a ter a capacidade para cumprir integralmente as funções que o Direito Internacional lhe confere.

5. Termino, salientando ainda que, assim que tomei posse do cargo, e ao longo dos últimos dois meses de 2017, concentrei quase totalmente a minha atividade no exercício da competência extraordinária que me foi atribuída pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-C/2017, de 27 de outubro. Uma vez que tal resolução cometeu ao Provedor de Justiça a determinação do montante das indemnizações devidas pelo Estado pelos danos causados aos familiares e herdeiros das vítimas mortais dos incêndios ocorridos em Portugal continental a 17 de junho e a 15 de outubro de 2017 – no contexto do mecanismo extrajudicial de adesão voluntária que a mesma resolução instituiu – durante todo o mês de novembro e durante a primeira metade do mês de dezembro mobilizei os serviços da Provedoria, assegurando a sua preparação para o cabal desempenho da competência extraordinária atribuída em outubro pelo Conselho de Ministros. O exercício dessa competência iniciar-se-ia a 14 de dezembro – assim que recebidos os primeiros requerimentos por parte de familiares e herdeiros das vítimas mortais – e viria a estender-se pelos primeiros meses de 2018. Do relato integral de todo este período se encarregará, porém, o documento que apresentarei à Assembleia da República no próximo ano; por agora, resta-me agradecer vivamente a todos os meus colaboradores, que souberam responder de modo exemplar ao exigente repto que, logo no início do meu mandato, a toda a instituição fora lançado.

Maria Lúcia Amaral





A Provedora de Justiça e seus Colaboradores







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

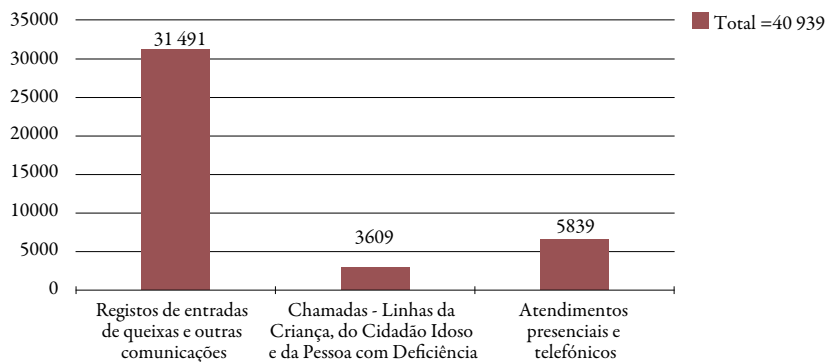
1. A atividade do Provedor de Justiça na apreciação das queixas

1.1. Estatísticas globais

Através do presente Relatório Anual da Atividade do Provedor de Justiça procede-se à divulgação de alguns dados que, quantitativamente resumem a atuação deste órgão do Estado durante o ano de 2017, quer na perspetiva das solicitações que lhe foram dirigidas, quer na resposta que às mesmas foi prestada.

Gráfico I

Solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça no ano de 2017



No ano de 2017, foram recebidas 40 939 solicitações, correspondendo a 31 491 registos de entrada de queixas e de outras comunicações, 3 609 chamadas telefónicas recebidas através das Linhas da Criança (502), do Cidadão Idoso (2 465) e da Pessoa com Deficiência (642) e 5 839 atendimentos prestados pela Divisão de Informação e Relações Públicas, seja presencialmente, seja através da Linha Azul 808 200 084 ou da linha telefónica geral.

O gráfico *infra* indica o número de procedimentos abertos, por queixa ou por iniciativa própria do Provedor de Justiça, bem como o resultado da análise que é realizada quando recebida uma comunicação neste órgão do Estado. A qualificação como queixa não basta para a abertura de procedimento, podendo ser aquela objeto de indeferimento liminar. Do mesmo modo, são múltiplas as comunicações recebidas que não correspondem ao exercício do direito de queixa, limitando-se a dar conhecimento de factos da mais diversa índole.

Gráfico II

Ano de 2017 – Atividade de apreciação de comunicações

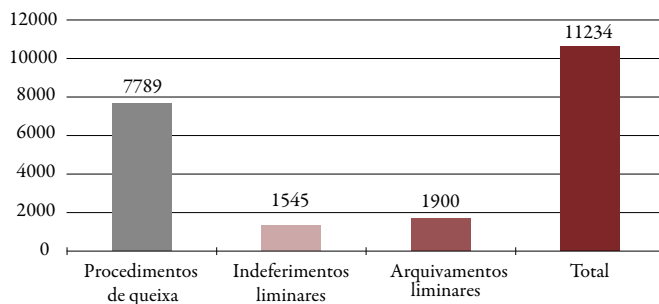
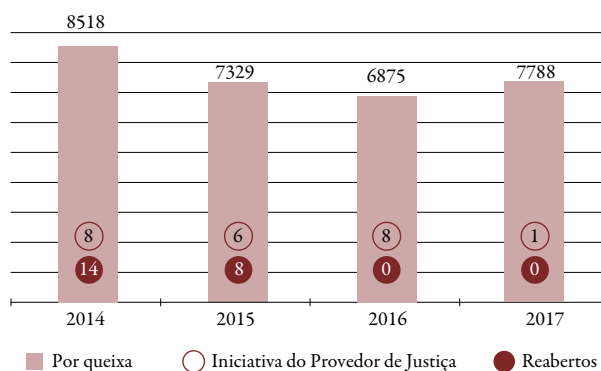


Gráfico III

Total de procedimentos abertos

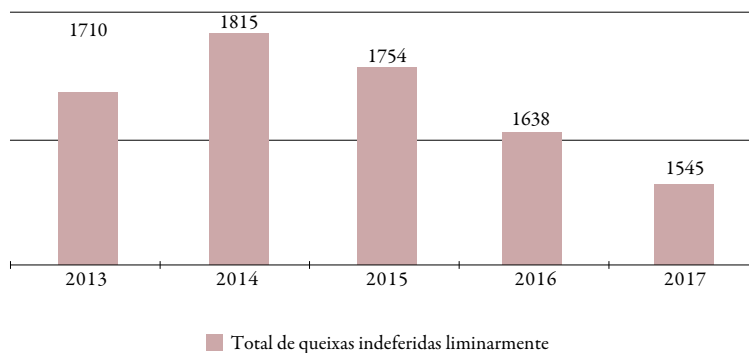


O ano de 2017 assistiu a novo crescimento do número de queixas, após a redução registada nos dois anos anteriores, não atingindo embora o patamar de 2013 e 2014, mas situando-se imediatamente após, nas mais de quatro décadas decorridas desde a criação deste órgão.

Foram abertos 7789 procedimentos, dos quais 7788 por apresentação de queixa e um por iniciativa do Provedor de Justiça. Em termos relativos, tal significa um crescimento de 913 (13%) procedimentos abertos por apresentação de queixa face ao ano anterior, sendo de prever que, nos anos mais próximos, se assista à consolidação deste número, em torno da média ocorrida no último quinquénio.

Gráfico IV

Total de queixas indeferidas liminarmente



Em contrapartida, o número de queixas indeferidas liminarmente permaneceu com tendência de descida, depois de um máximo em 2014, verificando-se quebra percentualmente quase idêntica à ocorrida no ano anterior.

Somando o número de procedimentos de queixa abertos e de queixas indeferidas liminarmente, obtém-se o valor de 9333, cerca de 800 unidades superior ao que se verificou em 2016, correspondendo a um acréscimo relativo de 10%.

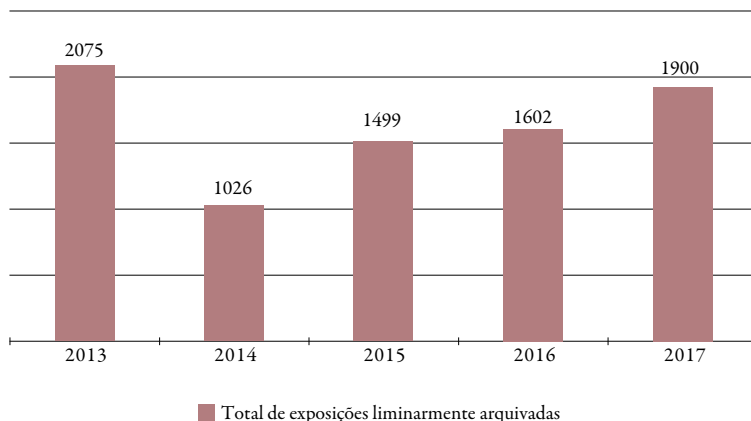
Os motivos mais frequentes para o indeferimento liminar resultam da falta de competência, da prematuridade da intervenção, em face dos contornos da situação concreta, e da existência de decisão ou processo judicial em curso, que inviabilizem nova avaliação da questão. Para além da necessária análise, posto que sumária, da situação em causa, a decisão de indeferimento liminar é sempre comunicada ao interessado, com encaminhamento para o meio adequado à tutela dos seus direitos e interesses.

Como acima se referiu, várias são as comunicações que não se podem considerar como queixas, antes sendo qualificadas como meras exposições de factos⁽¹⁾. Persistiu o crescimento enunciado anteriormente, contínuo desde 2014 e quase duplicando o número então registado. Este crescimento, em 2017, foi de 18%, sendo de assinalar que destas 1900 exposições, 101 eram anónimas.

(1) São entendidas como exposições as comunicações que, pelo seu carácter anónimo ou genérico, não motivam intervenção específica do Provedor de Justiça, sendo liminarmente arquivadas. A título exemplificativo refiram-se as exposições que se limitam a dar conhecimento, ao Provedor de Justiça, de um facto ou de uma situação sem pretensão de qualquer intervenção, as exposições que não concretizam factos ou situações que contendam com direitos e interesses legalmente protegidos ou, ainda, as que configurem simples pedidos de informação sem ligação a uma situação concreta nem interesse geral.

Gráfico V

Exposições liminarmente arquivadas



Quadro 1

Natureza dos primeiros queixosos em procedimentos abertos

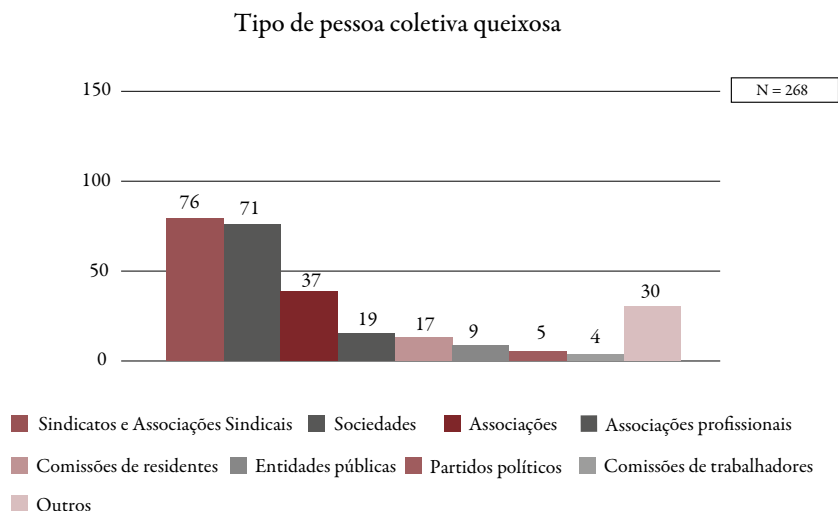
Pessoas singulares	7520
Pessoas coletivas	268
Total de queixosos	7788

Igualmente em linha de continuidade com o ano anterior, no ano de 2017 reforçou-se a proporção das pessoas singulares como primeiras queixosas em cada procedimento de queixa⁽²⁾, representando agora 96,6%, mercê, quer do abaixamento do número de pessoas coletivas, quer do aumento de pessoas singulares, em cenário de subida do número global de queixas.

A repartição por género das pessoas singulares que figuram como primeiros queixosos apresenta uma descida do valor correspondente ao género masculino (55,3%), numa quebra de três pontos percentuais, sendo o terceiro valor mais baixo nos últimos dez anos.

(2) Um único procedimento pode incorporar mais do que uma queixa e esta, em si mesma, pode ser apresentada por mais do que uma pessoa. Aqui, trata-se apenas de quem primeiramente suscitou a apreciação de certa questão, dando assim lugar à abertura de procedimento.

Gráfico VI



Verificando a tipologia das pessoas coletivas cuja queixa deu origem a procedimento, por comparação com o ano anterior, é de notar nova inversão das posições relativas das associações sindicais e das sociedades, agora com predomínio das primeiras. Contrariando igual observação feita em 2016, subiu grandemente o número de queixas apresentadas por associações, aqui se incluindo as de cariz profissional.

Quadro 2

Número de procedimentos abertos

Por queixa escrita	1950
Por queixa verbal ou presencial	304
Por queixa recebida por via eletrónica	5534
Por iniciativa do Provedor de Justiça	1
Total de procedimentos abertos	7789

Os meios eletrónicos permaneceram como via privilegiada para apresentação de queixa junto do Provedor de Justiça, sendo por norma seguida idêntica opção na prestação de resposta. A proporção de procedimentos abertos por queixa assim apresentada foi quase igual à de 2016, com subida de um ponto percentual.⁽³⁾ Engloba-se aqui o uso do correio

(3) Todavia, por via da forte subida do universo total, tal corresponde a um muito maior número de mensagens recebidas por este meio.

eletrónico e a utilização do formulário de queixa disponível no sítio institucional, sendo este último utilizado em 53% dos casos.

Quadro 3

Número de procedimentos em instrução	
Procedimentos que transitaram de 2012	16
Procedimentos que transitaram de 2013	59
Procedimentos que transitaram de 2014	228
Procedimentos que transitaram de 2015	662
Procedimentos que transitaram de 2016	2335
Soma dos procedimentos anteriores a 2017	3300
Procedimentos abertos em 2017	7789
Total de procedimentos em instrução	11 089

Por via do crescimento do número de procedimentos abertos em 2017, o número total de procedimentos tramitados subiu 670 unidades, passando de 10 419 para 11 089 procedimentos.

Quadro 4

Número de procedimentos arquivados	
Procedimentos arquivados que transitaram de 2012	15
Procedimentos arquivados que transitaram de 2013	40
Procedimentos arquivados que transitaram de 2014	153
Procedimentos arquivados que transitaram de 2015	476
Procedimentos arquivados que transitaram de 2016	1805
Soma dos procedimentos arquivados anteriores a 2017	2489
Procedimentos arquivados abertos em 2017	5260
Total de procedimentos arquivados	7749

No ano de 2017 é de assinalar, à semelhança do que se verificou no ano anterior, o aumento do número de procedimentos arquivados. Com efeito, no ano em análise, procedeu-se ao arquivamento de 7749 procedimentos, mais 630 (9%) do que o número registado em 2016 (7119). Verificando, como indicador, o número de procedimentos abertos em 2017 e que foram arquivados ainda no seu decurso, prossegue a tendência de subida dos últimos anos, desta feita em dois pontos percentuais (68%).

Quadro 5

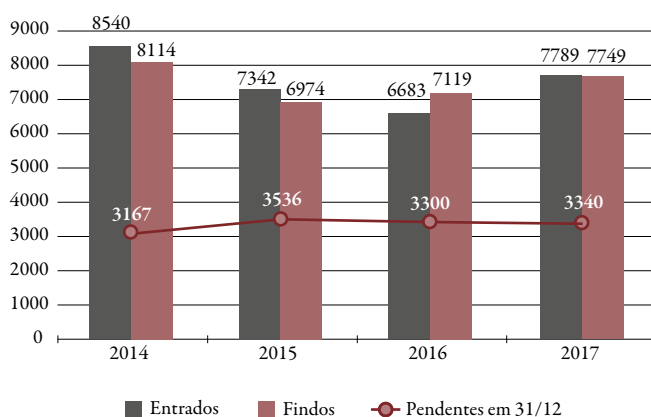
Número de procedimentos pendentes em 31 de dezembro

Procedimentos transitados de 2012	1
Procedimentos transitados de 2013	19
Procedimentos transitados de 2014	75
Procedimentos transitados de 2015	186
Procedimentos transitados de 2016	530
Soma dos procedimentos anteriores a 2017	811
Procedimentos abertos em 2017	2529
Total de procedimentos pendentes	3340

Pese embora o grande aumento do número de procedimentos encerrados, o mesmo não foi suficiente para compensar o crescimento dos que foram abertos, maioritariamente no segundo semestre do ano de 2017. Tal significou um ligeiro aumento, em 40 unidades, da pendência, em 31 de dezembro. Todavia, é importante referir que o aumento de processos pendentes (40) é francamente inferior ao aumento do número de processos abertos em 2017 (913).

Gráfico VII

Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro



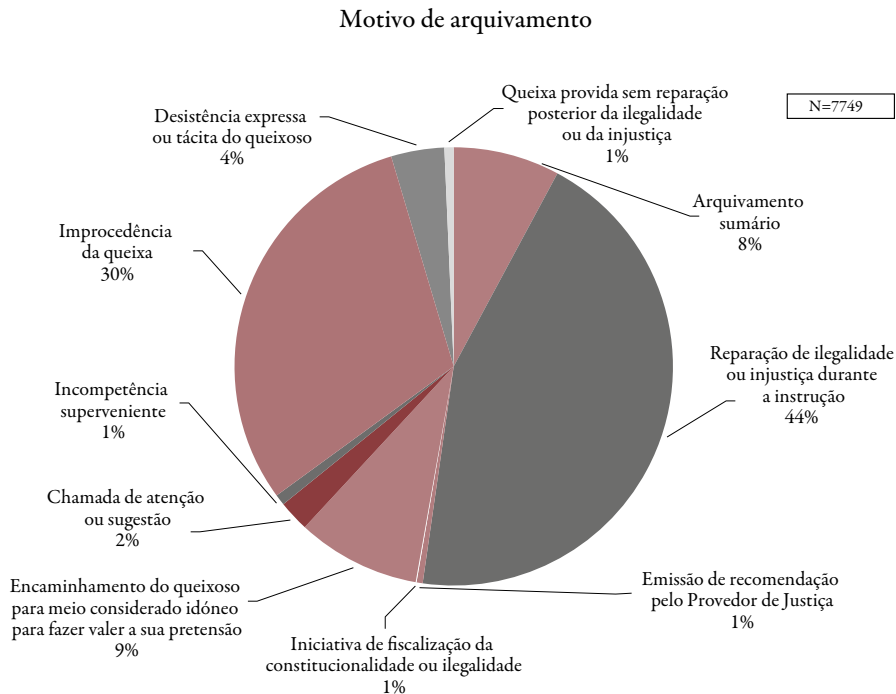
Quadro 6

Resumo do movimento de processos

Total de procedimentos transitados de 2016	3300
Total de procedimentos entrados	7789
Total de procedimentos arquivados	7749
Procedimentos entrados e arquivados em 2017*	5260
Procedimentos pendentes em 31 de dezembro	3340

*Representando 67,53% dos processos entrados.

Gráfico VIII

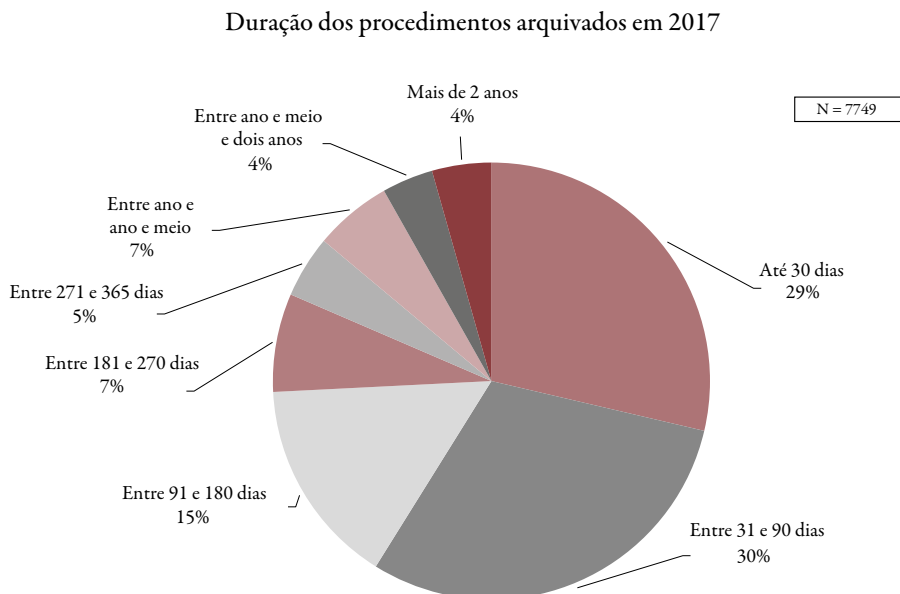


No que se refere aos motivos de arquivamento e sem perder de vista o aumento já indicado do número de procedimentos encerrados no ano, há a notar, em termos relativos, a descida dos casos de improcedência da queixa, em três pontos percentuais. Diminuiu igualmente o peso das decisões de encaminhamento para meio considerado idôneo para tutela da situação em presença. Os casos de queixa superada adequadamente descem um ponto percentual, em movimento simétrico do que sucedeu com os casos de provimento

da queixa em que se não alcançou solução adequada. Frise-se que, em termos absolutos, estas categorias representaram 3442 e 53 casos, respetivamente.

As situações em que foram formuladas chamadas de atenção aos órgãos ou serviços competentes, por nada mais se poder diligenciar, mantiveram o quantitativo sensivelmente idêntico ao registado nos dois anos anteriores (agora em 177 casos), com ligeiras oscilações.

Gráfico IX



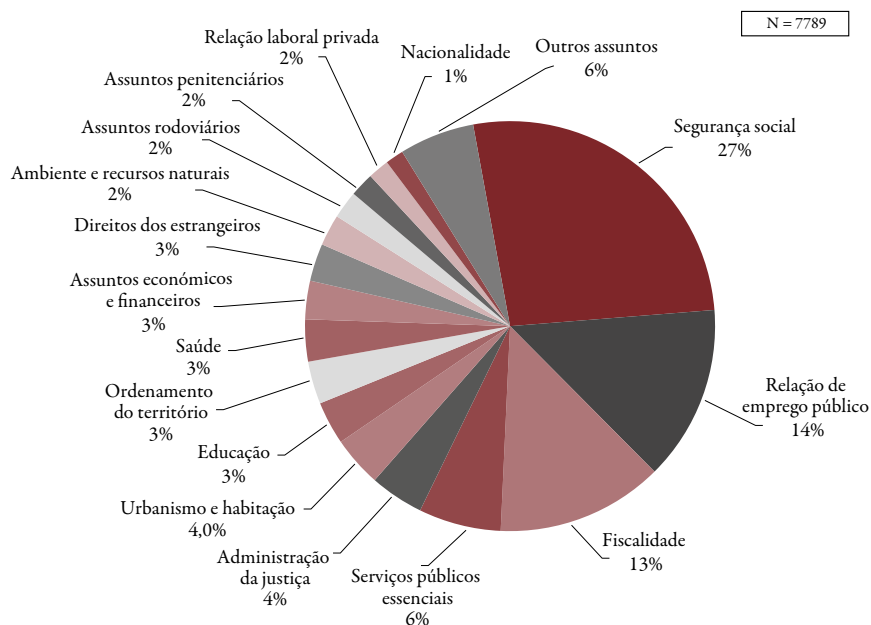
Se no ano anterior 49% dos procedimentos arquivados foram-no em menos de 90 dias sobre a sua abertura, essa proporção, em 2017, cresceu para 59%, sendo adequado relembrar que esta última proporção incide sobre quantitativo superior em 9% ao de 2016. Cingindo-nos aos encerramentos no primeiro mês, cerca de 30% cumpriu este limite, representando um aumento de 24% face a 2016.

Estabelecendo-se como horizonte o prazo de um ano, verificamos que, em 2017, o arquivamento ocorreu em 86% dos casos, um ponto percentual acima do que se verificou em 2016.

Sendo hoje possível concluir sobre o respeito do mesmo prazo no que se refere aos procedimentos abertos em 2016, ⁽⁴⁾ registou-se que em 87% assim sucedeu, o que representa uma subida de três pontos percentuais face a 2015.

(4) Só possível de se conhecer a partir da realidade vivida doze meses depois do fim do ano de referência.

Assuntos tratados nos procedimentos abertos



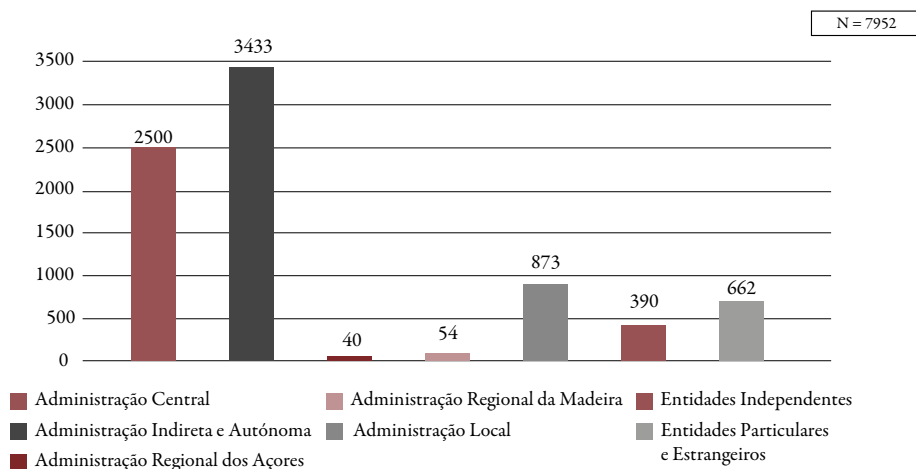
A análise dos assuntos mais tratados nos procedimentos abertos apresenta alguma novidade em relação aos anos anteriores. Mantém-se a Segurança Social (em termos latos) como assunto mais recorrente nas queixas apresentadas a este órgão do Estado (embora com quebra de seis pontos percentuais) seguindo-se as relativas à Relação de Emprego Público e à Fiscalidade. Estas últimas trocam de posição face a 2016 (mercê da subida da primeira em quatro pontos percentuais e da descida da segunda em seis pontos). É também de registar a grande descida na proporção de queixas atinentes à Administração da Justiça (para cerca de metade), sendo agora superada pelo número de queixas respeitantes a Serviços Públicos Essenciais.

Aquelas três primeiras matérias mais representadas constituem 54% do total de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça

Em termos absolutos, tomando por referência o número de queixas registadas nos anos de 2016 e 2017 há a registar a quase duplicação do número de queixas em matéria de Serviços Públicos Essenciais, o aumento em 56% das queixas em matéria de Relação de Emprego Público e o aumento em 41% das relativas à Segurança Social.

Em sentido contrário, registe-se a quebra de 36% na Administração da Justiça e de 21% na Fiscalidade.

Entidades visadas nas queixas



Importa sempre referir que um procedimento pode ter diversas entidades visadas, por isso mesmo sendo natural que, no ano, o número de entidades visadas seja superior ao de procedimentos abertos.

Em termos de evolução relativa, dir-se-á que a proporção de queixas visando a Administração Central e as Entidades Independentes desceu, em ambos os casos em três pontos percentuais. Com sentido inverso, indiquem-se os casos da Administração Indireta e Autônoma e da Administração Local, embora em ambos na margem reduzida de um ponto percentual. Igualmente com crescimento relativo, mais pronunciado (três pontos percentuais), encontram-se as Entidades Particulares e Estrangeiras.

O gráfico *infra* distribui os casos em que foi visada a administração central pelos diversos ministérios.

Os três ministérios mais visados mantêm-se os mesmos, persistindo o aumento do seu peso relativo (de 69% em 2016 para 73% em 2017), mas com evolução individualmente diferenciada, de algum modo refletindo as matérias ora objeto de queixa. Assim, note-se a grande descida das queixas visando o Ministério das Finanças (de 41% do total para 29%) e, em menor grau, do Ministério da Justiça (7%, com quebra de dois pontos percentuais). Em sentido inverso, a proporção devida ao Ministério da Educação quase que duplica (de 15% para 28%), sendo ligeiro o crescimento, em dois pontos percentuais, no caso do Ministério da Administração Interna (16%).

Gráfico XII

Distribuição das queixas por Ministério

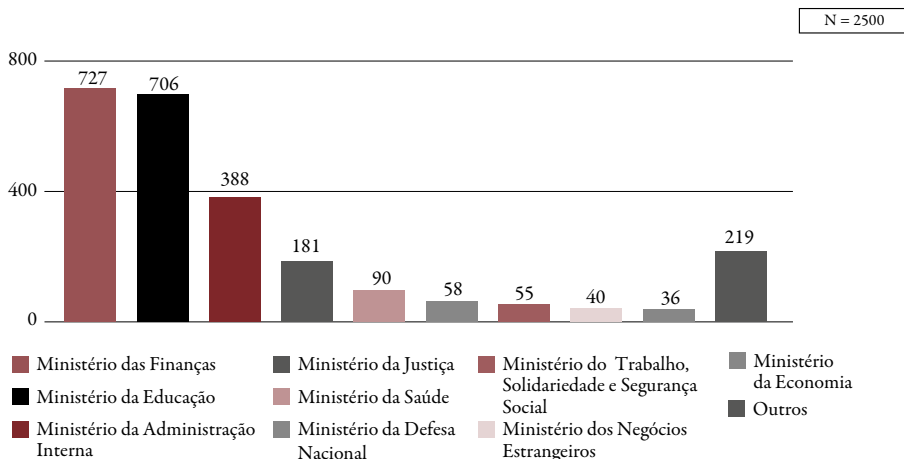
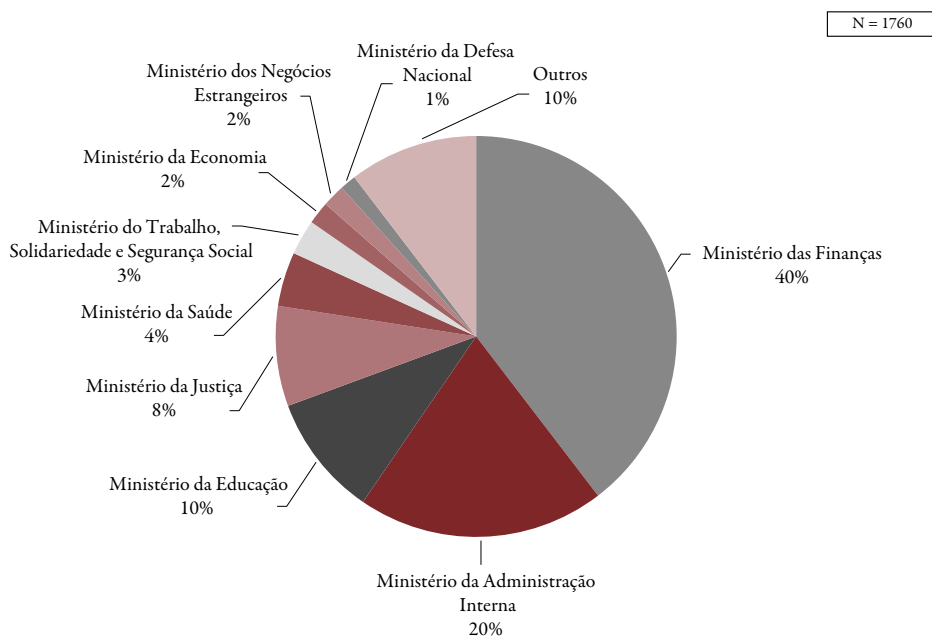


Gráfico XIII

Distribuição das queixas por Ministério (excluindo as queixas sobre relação de emprego público)



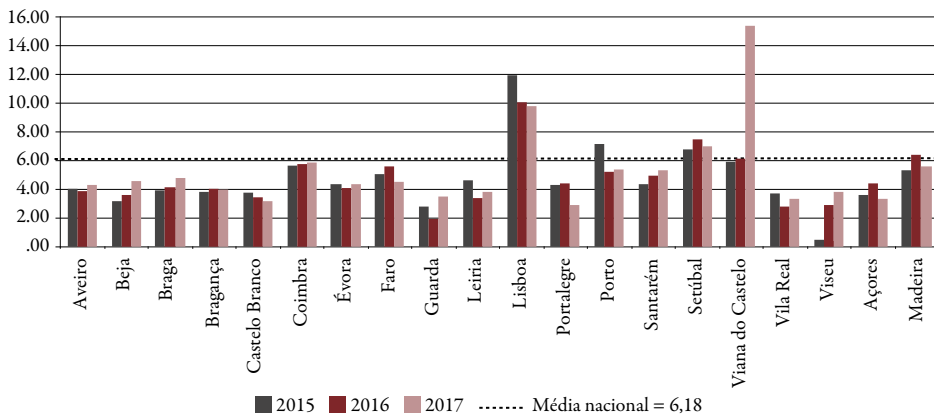
Excluindo do universo de queixas, visando a Administração Central, a que se refere à situação funcional dos seus trabalhadores, reforça-se a posição relativa do Ministério das Finanças (em 11 pontos percentuais) e a do Ministério da Administração Interna (em 4 pontos percentuais), sendo de notar especialmente, em sentido inverso, a quebra de 18 pontos percentuais no caso do Ministério da Educação.

Os procedimentos visando municípios continuaram a tendência de crescimento, passando do número de 658 em 2016 para 826 no ano de 2017.⁽⁵⁾ Aumentou a tendência de concentração em alguns municípios, passando os dez mais visados a representar mais de 40% do total de queixas contra entidade com esta natureza, isto por contraponto à proporção anteriormente usual, de cerca de 1/3.

Este reforço é particularmente sentido no caso do município de Lisboa (passando de 92 procedimentos abertos para 152), mantendo-se na situação de mais visados os municípios de Sintra, Cascais e Porto.

Gráfico XIV

Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas



O gráfico XIV apresenta a evolução nos últimos três anos da residência do primeiro queixoso em procedimentos abertos, por confronto com a população residente em cada distrito ou região autónoma. Importa cada vez mais assinalar a distorção causada pelo uso cada vez mais disseminado dos meios eletrónicos de comunicação, sem indicação de residência e sem que a mesma possa ser inferida dos elementos disponibilizados.⁽⁶⁾

(5) Aumento acumulado de 49% desde 2015.

(6) Em 2017, não se conseguiu identificar a origem geográfica em 1157 casos, o que compara com apenas 494 no ano anterior.

Quadro 7

Queixas em função da população - os cinco maiores valores

	2013	2014	2015	2016	2017
1.º	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Viana do Castelo
2.º	Setúbal	Setúbal	Porto	Setúbal	Lisboa
3.º	Madeira	Coimbra	Setúbal	Madeira	Setúbal
4.º	Faro	Faro	Viana do Castelo	Viana do Castelo	Coimbra
5.º	Porto	Porto	Coimbra	Coimbra	Madeira

Computando-se a média nacional em 6,18 queixas por 10 mil habitantes,⁽⁷⁾ acima da mesma só se registam os valores respeitantes aos distritos de Viana do Castelo (15,40), Lisboa (9,79) e Setúbal (7,00). É de notar, a duplicação das queixas oriundas do primeiro distrito assinalado, o que, no seguimento do crescimento ocorrido já em anos anteriores, permite considerá-lo no primeiro lugar do quadro 6, acima. Igualmente com valores mais elevados, situam-se os distritos de Coimbra (85,86) e a Região Autónoma da Madeira (5,60).

No que se refere às cinco circunscrições com valores mais baixos, por ordem decrescente, encontram-se os distritos da Guarda (3,48), Vila Real (3,34), a Região Autónoma dos Açores (3,32) e os distritos de Castelo Branco (3,16) e Portalegre (2,87). Mantendo-se a marca de interioridade, há que assinalar, mesmo nesses locais, a subida generalizada do número de queixas.

Em termos absolutos, os registos de maiores descidas sentiram-se nos distritos de Lisboa (menos 60 queixas), Faro (menos 49) e Setúbal (menos 39). Parece provável, até pela continuidade desta tendência no que se refere a Lisboa, que tal se deva apenas a um maior recurso à via eletrónica.

Por contraposição, os maiores aumentos verificaram-se no distrito de Viana do Castelo (mais 227 queixas), no de Braga (mais 52 queixas) e no de Viseu (mais 33 queixas).

O número de queixas oriundas do estrangeiro diminuiu de 103 para 90 casos.

Aquando da abertura de procedimento, é enviada ao queixoso comunicação que se faz acompanhar do pedido de preenchimento, facultativo, de pequeno questionário, de resposta anónima.

A proporção de respostas recebidas apresentou uma descida, de oito pontos percentuais, face ao ano anterior, cifrando-se agora em 2369 respostas (30%). Como é usual, a taxa de resposta é menor no caso das pessoas coletivas (neste ano, 57 respostas, ou seja, 21%).

(7) Calculada apenas com recurso aos casos conhecidos de morada.

No universo das pessoas singulares, indicou-se o género em 2182 casos (92%), com aumento nos respondentes do género masculino (60%), cinco pontos percentuais acima do que se observou na totalidade dos procedimentos abertos com base em queixa de pessoas individuais (55%).

Sendo prestada resposta a este respeito em 2337 casos, verifica-se que 76% (1784) dos respondentes estava a queixar-se pela primeira vez ao Provedor de Justiça, dado este que mantém a observação feita no ano anterior. Era ligeiramente mais alta aquela proporção, no caso das queixas por pessoa coletiva, em três pontos percentuais.

Dos demais (547 casos), 46% apresentavam queixa por uma segunda vez, 44% fazia-o pela terceira, quarta, quinta ou sexta vez, e 9% indicou que se tratava da sétima vez ou mais, em que se queixava ao Provedor de Justiça, tudo repetindo de muito perto observações de anos anteriores.⁽⁸⁾

Em 2225 respostas foi indicada a idade dos queixosos. Havendo a notar a completa ausência de casos com idade inferior a 18 anos, 4% declararam ter entre 18 e 29 anos, 14% entre 30 e 39, 24% entre 40 e 49, 23% entre 50 e 59, 15% entre 60 e 65, 16% entre 66 e 75 e 5% mais do que 74 anos. Face ao ano anterior, há a notar o adelgaçamento das duas primeiras faixas, com concomitante reforço das idades superiores a 60 anos.

Cruzando com a informação de género, verifica-se ser mais jovem o universo feminino (17% face a 11% na faixa entre os 30 e os 39 anos e 27% contra 21% na faixa imediata; por contraponto, nas idades superiores a 60 anos verifica-se um desnível feminino de dois pontos percentuais). Esta observação confirma o que se já enunciou no relatório respeitante a 2016.

A proporção de respondentes com habilitações de nível superior (46%) manteve o patamar verificado em anos anteriores, sendo, como antes, mais pronunciada no universo feminino (51%).

Quanto à situação socioprofissional declarada, os dados declarados apontam para uma continuidade em relação aos anos anteriores, com 21% a demonstrar ligação com o setor público, apenas um ponto percentual acima dos trabalhadores por conta de outrem do setor privado. A percentagem de quem declarou encontrar-se desempregado (12%) desceu três pontos percentuais, parecendo agora acompanhar a evolução dos dados nacionais.

Por fim, sendo solicitado que se escolhesse, de entre várias sugestões, as razões determinantes para a apresentação de queixa, das respostas assinaladas (em um total de 7077), 69% corresponderam à enunciação da «reparação de injustiças», 46% à «capacidade de pressão/influência», 42% à «confiança», 41% à «competência» e 40% à «imparcialidade». Apenas em 21% se assinalou a opção de «rapidez e informalidade», apresentando-se em paridade, com 30%, as menções a «última alternativa de solução» e «evitar recurso aos tribunais».

(8) Não ocorreu número de respostas significativo, no quadro específico das pessoas coletivas.

1.2. Defesa e promoção dos direitos fundamentais

1.2.1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais

Se o Provedor de Justiça é testemunha privilegiada do sentir da comunidade — de toda a comunidade, desde a que se aglomera nas grandes cidades, até à que vive no afastamento do interior mais isolado; desde a que é afetada pelo ruído doméstico dos seus vizinhos de condomínio, até à que sofre pelos incómodos causados pela laboração de estabelecimento poluidor; desde a que se sente injustamente autuada por causa do estacionamento das respetivas viaturas, até à que se queixa da insuficiência dos serviços das autarquias locais; desde a que reclama da inação das entidades reguladoras, até à que lamenta a desproteção perante as empresas, públicas ou privadas, que prestam serviços públicos essenciais; desde a que pretende uma atuação contra uma pequena obra de edificação, até à que recebe os efeitos nefastos da instalação de uma unidade industrial —, o crescimento de 45% no número de queixas recebidas sobre assuntos ambientais, urbanísticos e culturais, lazeres e serviços públicos essenciais (de 885 para 1283) há de ser sinal a justificar reflexão.

Reflexão que deve levar em conta, também, a circunstância de o incremento do número de queixas se ter verificado, sem exceção, em todos os grandes domínios de atuação desta unidade temática. Se a comparação com o ano anterior mostra que o principal crescimento estatístico ocorreu nas queixas sobre cultura (56%), sobre serviços públicos essenciais (53,5%) e sobre lazeres (43%), em termos de pedidos concretos, contudo, o destaque vai para a subida de 271 queixas sobre serviços públicos essenciais e de 80 sobre urbanismo e habitação.

Quadro 8

Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 1

Urbanismo e habitação	265
Obras de edificação	109
Utilização das edificações	16
Loteamentos e obras de urbanização	9
Conservação e reabilitação de edifícios	16
Áreas urbanas de génese ilegal	5
Projetos das especialidades e ligação a redes públicas	18
Habitação social e apoios à habitação	54
Arrendamento urbano particular	3
Propriedade horizontal	8

Qualificações profissionais	6
Outras questões de urbanismo e habitação	21
Ambiente e recursos naturais	182
Água	5
Ruído	108
Floresta	32
Fauna	2
Qualidade do ar	10
Salubridade	10
Paisagem e luminosidade	2
Gestão de resíduos e efluentes	10
Produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos	2
Outras questões de ambiente e recursos naturais	1
Ordenamento do território	262
Geral	27
Instrumentos de gestão territorial	8
Regimes territoriais especiais (restrições de interesse público)	4
Avaliação de impacte ambiental	5
Execução de obras públicas	10
<i>Domínio público</i>	196
Infraestruturas, equipamento e tráfego urbano	88
Infraestruturas rodoviárias	89
Domínio público hídrico e infraestruturas portuárias	4
Zonas verdes	7
Cemitérios	5
Infraestruturas ferroviárias	3
<i>Expropriações por utilidade pública</i>	12
Procedimento	4
Vias de facto	7
Reversão	1
<i>Servidões administrativas</i>	20
<i>Outros instrumentos</i>	2
<i>Baldios</i>	4
<i>Terrenos públicos em regime de domínio privado</i>	1

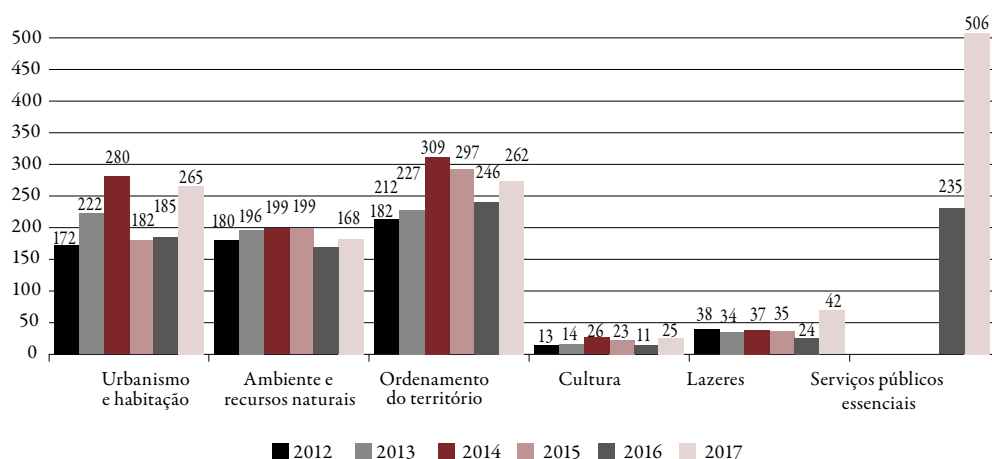
Outras questões de ordenamento do território	1
Cultura	25
Património arquitetónico e arqueológico	8
Museus, arquivos e bibliotecas	1
Artes e espetáculos	11
Direitos de autor e direitos conexos	4
Património móvel e imaterial	1
Lazeres	42
Caça e pesca lúdica	1
Turismo	2
Jogo	7
Animais de companhia	6
Náutica e aeronáutica de recreio	3
Diversões	2
Desporto	21
Serviços públicos essenciais	505
Água	66
Correios	39
Eletricidade	118
Gás	36
<i>Internet</i>	8
Resíduos e saneamento	13
Telefone fixo	4
Telefone móvel	9
Pacotes de serviços de comunicações eletrónicas	205
Televisão	3
Outras questões de serviços públicos essenciais	4
Outros assuntos	2
Total de procedimentos abertos	1283

De todo o modo, a evolução dos grandes números continua a demonstrar, apenas com pequenas variações, alguma estabilidade nas áreas que motivam o maior número de queixas: o urbanismo e a habitação, o ambiente e recursos naturais e o ordenamento do território têm tradicionalmente bastantes mais solicitações do que a cultura e os lazes.

Todavia, desde que começaram a ser tratadas nesta unidade temática (há cerca de dois anos), as matérias agregadas sob a denominação «serviços públicos essenciais» passaram logo a representar uma das principais fontes de queixas. Se no relatório sobre a atividade desenvolvida em 2016 já se havia assinalado que as reclamações dirigidas ao Provedor de Justiça sobre problemas inerentes ao fornecimento de água, de energia elétrica, de gás e às comunicações eletrónicas representavam uma fatia considerável do funcionamento da unidade temática, haverá agora que sublinhar que o seu peso relativo cresceu ainda mais e representa já perto de 40% do total de solicitações — quando, no ano anterior, ficara pelos 27%.

Gráfico XV

Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 1
(comparativo 2012-2017)



A evolução do número de queixas nos últimos seis anos permite constatar que as solicitações relacionadas com as atividades de construção civil e de obras públicas aumentaram consideravelmente em 2017, o que poderá estar diretamente relacionado com recuperação económica. Todavia, e concomitantemente, são ainda muitas as reclamações sobre habitação social e apoios à habitação, o que indicia a persistência de dificuldades em algumas camadas da população.

Na falta de grandes obras públicas, que em regra geram muitas inquietações sobre os efeitos nefastos que podem ter no meio natural, as queixas sobre ambiente são — continuam a ser — decisivamente marcadas pelo problema do ruído. Ainda assim, no âmbito de instrução assegurada pela unidade temática 1 sobre o impacte ambiental e a conformidade com planos municipais e restrições de utilidade pública da ampliação de uma

pedreira e da construção de uma fábrica de cal, foi formulada ao Ministro do Ambiente a Recomendação n.º 1/A/2017, sobre práticas administrativas em matéria de avaliação do impacte ambiental, designadamente a utilização de declarações condicionadas e a falta de rigor na apreciação das consequências dos projetos no ambiente.

Tendo presente o que ocorreu no país em matéria de fogos — a quantidade de deflagrações, a intensidade das ocorrências, a extensão das áreas ardidas e, particularmente, as consequências em termos de vítimas mortais e a repercussão social e mediática das circunstâncias em que ocorreram os óbitos —, a principal nota nas queixas sobre ambiente recebidas em 2017 resulta do facto de quase ter triplicado o número de reclamações direta ou indiretamente relacionadas com a floresta. Foram recebidas 24 solicitações sobre a proteção da floresta contra incêndios, 22 das quais após a ocorrência dos incêndios de Pedrógão (17 de junho). Na sua maior parte, as queixas dizem respeito à omissão de realização de operações de gestão de combustível e, recendo os particulares a ocorrência de incêndios em zona limítrofe às suas habitações, a instrução dos processos compreendeu, em regra, a audição urgente das câmaras municipais quanto às medidas adotadas sobre a gestão de combustível em defesa de parcelas de terreno edificadas.

No que diz respeito ao ordenamento do território, a principal nota é a grande diversidade de questões distribuídas a esta unidade temática. Ainda assim, a parte fundamental refere-se à atividade das autarquias locais na gestão dos equipamentos colocados na via pública, sendo outra parcela significativa constituída pelas queixas que envolvem a atuação da Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa (EMEL), enquanto responsável pela gestão da concessão do estacionamento público na cidade de Lisboa.

Mesmo sem grande expressão em termos absolutos, registou-se um aumento das queixas sobre cultura e lazer (para 25 e 42 queixas, respetivamente). No primeiro caso, as reclamações tendem a incidir nos concursos para atribuição de apoios, em especial, no incumprimento ou inadequação dos critérios; já o lazer abrange uma grande diversidade de temas, que vão dos jogos de fortuna e azar até ao desporto, e dos animais de companhia até ao turismo.

Já se referiu a quantidade expressiva de solicitações sobre os serviços de interesse geral, mas importa assinalar dois factos especialmente significativos: por um lado, que o número concreto mais do que duplicou face ao ano anterior; por outro, a quase irrelevância estatística das queixas sobre os serviços de telefone fixo ou móvel. Neste último caso, a razão pode encontrar-se nos pacotes de serviços de comunicações eletrónicas (que compreendem perto de 41% do total de queixas sobre serviços públicos essenciais) os quais, agregando a oferta comercial de dois ou mais serviços pelo mesmo prestador, com um único preço e uma única fatura, acabam por *absorver* serviços de diversa natureza (designadamente, *internet* e serviços de telefone móvel e fixo). Nesta medida, as queixas são apresentadas ao Provedor de Justiça com referência aos pacotes contratados, e não incidem individualmente em cada um dos serviços abrangidos.

Sendo muito variadas as entidades que são visadas nos processos importa referir, ainda assim, que a atividade desta unidade temática é caracterizada de forma impressionante, por um lado, pela quantidade de contactos que é necessário estabelecer com os serviços das câmaras municipais, não só por causa das queixas sobre urbanismo e habitação, mas também sobre ambiente e recursos naturais (aqui, a par de outros serviços da administração central) e ordenamento do território; por outro lado, pela circunstância de a mesma instrução ser dirigida a diversos serviços ou organismos, convertendo-se numa averiguação pluricêntrica; e, finalmente, pelo elevadíssimo número de reclamações que, mesmo sendo apresentadas contra entidades privadas, são tratadas neste órgão do Estado porque respeitam a serviços de interesse geral e, como tal, estão compreendidas no âmbito de atuação do Provedor de Justiça, conforme dispõe o n.º 1, *in fine*, do artigo 2.º do respetivo Estatuto.

Na verdade, a lei qualifica os serviços de fornecimento de água, de energia elétrica, de fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados, de comunicações eletrónicas, de recolha e tratamento de águas residuais, de gestão de resíduos sólidos urbanos e, bem assim, os serviços postais, como serviços (públicos) essenciais. O número de queixas recebidas sobre questões de consumo reflete necessariamente a circunstância de o universo de utentes abranger todos os residentes em Portugal, indo mesmo para além disso. Do mesmo passo, não surpreende que diversas entidades sejam visadas em dezenas de processos, especialmente no domínio dos pacotes de serviços de comunicações eletrónicas (*v.g.*, a MEO em 103, a NOS em 64, a VODAFONE em 31) ou do fornecimento de eletricidade e gás natural (*v.g.*, EDP em 67, GALP em 26, Goldenergy em 19). Deve registar-se, também, que os serviços municipalizados de água e saneamento foram objeto de 59 reclamações. Do todo o modo, fica aqui a nota — que será desenvolvida adiante — de alguma inoperância das entidades reguladoras e de um generalizado sentimento de desproteção dos consumidores, em diversos domínios.

As câmaras municipais foram visadas diretamente em 517 processos. Destes, quase 15% referiram-se a questões com a Câmara Municipal de Lisboa (74 queixas), sendo igualmente de assinalar que a Câmara Municipal de Sintra foi visada em 21 processos, a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia em 16, a Câmara Municipal de Cascais em 15 e a Câmara Municipal de Oeiras em 14. Registe-se que a Câmara Municipal do Porto apenas foi visada em 13 queixas, o que é um número manifestamente inferior.

Outras observações podem ser aqui deixadas sobre as entidades visadas. A EMEL foi visada diretamente em 47 processos, mas o canal estabelecido com a Provedoria do Cliente da EMEL permitiu um tratamento célere e expedito das questões. Por causa da atribuição de tarifas sociais, a Direção-Geral de Energia e Geologia foi visada em 14 processos. A Infraestruturas de Portugal em 15 queixas, muitas sobre questões de responsabilidade civil por incidentes nas rodovias sob sua responsabilidade.

Uma nota final sobre a duplicação das queixas que, em 2017, visaram os CTT-Correios de Portugal (passaram de 18, em 2016, para 37, no último ano), o que contrariou a

tendência dos últimos anos. Em regra, são reclamados problemas de serviço (*v.g.*, extravio de encomendas, demoras na distribuição, erros no reencaminhamento de correspondência), ainda que tenham igualmente sido apresentadas queixas sobre o encerramento de balcões, matéria de gestão que este órgão do Estado não pode tratar enquanto tal.

Quadro 9

Urbanismo e habitação	265
Obras de edificação	109
Utilização das edificações	16
Loteamentos e obras de urbanização	9
Conservação e reabilitação de edifícios	16
Áreas urbanas de génese ilegal	5
Especialidades e ligação a redes públicas	18
Habitação social e apoios à habitação	54
Arrendamento urbano particular	3
Propriedade horizontal	8
Qualificações profissionais	6
Outras questões de urbanismo e habitação	21

São ainda as questões relacionadas com a realização de trabalhos de edificação que motivam a maioria das queixas sobre urbanismo e habitação. Em regra, estão em causa obras particulares executadas sem licença ou em desconformidade com esta, e as queixas incidem no exercício da faculdade de as câmaras municipais ordenarem a respetiva demolição e, em especial, na ponderação da suscetibilidade de os trabalhos poderem vir a satisfazer os requisitos legais e regulamentares aplicáveis, e conformar-se com os ditames da estética, da segurança e da salubridade. A controvérsia situa-se, as mais das vezes, nas características da obra e na disciplina urbanística a que tem de obedecer.

Por vezes, a intervenção permite alcançar os resultados pretendidos, como quando a Câmara Municipal de Lisboa determinou a revisão do projeto do Palácio da Assembleia Britânica em consonância com a tomada de posição deste órgão do Estado, que entendeu estar a ser violado o PDM e o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico do Bairro Alto e da Bica; em outras ocasiões e por não ter conseguido fazer valer os seus argumentos perante os serviços camarários, resta ao Provedor de Justiça a participação das ilegalidades ao Ministério Público.

No ano de 2017, o Provedor de Justiça recebeu também um número significativo de queixas a respeito de ações ou omissões dos poderes públicos no domínio da habitação relacionadas, na sua maioria, com o universo da habitação social ou a custos controlados. No

que diz respeito à habitação, continua a constatar-se um desajustamento entre o número de fogos disponíveis e os pedidos dos cidadãos, decorrente tanto da escassez de habitação social como do elevado preço das rendas praticadas no mercado de arrendamento privado, o que tem como consequência necessária a existência de longas listas de espera para a atribuição de alojamento de cariz social.

Perante a impossibilidade, frequente, de intermediar a obtenção da alternativa habitacional pretendida, a intervenção do Provedor de Justiça tem consistido essencialmente no acompanhamento dos processos junto das entidades visadas e na prestação de informação sobre os apoios sociais e económicos disponíveis, ciente, todavia, das limitações dos recursos públicos. Além disso, promove a articulação e o encaminhamento de casos com contornos humanitários, ou de ação social, para instituições particulares de solidariedade social. Nas situações em que já foi atribuída habitação social, as queixas prendem-se com a inadequação da tipologia dos imóveis à dimensão dos agregados familiares, a existência de barreiras físicas que dificultam a mobilidade dos residentes, a necessidade de realização de obras de conservação, a demora na atualização dos contratos de arrendamento face a alterações da composição do agregado familiar ou do rendimento disponível e os critérios de atualização do valor das rendas. Diversas vezes, as circunstâncias descritas são agravadas pela vulnerabilidade económica e social dos agregados familiares envolvidos, que incluem idosos, crianças, pessoas portadoras de deficiência ou com outras vulnerabilidades.

Ainda no domínio da habitação, importa assinalar a tomada de posição relativa à circunstância de a pensão por serviços excecionais e relevantes prestados ao país não ser considerada na determinação da renda a pagar relativamente às casas de renda económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (IASFA), pelos militares no ativo ou na reserva, ao contrário do que sucede quanto aos militares reformados. Foi sugerido ao Conselho Diretivo daquela pessoa coletiva pública que promovesse, junto do Ministério da Defesa Nacional, a alteração do Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas.

Em 2017, este órgão do Estado continuou o acompanhamento próximo da situação dos moradores de bairros informais. Para além da realização de visitas ao Bairro da Torre, em Loures, e ao Bairro do Segundo Torrão, na Trafaria, foram também recebidos em audiência representantes dos moradores dos Bairros da Torre, da Jamaica, da Quinta da Fonte e 6 de Maio. Foi igualmente concretizada reunião de trabalho com uma representante da Amnistia Internacional Portugal sobre a intervenção em bairros de construção precária. No domínio da habitação é ainda de assinalar a chamada de atenção dirigida à Câmara Municipal da Amadora sobre a decisão de prosseguir com a execução das demolições programadas sem que estivesse assegurada alternativa habitacional para os agregados familiares afetados os quais, na grande maioria dos casos, são compostos por pessoas em situação de grande vulnerabilidade, por contingências relativas à idade (crianças e idosos), a doença grave, a invalidez e a carência económica extrema. Reiterou-se, também, a necessidade de ser encontrada

solução condigna para os moradores excluídos do Programa Especial de Realojamento e, do mesmo passo, também se chamou a atenção para a ausência de notificações escritas nas operações de despejo, lembrando que, em 2015, a Relatora Especial das Nações Unidas para a habitação condigna reprovou a forma como vinham sendo efetuadas as demolições, tantas vezes sem que os interessados tivessem conhecimento prévio da respetiva data.

A este propósito assinala-se que, em 2017, este órgão do Estado esteve presente em Genebra, enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos, em duas sessões do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: em março, na 34.ª Sessão, por ocasião da apresentação das conclusões da Relatora Especial para a habitação condigna sobre Portugal, tendo sido feita comunicação manifestando preocupações relativamente ao exercício do direito à habitação em Portugal e divulgando as intervenções mais relevantes do Provedor de Justiça nesta matéria; e, em setembro, na 36.ª Sessão, por ocasião da apresentação das conclusões sobre a visita a Portugal do Relator Especial para o direito humano à água e ao saneamento. Na intervenção deste órgão do Estado perante o Conselho foram referidas algumas atuações do Provedor de Justiça e expressas as suas especiais preocupações relativamente ao acesso à água potável e ao saneamento básico por parte de pessoas em situação de especial vulnerabilidade.

No domínio do património habitacional privado chegam ao Provedor de Justiça pedidos de intervenção relacionados com questões muito diversas, podendo referir-se, a título meramente indicativo, terem sido recebidas queixas sobre a degradação de imóveis ou a sua deficiente construção, sobre realização de obras de edificação, demolição e conservação em violação das normas legais e regulamentares aplicáveis, sobre insalubridade por deficiência dos sistemas de exaustão de fumos, sobre atividades poluentes e sobre a instalação e funcionamento de explorações pecuárias.

Quadro 10

Ambiente e recursos naturais	182
Água	5
Ruído	108
Floresta	32
Fauna	2
Qualidade do ar	10
Salubridade	10
Paisagem e luminosidade	2
Gestão de resíduos e efluentes	10
Produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos	2
Outras questões de ambiente e recursos naturais	1

Em 2017, registou-se um crescimento, de 10%, nas queixas relativas a ambiente e recursos naturais. Pela relevância das questões tratadas, que extravasam o caso concreto, reitera-se a alusão à Recomendação n.º 1/A/2017, formulada após averiguação da regularidade de um procedimento de avaliação do impacte ambiental nos recursos hídricos e na Reserva Ecológica Nacional, e da conformidade do projeto com as normas do PDM aplicável. O problema trazido a este órgão do Estado suscitava, por um lado, a matéria dos *efeitos cumulativos no ambiente* que resultavam da necessidade de avaliação conjunta dos prejuízos causados não só pelo empreendimento em apreciação, mas também pela laboração dos demais estabelecimentos já instalados; e, por outro, o tema dos *pareceres favoráveis condicionados*, que alteram os parâmetros da legalidade para abrir caminho ao que, de outro modo, seria ilícito. Na conclusão da instrução, o Provedor de Justiça recomendou — para além da declaração de nulidade dos atos praticados naquela situação concreta — a introdução de maior rigor e coerência na avaliação criteriosa do impacte ambiental dos projetos e que fossem dadas instruções às autoridades administrativas, no sentido de impedir que, por via de declarações favoráveis condicionadas, se permitam atividades irremediavelmente desconformes com normas de planos municipais e com restrições de utilidade pública diretamente aplicáveis.

Também foram recebidos pedidos de cidadãos sobre a problemática da poluição atmosférica, designadamente quando se sentiram diretamente afetados ou gravemente incomodados por emissões poluentes. Foi o caso de duas queixas recebidas contra a laboração de outros tantos estabelecimentos industriais com emissões continuadas de fumos e odores nauseabundos, que punha em causa o bem-estar e a qualidade de vida da população local e o caso das queixas conexas com a aplicação do regime por via do qual o município de Lisboa implementou restrições europeias à circulação de veículos poluentes (nesta ocasião, os interessados opunham-se à injustiça dos critérios seguidos no estabelecimento das Zonas de Emissões Reduzidas no concelho de Lisboa (ZER), pretendendo que fossem levantadas as restrições à circulação de automóveis mais antigos, cujos motores são desconformes com as normas EURO).

Já se aludiu às razões que levaram ao recebimento, em 2017, de um número invulgar de solicitações sobre assuntos florestais, tanto numa perspetiva casuística quanto numa visão mais geral. As trágicas circunstâncias que envolveram as mortes ocorridas no processo de fuga das pessoas ameaçadas pelos fogos originaram natural e justificada inquietação quanto às medidas efetivamente adotadas com vista a garantir o cumprimento da faixa de gestão de combustível de proteção à rede viária, em obediência ao que é determinado pelo regime legal de Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios. Quanto à proteção em redor de habitações, importa dar conta de que a preocupação não é nova: ao longo dos anos, têm sido instruídos neste órgão do Estado diversos processos abertos em resultado de apelos para que as câmaras municipais se substituíssem aos infratores e limpassem os terrenos. Muito embora sejam legalmente concedidas às autarquias prerrogativas

de realização de trabalhos de gestão de combustível, com a faculdade de se ressarcirem da despesa efetuada, diversas vezes era invocada a indisponibilidade de meios físicos ou financeiros para levar a cabo tais tarefas.

Relativamente à proteção das vias rodoviárias e ferroviárias, o quadro legal conheceu profundas modificações, principalmente a partir do momento em que a Comissão Técnica Independente nomeada pela Assembleia da República reconheceu a necessidade de aumentar a cadência e a qualidade dos trabalhos necessários para prevenir as situações de incêndio e para facilitar o combate nos casos em que este ocorra. A par das medidas de apoio à recuperação imediata das infraestruturas, equipamentos e bens localizados nas áreas afetadas pelos incêndios florestais, o Governo viria a prever a adoção de ações específicas por parte de todas as entidades gestoras das infraestruturas rodoviárias e ferroviárias, cometendo em especial à Infraestruturas de Portugal a responsabilidade das atividades nas redes ferroviária e rodoviária de que é concessionária, com especial urgência (até ao verão de 2018) para as que devam ser executadas nos eixos viários principais e nas vias dos concelhos com elevado grau de perigosidade de ocorrência de calamidades naturais. Por via dos processos em instrução, o acompanhamento deste assunto constituirá um dos eixos de atuação da Provedora de Justiça no ano de 2018, assim como a monotorização das intervenções das restantes entidades gestoras das rodovias.

Foi também desenvolvido um intenso trabalho de análise da legislação aplicável, incluindo a relativa aos fundos financeiros disponíveis para prover os particulares e as câmaras municipais dos meios necessários à realização de operações de gestão de combustíveis (Fundo Florestal Permanente, POSEUR e PDR2020), o qual permitiu constatar a inaptidão dos instrumentos até então em vigor para resolver o problema, quer por falta de adequada dotação, quer por falta de enquadramento das operações. Regista-se, contudo, que o Orçamento de Estado/2018 veio já prever algumas soluções que visam garantir uma efetiva gestão de combustíveis por parte dos proprietários das parcelas de terreno e dos municípios em sua substituição, como o aumento para o dobro do valor das coimas aplicáveis aos proprietários relapsos e a criação de linhas de crédito próprias para o pagamento das despesas inerentes.

Outro problema há muito conhecido é a falta de cadastro predial e, conseqüentemente, a dificuldade de identificação dos proprietários, obstáculo que se tem procurado resolver através da criação de um sistema de informação cadastral simplificada aplicável, para já e como projeto-piloto, à área de alguns municípios da zona centro do país.

Em plano distinto, foram igualmente recebidas queixas contra o preço de venda das madeiras queimadas. Todavia, estando a ser ponderadas medidas legislativas e regulamentares — nomeadamente sobre o estabelecimento de um sistema de cotação de mercado de produtos florestais, com o objetivo de travar o preço da madeira queimada, e sobre a obrigatoriedade de entrega de declaração de corte ou arranque de árvores e espécies florestais destinadas à comercialização e autoconsumo —, este é o tempo das opções de política legislativa. Como é bom de ver, também no domínio dos fogos florestais as queixas dirigidas

ao Provedor de Justiça assumem natureza muito diversa: para além dos apelos já referidos, houve ainda quem se insurgisse contra a incidência da plantação de eucaliptos; quem propugnasse a averiguação do funcionamento do combate a incêndios e quem defendesse o aumento das penas aplicáveis aos crimes relevantes nesta matéria. Por vezes, apenas é possível encaminhar-se os queixosos para o exercício do direito de petição, designadamente junto da Assembleia da República, assinalando a relevância da participação política democrática enquanto contributo a ponderar pelos órgãos próprios, na condução do interesse geral.

À semelhança dos anos anteriores, e sem surpresa, as queixas por incomodidade ruidosa assumiram um número muito expressivo, consubstanciando quase 9% do total das reclamações recebidas nesta unidade temática, em número de 108. O principal fator de incomodidade é a exploração de atividades de diversão no período noturno, que pode assumir natureza permanente (bares, cafés, restaurantes, discotecas, esplanadas), ou temporária (espetáculos, festas, feiras, eventos desportivos). Merece especial preocupação a constatação de que perdura a insuficiência dos meios de fiscalização das atividades ruidosas, problemática que se agravou nos últimos anos no domínio das administrações central e local. Expirou em 2011 o prazo de quatro anos legalmente fixado para acreditação de entidades para realização de ensaios de medição do ruído (artigo 34.º do Regulamento Geral do Ruído) e, não obstante as recomendações que o Provedor de Justiça já formulou sobre o assunto, muitos municípios fazem ainda depender a promoção das medições acústicas do pagamento prévio de uma taxa pelo lesado, abstendo-se de conceder sequência às queixas dos cidadãos que não possam suportar os encargos com os ensaios acústicos.

Por vezes, a atuação dos poderes públicos tem mais a ver com iniciativa própria do que com o quadro legal. Mesmo tendo presente que as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) constituem entidades fiscalizadoras do cumprimento das respetivas disposições do Regulamento Geral do Ruído (artigo 26.º), apurou-se que a CCDR do Norte não realiza medições de ruído desde o ano de 2007; pelo contrário, os serviços de Lisboa e Vale do Tejo inteiraram-nos de que, em caso de reclamação sobre ruído e na falta de meios próprios, solicitam a colaboração de entidade acreditada ou intimam o responsável pela atividade a promover os pertinentes ensaios acústicos, apresentado prova do cumprimento dos parâmetros aplicáveis às atividades ou fontes ruidosas.

As limitações de recursos financeiros e as restrições orçamentais não deixam de se fazer sentir. Veja-se o que nos deu conta a Câmara Municipal de Marvão: através da Associação de Municípios de Castelo de Vide, Marvão e Portalegre, o município integrou um programa de formação e de aquisição de um sonómetro em conjunto com outros municípios; todavia, o fiscal municipal — que oportunamente teve a devida formação — nunca efetuou qualquer medição no terreno e acabou reconduzido para tesoureiro municipal, em 2008. Outras respostas, porém, têm sido encontradas com maior sucesso. Dispôs-se o Município da Covilhã a suprir a insuficiência dos meios de fiscalização do exercício das atividades ruidosas e a promover a quantificação do ruído perturbador imputado ao estabelecimento

reclamado. Foi organizado processo de despesa e de contratação pública para aquisição dos meios necessários e contratação da prestação de serviços, e foi até equacionada a celebração de protocolo de parceria com a Universidade da Beira Interior. A autarquia ainda admitiu adotar medidas preventivas para salvaguarda do direito ao ambiente, à integridade física e à proteção da saúde, enquanto não for tomada uma decisão definitiva fundamentada na medição acústica. Já a Câmara Municipal de Cascais alterou a localização dos eventos no Mercado Municipal, passando a centralizar-se na entrada principal, com uma maior proximidade à via pública, reduzindo assim a proximidade aos prédios de habitação, mais afetados pelo movimento próprio da realização do evento e também antecipou o horário das atuações musicais.

Quadro 11

Ordenamento do território	262
<i>Geral</i>	27
Instrumentos de gestão territorial	8
Regimes territoriais especiais (restrições de interesse público)	4
Avaliação do impacto ambiental	5
Execução de obras públicas	10
<i>Domínio público</i>	196
Infraestruturas, equipamento e tráfego urbano	88
Infraestruturas rodoviárias	89
Domínio público hídrico e infraestruturas portuárias	4
Zonas verdes	7
Cemitérios	5
Infraestruturas ferroviárias	3
<i>Expropriações por utilidade pública</i>	12
Procedimento	4
Vias de facto	7
Reversão	1
<i>Servidões administrativas</i>	20
<i>Outros instrumentos</i>	2
<i>Baldios</i>	4
<i>Terrenos públicos em regime de domínio privado</i>	1

No ano de 2017 foram recebidos diversos pedidos de intervenção junto da EMEL, referindo-se as queixas a uma grande diversidade de assuntos: desde a atuação indevida

por parte dos agentes de fiscalização até ao deficiente funcionamento da aplicação eletrónica e dos terminais de pagamento, passando pelos pressupostos de atribuição de dísticos de residente, aos critérios de determinação da sua validade. Deve reiterar-se que os resultados da intervenção junto da Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa têm sido muito positivos, seja pelo reconhecimento de que, por vezes, os serviços não estiveram bem; seja pela tolerância revelada nas situações de lapsos desculpáveis dos utentes (como acontece, por vezes, na inserção das matrículas das viaturas ou das vias na aplicação eletrónica); seja, ainda, pela preocupação manifestada em garantir o acesso a dísticos de residente; seja, igualmente, no reconhecimento dos direitos dos moradores de vias intersticiais entre zonas delimitadas de estacionamento tarifado; seja, por fim, por garantir o imediato ressarcimento dos prejuízos patrimoniais causados em viaturas pelo deficiente funcionamento das barreiras e pilaretes em zonas de acesso condicionado, nos casos em que os danos não são imputáveis aos condutores.

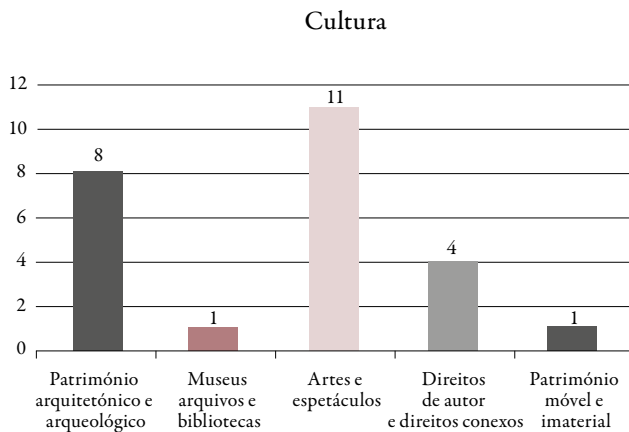
As inquietações dos cidadãos relativamente aos temas do estacionamento e da mobilidade urbana não se confinam a Lisboa, sendo sentidos por todo o país os problemas do estacionamento tarifado à superfície. Procurando tratar o tema numa perspetiva nacional, e ponderando a necessidade de regulamentação geral sobre o assunto, o Provedor de Justiça pediu ao Governo que se pronunciasse sobre um conjunto de preocupações inerentes à mobilidade urbana e ao estacionamento automóvel, de entre as quais se destacam a diferença de valores cobrados nos diversos municípios; a disparidade de critérios subjacentes à concessão de isenções; a desigualdade de formalidades nos procedimentos sancionatórios; a dificuldade de prova das anomalias no funcionamento dos equipamentos e das aplicações eletrónicas e, também, a incongruência ou insuficiência de sinalização vertical e as consequências das respetivas alterações. Para além destas questões, também se pediu ponderação sobre os temas da participação dos trabalhadores no produto das coimas, da atualização da rede de transportes coletivos e da acessibilidade. A resposta, espera-se, chegará em 2018.

Continuaram a ser recebidas queixas relacionadas com a constituição de servidões administrativas. As mais frequentes reportavam-se a infraestruturas de comunicações (traçado aéreo e/ou poste) que foram instaladas em terrenos sem o conhecimento dos proprietários. Nestas situações, a intervenção começa pela obtenção de informações sobre os procedimentos seguidos para notificar os proprietários da colocação de infraestruturas nos seus terrenos — o que nem sempre é possível, designadamente quando estão em causa traçados instalados há várias décadas. De todo o modo, os pedidos de desvio das linhas são quase sempre satisfeitos, apenas muito pontualmente ficando a situação reclamada a aguardar alternativa ao traçado existente, em nome do dever de garantir a continuidade do serviço. A recente partilha de infraestruturas entre operadoras traz novos desafios à satisfação destes pedidos, como sucedeu quando o proprietário de um terreno que queria

solicitar o desvio do traçado se viu confrontado com a notícia de que a infraestrutura tinha deixado de ser utilizada pela MEO e passara a ser partilhada entre outros operadores.

Embora em número menos expressivo, foram também recebidas queixas relacionadas com servidões administrativas elétricas, designadamente relativas ao corte, em terrenos privados, de vegetação que se encontrava dentro da faixa de proteção das linhas elétricas. Nestes casos, os proprietários dos terrenos onde se encontram estabelecidas as linhas são obrigados a garantir que as plantações não prejudicam a sua exploração, mas tal dever não obsta a que sejam indemnizados pelos prejuízos decorrentes do corte de arvoredo.

Gráfico XVI

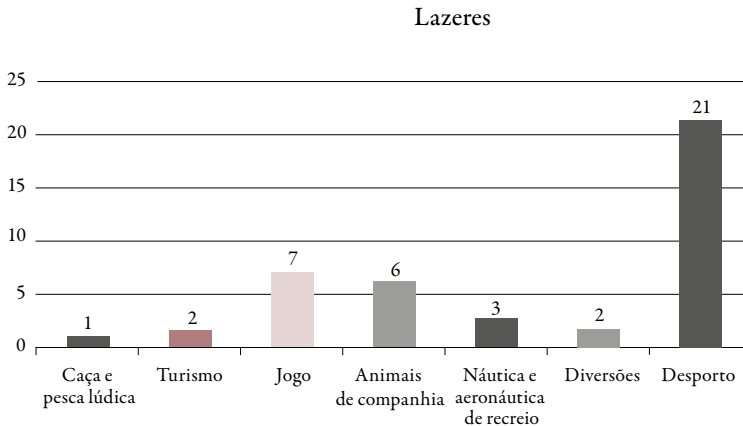


São muito diversas as intervenções pedidas no domínio da cultura. Por exemplo, algumas entidades que se candidataram a concursos de apoio às artes requereram a atuação junto da Direção-Geral das Artes para desbloqueamento de alegadas obstruções ao regular acesso a documentos administrativos. Em causa estavam, fundamentalmente, entraves de ordem burocrática à consulta e reprodução de documentos, bem como a denegação de pedidos com fundamento na proteção de segredos, direitos de autor ou dados nominativos.

Noutro plano, foi recebida queixa por destruição de obra que fora cedida por estudante finalista da Faculdade de Belas Artes da Universidade de Lisboa para exposição temporária. Ouvimos a entidade visada quanto à disponibilidade em adotar medidas que melhor assegurassem a integridade de obras cedidas para efeitos de exibição, tendo em conta o dever da entidade promotora de exposição de obras de arte efetuar o seguro das mesmas, nos termos previstos no Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos. Veio a ser acatada a sugestão formulada, passando a Faculdade a incluir, no âmbito dos protocolos de colaboração de âmbito expositivo, uma cláusula que determina a obrigatoriedade de realizar seguro contra incêndio, transporte, roubo e outros riscos de destruição ou deterioração, quanto às obras de arte exibidas.

Outro pedido, que deu origem a processo ainda em instrução, teve a ver com o risco para a integridade física ou mesmo para a vida dos visitantes que representa o percurso pedonal ao longo das muralhas do castelo de Óbidos.

Gráfico XVII



No ano que findou foram tratados 42 processos sobre questões relacionadas com atividades em tempo de repouso, de distração ou de entretenimento.

Começa-se por assinalar a consagração, na Lei do Orçamento de Estado para 2017, da equiparação dos montantes dos prémios atribuídos em reconhecimento do valor e mérito dos êxitos desportivos dos atletas paralímpicos aos valores atribuídos aos atletas olímpicos, dando resposta favorável à chamada de atenção que, ainda em 2015, o Provedor de Justiça fizera ao Governo, sobre a circunstância de o valor dos prémios atribuídos aos jogadores olímpicos constituir então o dobro do valor dos prémios atribuídos aos jogadores paralímpicos.

É igualmente relevante dar conta de que foram recebidos mais de uma dezena de pedidos relativos aos termos em que decorre a formação de treinadores para revalidação do Título Profissional de Treinador de Desporto, em especial nas modalidades de hóquei em patins e futsal, pretendendo-se uma mais equilibrada distribuição geográfica dos cursos, menores custos e valorização da experiência e do trabalho de campo em termos de créditos. As pertinentes alterações legislativas estão a ser equacionadas, decorrendo atualmente a consulta às federações e aos demais agentes desportivos.

Dando resposta à tomada de posição do Provedor de Justiça, a Secretaria de Estado do Turismo comprometeu-se a reforçar, no âmbito da revisão da Lei do Jogo, os direitos dos frequentadores que sejam expulsos ou proibidos de entrar nos casinos, designadamente através da adoção de medidas que mitiguem a falta de notificação dos fundamentos das ordens de afastamento.

Quadro 12

Serviços públicos essenciais	505
Água	66
Correios	39
Eletricidade	118
Gás	36
<i>Internet</i>	8
Resíduos e saneamento	13
Telefone fixo	4
Telefone móvel	9
Pacotes de serviços de comunicações eletrónicas	205
Televisão	3
Outras questões de serviços públicos essenciais	4

Já se aludiu ao elevado número de queixas recebidas pelo Provedor de Justiça sobre a prestação de serviços públicos essenciais (505), entre os quais se destacam o fornecimento de água, de energia elétrica, de gás natural e as comunicações eletrónicas. Representaram 40% do total de queixas recebidas em 2017, portanto e de longe, a maior fatia das matérias que integram a unidade temática.

As entidades reguladoras são também visadas neste tipo de processos (a ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações foi visada em 23 processos; a ERSE-Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos em 13 e a ERSAR-Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos em 2), sendo reclamadas as omissões de atuação ou de resposta aos pedidos dos consumidores. Em particular, assinala-se a insatisfação dos consumidores tanto com a demora na obtenção de resposta às reclamações apresentadas à própria ANACOM como com o entendimento desta entidade sobre a sua falta de competência para resolver conflitos individuais entre prestadores de serviços e utilizadores.

Sublinhando o relevante papel das entidades reguladoras, pode mencionar-se a campanha da operadora MEO, lançada no verão de 2017, nos termos da qual eram atribuídos espontânea e gratuitamente aos clientes 2GB adicionais de *internet*. No entanto, esta vantagem só era gratuita até ao dia 31 de agosto, devendo os clientes contactar a empresa acaso não pretendessem suportar o seu custo após aquela data. A ANACOM veio a determinar a cessação imediata da campanha.

Relativamente às operadoras de comunicações eletrónicas, o maior número de queixas diz respeito aos pacotes de serviços (205 queixas), pois que compreendem, no mesmo contrato, diversos serviços. Individualizando os serviços, as queixas são em muito menor número: 13 sobre telefone; 8 sobre *internet* e apenas 3 sobre televisão. As questões mais frequentemente expostas reportaram-se ao cumprimento das obrigações contratuais

assumidas perante os clientes, em especial aos termos da celebração e rescisão dos contratos, mas são também questionados aspetos ligados às condições de cancelamento de serviços no curso do período de fidelização e um significativo número de queixas tem por objeto a faturação, designadamente, a falta de envio de fatura em suporte físico, a existência de lapsos na cobrança e a insuficiência da informação prestada. A intervenção do Provedor de Justiça também é requerida, por vezes, no sentido de ser obtido acesso a gravações de contactos telefónicos entre as operadoras e os clientes.

Com a entrada em vigor do regime do livro de reclamações em formato eletrónico, de acordo com o qual as reclamações são levadas ao conhecimento das entidades reguladoras e é imposta ao fornecedor de bens ou prestador de serviços a obrigação de prestar resposta no prazo máximo de 15 dias úteis, alguns queixosos que revelaram não ter conhecimento deste meio foram encaminhados para a sua utilização, sem prejuízo de se transmitir que poderiam voltar a dirigir-se ao Provedor de Justiça se a situação se mantivesse inalterada.

Foram igualmente encaminhadas as situações que implicavam apreciações de natureza técnica, para as quais são necessários meios de que este órgão do Estado não dispõe.

Muitas vezes, também se sugere o uso de meios de resolução alternativa de litígios, nomeadamente a arbitragem necessária, nos casos em que a situação reclamada corresponde a um litígio de consumo relacionado com serviços públicos essenciais, os quais beneficiam deste regime. Isto, porque o n.º 1 do artigo 32.º do Estatuto do Provedor de Justiça prevê o encaminhamento para os meios gratuitos ou contenciosos especialmente previstos na lei.

Contudo, sempre que estão em causa queixas referentes a consumidores em situação de vulnerabilidade, são prontamente levadas a cabo diligências junto das prestadoras dos serviços e das entidades reguladoras do setor. São disso exemplo os apelos dos idosos perante práticas comerciais seguidas no setor da energia para angariação de clientes, depois de serem surpreendidos com a celebração de novos contratos de fornecimento de energia elétrica e com a rescisão dos contratos anteriores. As situações em causa levam-nos a admitir a possibilidade de os profissionais do setor de energia não informarem os consumidores das implicações que decorrem da assinatura dos documentos apresentados, como sucedeu num caso que, recentemente, chegou à Provedora de Justiça e que foi comunicado à ERSE, estando a entidade reguladora a averiguar se a conduta seguida pela empresa configura uma prática comercial desleal, para efeitos contraordenacionais.

Procedimentos concluídos

Em 2017, foram concluídos 1245 processos — o que significa um significativo aumento de 31% relativamente ao ano anterior (+298 procedimentos arquivados). Destacam-se os processos que foram arquivados com os seguintes fundamentos:

- 1, com formulação de recomendação;
- 11, sumariamente arquivados (0,8%);
- 370, depois de obtida a reparação ou o seu compromisso (29%);
- 359, por ulterior encaminhamento do queixoso para outros meios de resolução (28%);
 - 45, com chamada de atenção em casos de menor gravidade, mas com o intuito de, pelo menos futuramente, serem revistas práticas administrativas (3%);
 - 324, por improcedência da queixa (26%);
 - 135, por desistência dos queixosos⁽⁹⁾ (10%).

Colaboração das entidades visadas

A atividade instrutória que constitui a principal função deste órgão do Estado não pode prescindir da colaboração das entidades visadas. A isso obriga, também, o respeito pelo contraditório: se, por um lado, a instrução não deve bastar-se com os argumentos apresentados por quem se dirige ao Provedor de Justiça, por outro lado não pode deixar de conceder-se à entidade cuja atuação vem afirmada como ilegal ou injusta a possibilidade de apresentar os fundamentos que poderão explicar a situação contestada.

Do princípio da audição das entidades visadas resulta, igualmente, que o silêncio inusitado e a apresentação de explicações incompletas ou deficientemente ancoradas criam um entorpecimento desnecessário no prosseguimento das averiguações e uma dilação na conclusão da apreciação da queixa. Não obstante, sempre se dirá que a colaboração das entidades visadas tem conhecido uma evolução favorável ao longo dos anos, ainda que, por vezes, haja ainda a necessidade de recorrer aos préstimos do Ministério Público para tomar declarações dos faltosos.

Pelo contrário, é com satisfação que se assinala a criação, por algumas das entidades mais vezes visadas nos processos, de canais privilegiados de comunicação que, permitindo o tratamento célere, informal e expedito das questões, não descursa ou sequer belisca o necessário esclarecimento. A este propósito, não pode deixar de salientar-se a boa colaboração mantida com as Câmaras Municipais de Sintra e de Cascais, a Comissão de Coordenação da Direção Regional de Lisboa e Vale do Tejo, a Infraestruturas de Portugal, S.A., a Provedoria do Cliente da EMEL, a Direção-Geral do Consumidor, a Biblioteca Nacional de Portugal e a Faculdade de Belas Artes da Universidade de Lisboa; mas este registo elogioso deve estender-se, também, às entidades privadas prestadoras de serviços públicos essenciais, como é o caso da MEO-Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A., EDP-Energias de Portugal, S.A., e os CTT-Correios de Portugal, S.A.

(9) Desistência presumida por falta de colaboração ou desistência expressa por perda de interesse superveniente.

É também de assinalar a muito boa cooperação tanto da Polícia de Segurança Pública como da Guarda Nacional Republicana.

Já se tendo sinalizado que a Câmara Municipal de Lisboa é uma das entidades mais vezes visadas nas queixas, assinala-se agora que apresenta um desempenho contraditório em termos de cooperação: se é boa a colaboração prestada pelo seu Departamento de Ambiente, já o acesso expedito a outros serviços está por vezes inviabilizado, situação ainda agravada pela circunstância de estarem frequentemente indisponíveis os contactos através dos meios publicitados no sítio eletrónico oficial. Merece particular referência a instrução dos processos sobre questões de urbanismo e de habitação, pois que a demora na prestação de esclarecimentos — que é especialmente relevante quando os trabalhos estão a decorrer e as obras postas em causa não se suspendem — pode inviabilizar a apreciação dos pressupostos que fundamentam o licenciamento das obras de demolição ou o licenciamento de trabalhos em imóveis incluídos na Carta Municipal do Património do PDM.

Neste último ano, revelou-se particularmente deficiente a resposta concedida a solicitações deste órgão do Estado por parte da Ministra da Presidência da Modernização Administrativa e da Direção-Geral do Património Cultural. E, também, por parte das Câmaras Municipais de Almada, da Amadora, do Barreiro, da Covilhã, de Faro, de Marco de Canaveses, de Paredes e de Santo Tirso e, ainda, pela Junta de Freguesia de Souselas e Botão.

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

De entre o conjunto de assuntos a cargo desta unidade temática, continuam a merecer destaque as queixas dirigidas ao Provedor de Justiça sobre assuntos fiscais: não obstante se tenha registado uma descida do número de queixas recebidas acerca desta matéria⁽¹⁰⁾, a fiscalidade representou, ainda assim, perto de 80% dos assuntos tratados nesta unidade temática em 2017.

Já o segundo tema mais visado nas queixas aqui recebidas – os assuntos económico-financeiros, representativos de 19% do total das queixas afetas à unidade temática – registou pequena subida relativamente ao ano anterior⁽¹¹⁾.

Como se verá mais adiante, as principais flutuações no número de queixas recebidas nesta unidade temática ficaram a dever-se, por um lado, ao decréscimo de queixas acerca do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e acerca de execuções fiscais e, por outro lado, ao aumento das queixas sobre taxas de portagem, desalfandegamentos e transportes.

(10) De 1281 para 977.

(11) De 214 para 236.

Foi possível, em 2017, reduzir a pendência de procedimentos a cargo desta unidade temática, assim se gerando condições que permitirão, espera-se, num futuro próximo, empreender estudos ou intervenções de fundo que a recorrência de certos problemas aconselha.

Quadro 13

Distribuição de procedimentos por matérias - unidade temática 2

Fiscalidade	977
Execuções fiscais	291
IRS	194
Taxas de portagem	120
IMI	72
Infrações fiscais	58
Direitos aduaneiros e desalfandegamento	53
Tributação automóvel	46
Matrizes prediais e avaliações	30
IVA	20
Imposto do selo e IMT	18
Obrigações acessórias	17
Reclamações, impugnações e recursos	15
Benefícios fiscais	7
Contribuição para o audiovisual	3
IRC	2
Vários	31
Assuntos económico-financeiros	236
Banca	85
Transportes	73
Comércio	27
Seguros	26
Outras atividades económicas/profissões	9
Dívidas	6
Mercado de capitais	4
Empresas	1
Concorrência	1
Vários	4
Fundos Europeus e Nacionais	27

Agricultura	12
Emprego	6
Educação e formação profissional	3
Vários	6
Total de procedimentos abertos	1240

Procedimentos arquivados

Foram arquivados 1390 procedimentos de queixa em 2017, assim distribuídos no tocante aos respetivos motivos de arquivamento:

- Em 593 casos (42,7%), concluiu-se pela improcedência da queixa;
- Em 687 casos (42,2%), ocorreu a reparação da ilegalidade ou injustiça durante a instrução do procedimento;
- Em 116 casos (8,3%), veio a verificar-se ser indispensável, ou mais adequada, a resolução da questão controvertida por outros meios, com o consequente encaminhamento do queixoso para meio considerado idóneo para fazer valer a sua pretensão;
- Em 48 casos (3,5%), o arquivamento foi determinado por desistência de queixa;
- Em 24 casos (1,7%) foi dirigida sugestão ou formulada chamada de atenção ao órgão ou serviço competente;
- Em 20 casos (1,4%), factos novos, apurados durante a instrução do procedimento, revelaram que a questão se encontrava fora do âmbito de atuação do Provedor de Justiça;
- Apenas em 2 casos (0,1%) o arquivamento foi determinado por motivos administrativos (anulação ou substituição do número do procedimento).

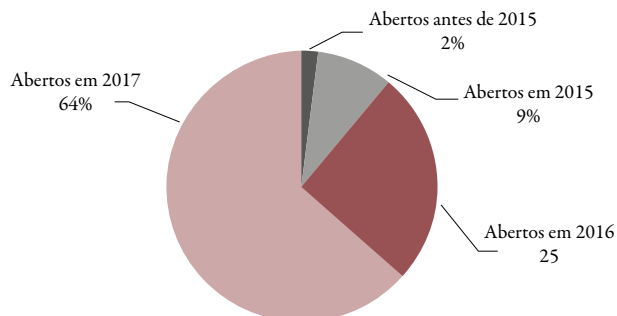
Manteve-se o habitual esforço de compatibilização de dois objetivos, nem sempre fáceis de alcançar em conjunto mas ambos essenciais ao pleno cumprimento dos deveres estatutários do Provedor de Justiça: o rigor e a profundidade na análise dos assuntos que lhe são expostos, por um lado, e, por outro lado, a celeridade na tomada de decisões finais sobre esses assuntos.

Foi assim que, em 2017, se logrou encerrar a instrução e assumir posição final em cerca de 2/3 dos procedimentos abertos nesse mesmo ano. Significativa foi também a parcela de casos encerrados em 2017 cuja instrução se iniciara no ano imediatamente anterior, já que estes casos representam ¼ do total dos arquivamentos de 2017.

A respeito deste assunto veja-se o gráfico *infra*.

Gráfico XVIII

Ano de abertura dos procedimentos arquivados em 2017



A cada uma destas 1390 decisões finais tomadas após a instrução dos respectivos procedimentos, correspondeu a realização de, pelo menos, outras tantas elucidacões dirigidas aos autores das queixas acerca dos fundamentos das conclusões alcançadas, a que acresceram, ainda, outras 376 elucidacões de outros tantos cidadãos cujas comunicacões não deram origem à abertura de procedimento de queixa, antes tendo sido classificadas como exposiçao geral ou como queixa merecedora de decisao de indeferimento liminar.⁽¹²⁾

Procedimentos pendentes em 31 de dezembro de 2017

Como acima se disse, foram arquivados 1390 procedimentos de queixa em 2017, número que, por ser superior ao dos procedimentos abertos, permitiu reduzir um pouco a pendência que se situava, no último dia do ano, nos 435 procedimentos - menos 150 do que a pendência registrada no final do ano anterior.

Sendo inevitável que a instrução de alguns procedimentos se prolongue no tempo para além do prazo máximo de um ano tido como referência orientadora - nomeadamente perante a complexidade das questões em análise -, certo é que o esforço de informalidade e celeridade efetuado na fase de recolha de elementos essenciais a uma tomada de posição conhecedora e fundamentada tem tido bons resultados, como revela este gráfico de análise da pendência registrada em 31 de dezembro de 2017, à luz do critério do ano de abertura dos procedimentos:

(12) Os casos em que as comunicacões dos cidadãos são classificadas como exposiçao geral ou queixa para indeferimento liminar encontram-se elencados nos artigos 16.º e 17.º, respetivamente, do Regulamento Interno que disciplina o funcionamento dos serviços de apoio ao Provedor de Justiça, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 165, de 28.08.2014, p. 22 337 e seguintes.

Gráfico XIX

Ano de abertura dos procedimentos pendentes em 31 de dezembro de 2017

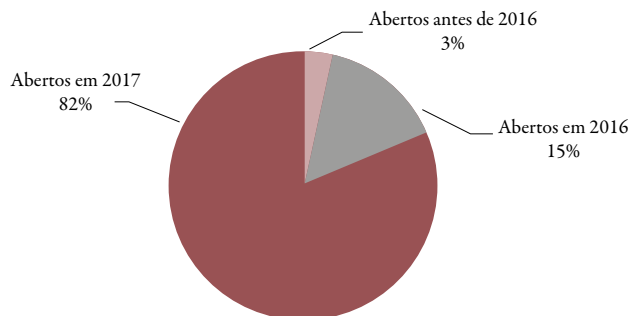
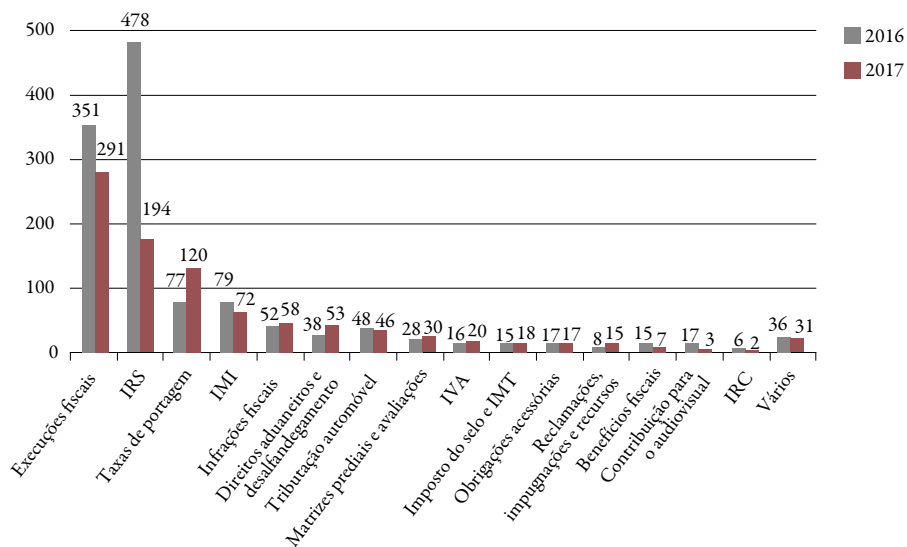


Gráfico XX

Distribuição de procedimentos por matérias - fiscalidade (comparativo 2016/2017)



Como vem sendo usual, as queixas sobre IRS e execuções fiscais ocupam os lugares cimeiros no que diz respeito aos temas de fiscalidade expostos ao Provedor de Justiça. Em 2017 as queixas sobre execuções fiscais superaram as que versaram sobre IRS – nos últimos anos tem havido alguma alternância entre estes dois assuntos nos primeiros lugares dos temas fiscais mais frequentemente objeto de queixa. Apesar de não se terem registado

alterações legislativas ou procedimentais relativamente à questão da cobrança de taxas de portagens, certo é que as queixas sobre esta matéria voltaram a registar aumento relevante. Aumentaram também as queixas sobre o desalfandegamento de encomendas provenientes de países externos à União Europeia. Vejamos um pouco mais de perto cada uma destas realidades:

Execuções fiscais

Não obstante tenham sido recebidas, em 2017, menos 60 queixas sobre execuções fiscais relativamente ao ano anterior, a realidade revelada por essas queixas continua a ser motivo de preocupação crescente para este órgão do Estado. Essa realidade, é importante dizê-lo, apresenta-se bastante diferente consoante se esteja perante execuções fiscais instruídas pelos serviços de finanças da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) ou perante execuções fiscais instruídas pelas secções de processo executivo da segurança social.

São diferentes, desde logo, os números, pois mais de 55% das queixas sobre execuções fiscais tiveram como entidades visadas as secções de processo executivo da segurança social, enquanto as execuções fiscais instruídas pelos serviços da AT se quedaram pelos 37%.⁽¹³⁾ A experiência, bem como os meios humanos e técnicos ao dispor de cada um destes serviços é também distinta, com clara vantagem para os serviços da AT.

Apesar de não ter havido, ainda, oportunidade para uma análise global do estado das execuções fiscais pendentes nos serviços da segurança social, afigura-se desde já evidente a necessidade de reforço dos meios humanos e técnicos que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS) afeta a esta tarefa, cujas exigências técnicas e de permanente atualização de conhecimentos são cada vez maiores.

É justo, porém, reconhecer o esforço de resposta e a boa colaboração prestada ao Provedor de Justiça de igual forma por ambas as entidades – AT e IGFSS – na instrução de procedimentos sobre execuções fiscais.

De entre estas queixas continuam a merecer especial destaque os problemas relacionados com a penhora de saldos de contas bancárias e de vencimentos ou pensões, situação já assinalada em anos anteriores.⁽¹⁴⁾ Continuaram, pois, a ser efetuadas diligências junto dos órgãos da execução fiscal mas, muito especialmente, a ser prestados esclarecimentos aos executados sobre a forma mais eficaz de se oporem a penhoras que afetem indevidamente a parte impenhorável dos seus bens ou rendimentos. Constatava-se, com gosto, que muito poucos cidadãos voltam a dirigir-se ao Provedor de Justiça após serem encaminhados e

(13) As restantes queixas sobre a matéria tiveram como entidades visadas instituições bancárias (13%) e alguns municípios e serviços municipalizados detentores de competência e meios próprios para cobrança coerciva das dívidas dos municípios.

(14) Cf. *Relatório à Assembleia da República - 2016*, p. 67.

esclarecidos acerca dos meios ao seu dispor para evitar ou fazer cessar essas penhoras, o que poderá significar que logram resolver o problema na sequência desse encaminhamento.

A morosidade, por parte dos órgãos da execução fiscal, na comunicação, aos bancos, do cancelamento de ordens de penhora de saldos de contas bancárias, bem como a morosidade de algumas instituições bancárias na execução dessas ordens de cancelamento ou levantamento das penhoras foram, também, motivo de preocupação e revelaram necessidade de intervenção em 2017.

Em mais do que um caso foi detetada prática irregular do órgão da execução – no caso, uma secção de processo executivo da segurança social – no tocante à restituição de valores indevidamente penhorados ou penhorados em excesso. Não obstante a norma constante do artigo 81.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) permita a aplicação desses valores no pagamento de outras dívidas, certo é que tal não pode acontecer para além do prazo de 30 dias previsto na mesma disposição legal, prazo que, em casos analisados no ano de 2017, se constatou estar largamente ultrapassado⁽¹⁵⁾. Julga-se, porém, que a intervenção do Provedor de Justiça nessa matéria tenha contribuído para a prevenção de casos futuros e para a regularização de alguns outros entretanto ocorridos.

Logrou-se sensibilizar os serviços da AT para a importância de reanalisar um pedido – inicialmente indeferido - de anulação de venda de um imóvel que a executada alegara constituir a casa de morada da sua família e que, por esse motivo, beneficiaria da proteção concedida pela Lei n.º 13/2016, de 23 de maio.

Sensível aos argumentos do Provedor de Justiça e às alegações e elementos probatórios apresentados pela executada, os serviços visados acabariam por rever a sua decisão inicial e deferir o pedido de anulação da venda.

Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

A diminuição das queixas sobre IRS registada em 2017 mais não é, em bom rigor, do que um regresso aos números habituais, prévios ao aumento excepcional de queixas que a Reforma do IRS gerou⁽¹⁶⁾. Dito de outra forma, não são os 194 procedimentos abertos em 2017 que demandam especial análise, foram os 478 procedimentos de 2016 que se afastaram do padrão normal de queixas ao Provedor de Justiça sobre este imposto.

Ainda assim, dos números não pode extrair-se a conclusão apressada de que os problemas revelados pelas queixas de 2016 se encontram já esclarecidos e ultrapassados na totalidade. Se em alguns casos isso se verifica - a opção pela tributação conjunta em declarações entregues fora do prazo legal, bem como a dedução à coleta de IRS do valor das refeições

(15) Procedimento Q-7113/15. Cf. *Tomadas de Posição - 2017*, p. 63.

(16) A Reforma do IRS entrou em vigor em 1 de janeiro de 2015 mas parte dos seus efeitos só foi sentida pelos contribuintes em 2016.

escolares são dois importantes exemplos de assuntos bem resolvidos⁽¹⁷⁾ -, outros subsistem e novas questões surgiram. Foi com o objetivo de recordar os problemas que subsistem e de elencar os que entretanto surgiram em sede de IRS que o Provedor de Justiça se dirigiu, em setembro de 2017, ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais⁽¹⁸⁾.

De entre os novos assuntos assim expostos ao Executivo, destaca-se, desde logo, um problema relacionado com a tributação das pensões de alimentos: tendo-se constatado que o regime vigente permite que, para um mesmo valor de pensão de alimentos, o montante da dedução específica que abate a esse rendimento possa variar consoante o restante rendimento do beneficiário da pensão de alimentos seja rendimento de trabalho dependente (categoria A) ou de pensões (categoria H), com prejuízo para os sujeitos passivos que auferem exclusiva ou essencialmente rendimentos de pensões, questionou-se o Secretário de Estado sobre se estaria prevista alguma alteração ao regime legal vigente, de modo a por fim a esta situação iníqua. No final do ano aguardava-se, ainda, resposta a esta questão.

Outro assunto também submetido à consideração do titular da pasta dos Assuntos Fiscais através do mesmo ofício foi o da necessidade de alargamento do mínimo de existência previsto no artigo 70.º do Código do IRS aos trabalhadores independentes. Recorde-se que essa proteção legal apenas beneficiava os titulares de rendimentos predominantemente originados em trabalho dependente ou em pensões, já que apenas a estes era assegurado que da aplicação das taxas de imposto previstas no artigo 68.º do referido Código não poderia resultar um rendimento líquido de imposto inferior a € 8500.

Não obstante a ausência de resposta formal do Executivo ao Provedor de Justiça, constatou-se que as alterações introduzidas pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (aprovou o Orçamento do Estado para 2018), no artigo 70.º do Código do IRS, foram ao encontro das preocupações que haviam sido expostas ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais e asseguraram o alargamento da proteção até então reservada a trabalhadores dependentes e pensionistas a um conjunto amplo de trabalhadores independentes. Todo o modo de funcionamento do mínimo de existência sofreu alterações, passando o mesmo a ser atualizado em função do Indexante dos Apoios Sociais, com a garantia expressa de que, da aplicação desta nova fórmula, nunca poderá resultar o apuramento de um mínimo de existência de valor inferior ao valor anual da retribuição mínima mensal garantida.

Sem resposta expressa, mas neste caso também sem qualquer previsão ou solução na Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2018, mantém-se a questão de saber se está

(17) Após a alteração da alínea c), do n.º 2, do artigo 59.º, do Código do IRS, introduzida pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (aprovou o Orçamento do Estado para 2017), a opção pela tributação conjunta passou a poder ser exercida em declaração entregue fora do prazo legal; quanto à dedutibilidade das refeições escolares à coleta de IRS, foi assegurada pela mesma Lei n.º 42/2016, através do aditamento da alínea c), do n.º 1, do artigo 78.º-D, do Código do IRS.

(18) O ofício S-PdJ/2017/17546, de 12 de setembro, expedido no âmbito do procedimento P-6/16, encontra-se disponível no sítio eletrónico do Provedor de Justiça, em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/Sec_Estado_dos_Assuntos_Fiscais.pdf

a ser ponderada alguma alteração da redação do n.º 2, do artigo 43.º, do Código do IRS, no sentido de assegurar que os não residentes, tal como os residentes, possam beneficiar de isenção de tributação de IRS em 50% das mais-valias, questão que preocupa o Provedor de Justiça, desde logo por o regime vigente poder colocar em causa – como a jurisprudência dos nossos tribunais superiores tem vindo a fazer notar – uma limitação à liberdade de circulação de capitais contrária ao disposto no atual artigo 63.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.⁽¹⁹⁾

Continuam a chegar ao Provedor de Justiça queixas formuladas por contribuintes que desconhecem os contornos – nem sempre simples, reconheça-se – das normas constantes das convenções destinadas a evitar a dupla tributação internacional. Não raro, há apenas que esclarecer como funcionam os mecanismos previstos nas referidas convenções, missão nem sempre fácil atenta a elevada tecnicidade destas questões⁽²⁰⁾.

Tributação do património

A tributação do património – que aglutina as queixas acerca do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e respetivo adicional (AIMI), matrizes prediais e avaliações – deu origem, em 2017, à abertura de procedimentos em número muito próximo do ano anterior.

É importante notar que, embora tenham sido abertos apenas 11 procedimentos sobre questões relacionadas com o AIMI, as queixas recebidas sobre este Adicional foram em número bastante superior, tendo totalizado cerca de meia centena de queixas, as quais foram incorporadas e distribuídas pelos 11 procedimentos referidos, evitando-se a abertura de inúmeros procedimentos sobre assuntos idênticos⁽²¹⁾.

Precisamente porque estavam em causa problemas de conceção do tributo ou de interpretação de normas legais, entendeu-se sistematizar todas as questões abordadas nas queixas sobre AIMI e dirigir um ofício ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais colocando todas as dúvidas essenciais a uma tomada de posição do Provedor de Justiça sobre essas questões⁽²²⁾. Deixaram-se fora dessa comunicação as (poucas) queixas que, à partida, se concluiu carecerem de fundamento, tendo nesses casos sido efetuadas as correspondentes elucidações aos queixosos.

(19) Ex-artigo 56.º do TCE.

(20) A título de exemplo, veja-se a elucidação elaborada no procedimento Q-6780/16. Cf. *Tomadas de Posição - 2017*, p. 77.

(21) Os gráficos cuja análise serve de ponto de partida a esta reflexão e apreciação da atividade procedimental da unidade temática 2 em 2017 revelam o número de *procedimentos abertos* e não de *queixas recebidas*, sendo este número invariavelmente superior àquele.

(22) O ofício S-PdJ/2017/17008, de 27 de setembro, expedido no âmbito do procedimento Q-4697/17, encontra-se disponível no sítio eletrónico do Provedor de Justiça, em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_Sec_Estado_AIMI.pdf

Foram três os assuntos assim submetidos à consideração do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais acerca deste assunto, a saber: (1) a questão do regime aplicável aos contribuintes casados, procurando apurar-se, desde logo, se o melhor regime regra seria o da tributação separada com possibilidade de opção pela tributação conjunta, ou vice-versa; (2) a duvidosa opção de agravamento tributário concretizada através da norma constante do artigo 135.º - K do Código do IMI, o qual manda aplicar aos sujeitos passivos ainda identificados por verbete⁽²³⁾, as regras (mais gravosas) aplicáveis às pessoas coletivas e (3) as exigências feitas ao cabeça-de-casal e herdeiros de heranças indivisas para a concretização da sua opção pelo afastamento da equiparação da herança a pessoa coletiva.

No final do ano, não só nenhuma resposta havia sido prestada às questões colocadas, como novas queixas haviam sido dirigidas ao Provedor de Justiça, pelo que uma tomada de posição final sobre o assunto transitou, necessariamente, para 2018.

Ainda em sede de tributação do património, constatou-se a existência de várias situações de perda do direito à isenção de IMI atualmente prevista no artigo 11.º-A do respetivo Código (prédios de reduzido valor patrimonial de sujeitos passivos de baixos rendimentos). Questionados, os serviços locais da AT transmitiam, em regra, que o fim daquele benefício tivera como fundamento a constatação de uma divergência entre o domicílio fiscal dos sujeitos passivos e a morada de localização do imóvel, informação contrariada pelos sujeitos passivos que alegavam manter a sua morada no imóvel em causa.

A instrução destes casos visou, desde logo, apurar como fora detetada a alegada divergência entre o local do imóvel e o domicílio fiscal do sujeito passivo. À situação foi dada especial atenção e relevo já que, na eventualidade de as queixas serem procedentes e de se concluir que as isenções não deveriam ter cessado, a tributação indevida penalizaria, em especial, contribuintes finceiramente mais vulneráveis, alguns dos quais com rendimentos mensais inferiores ao montante das coletas postas à cobrança.

As informações obtidas ao longo da instrução do procedimento permitiram apurar que a operação de fiscalização levada a cabo para deteção de situações de reconhecimento indevido do benefício fiscal em causa teve em conta a comparação das freguesias averbadas na matriz como correspondentes à localização dos prédios e as freguesias correspondentes ao domicílio fiscal que foram importadas dos registos do cartão do cidadão, as quais são determinadas com base na Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP) vigente.

Não sendo de excluir a ocorrência de erros pontuais na atribuição da freguesia constante do cartão de cidadão, o que se concluiu em vários dos casos expostos ao Provedor de Justiça foi que o Instituto dos Registos e Notariado, I.P. fixara a freguesia constante do cartão de cidadão de acordo com a CAOP vigente e que as matrizes prediais nem sempre acompanharam a reorganização administrativa do território das freguesias, aprovada pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, encontrando-se aqui o foco das divergências e do

(23) Sejam eles pessoas singulares ou heranças indivisas.

cancelamento indevido de isenções de IMI para prédios de reduzido valor patrimonial de contribuintes de baixos rendimentos.

Embora de forma ínvia e geradora de incómodos injustificados, quer aos contribuintes, quer aos serviços locais da AT⁽²⁴⁾, a situação acabou por permitir a correção de erros das matrizes, uma vez que foi deixado aos órgãos periféricos da AT a competência para avaliar cada caso e, em consequência dessa avaliação, retificar a matriz e repor o benefício fiscal.

Não deixou, porém, de se sugerir à Direção de Serviços do IMI que, tendo em conta a CAOP vigente, promovesse uma verificação automática das matrizes prediais que permitisse confirmar e garantir a correção das freguesias associadas à localização dos prédios.

Taxas de portagem

As queixas sobre taxas de portagem ganharam especial relevo no conjunto das queixas sobre assuntos fiscais a partir da decisão de portajar as anteriormente designadas vias sem custos para o utilizador (SCUT) e de o fazer de modo desmaterializado isto é, sem a construção de barreiras físicas nos locais cuja transposição determina o pagamento do encargo de utilização da via.

Apesar da subida do número de queixas sobre esta matéria registada relativamente ao ano anterior⁽²⁵⁾ é necessário, também aqui, analisar os números no contexto dos últimos anos. Assim se conclui que as 120 queixas de 2017 sobre taxas de portagem ficaram muito aquém das 343 queixas de 2015 e, mesmo, das 271 queixas de 2014.

Os problemas colocados nestas queixas e as medidas que houve necessidade de adotar no final da respetiva instrução não motivaram especiais preocupações em 2017: não se registaram alterações legislativas ou procedimentais de relevo nesta matéria e parte dos problemas verificados continua a ser consequência de algum desconhecimento, por parte dos utilizadores das ex-SCUT, das exatas circunstâncias que condicionam e determinam a cobrança das taxas de portagem e dos custos a elas associados, decorrentes, quer ao sistema de cobrança existente, quer da instauração de processos contraordenacionais e de cobrança coerciva de taxas e encargos administrativos não pagos.

A este desconhecimento não serão alheios dois fatores: alguma complexidade do sistema de cobrança e a forma um tanto repentina como este mesmo sistema foi criado e introduzido em funcionamento. Apesar de alguns anos já terem decorrido desde o seu início, a verdade é que novos utilizadores destas vias vão sempre surgindo e algumas dificuldades de adaptação ao sistema acabam por se repetir. A função do Provedor de Justiça

(24) Recorde-se que no período que medeia entre a cessação da isenção e a conclusão de que, afinal, esta não deveria ter cessado, pode acontecer – e aconteceu várias vezes – que sejam instaurados processos de execução fiscal para cobrança coerciva das liquidações efetuadas na sequência da cessação – indevida – da isenção.

(25) De 77 para 120.

não pode deixar de ser, nestes casos, pedagógica e informativa, sem prejuízo de intervenções junto das concessionárias e/ou da AT destinadas a corrigir erros ou lapsos revelados pela instrução dos procedimentos.

É justo referir que, na larga maioria dos casos em que tais lapsos ou erros são detetados, as sugestões de retificação formuladas pelo Provedor de Justiça merecem bom acolhimento. Foi o caso de uma situação em que a Ascendi acedeu a anular os processos de cobrança coerciva que haviam sido instaurados contra o queixoso por reconhecer a ineficácia das notificações para pagamento decorrentes de um erro da empresa de aluguer de viaturas na indicação da morada do utilizador da viatura que efetuou as passagens.

Numa outra situação, a mesma concessionária acedeu a anular os processos de cobrança coerciva instaurados, por se ter verificado uma situação de falsificação de matrícula.

Outros assuntos fiscais

Ainda em matéria fiscal, algumas outras sugestões de atuação formuladas pelo Provedor de Justiça foram merecedoras de acolhimento por parte das entidades visadas. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a sugestão dirigida à Câmara Municipal de Estarreja visando fazer cessar a prática que vinha sendo seguida, de cobrança em dobro, a título de penalização, de taxas pagas fora de prazo, bem como a restituição à queixosa do valor irregularmente cobrado, no caso, a título de taxa de terrado, na Feira de Estarreja⁽²⁶⁾.

Com efeito, e atento o disposto no artigo 12.º, da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro (aprova o regime geral das taxas das autarquias locais), considerou o Provedor de Justiça insustentável que a Edilidade continuasse a cobrar uma penalização sem qualquer enquadramento nas leis habilitantes e que por esse facto não se encontrava prevista, nem no Regulamento Municipal de Taxas, Licenças e outras Receitas, nem no Regulamento do Comércio a Retalho não Sedentário do Município de Estarreja, sendo certo que o cumprimento extemporâneo do pagamento de taxas, apenas habilita o credor a exigir o pagamento de juros de mora nos termos do disposto no artigo 44.º da Lei Geral Tributária.

No tocante a infrações fiscais e à responsabilidade contraordenacional, manteve-se a prática de partilhar com a Direção de Serviços de Justiça Tributária os casos que suscitam dúvidas ao Provedor de Justiça, logrando-se, com frequência, alcançar, em colaboração com esta direção de serviços, decisões que asseguram a legalidade e a justiça dos casos expostos.

Foi o caso da situação reportada por contribuinte contra quem fora instaurado procedimento de contraordenação pela entrega fora de prazo da declaração modelo 3 de IRS reportada aos rendimentos do ano de 2014: tendo-se constatado que não fora observada

(26) Procedimento Q-2669/17. Cf. *Tomadas de Posição - 2017*, p. 59.

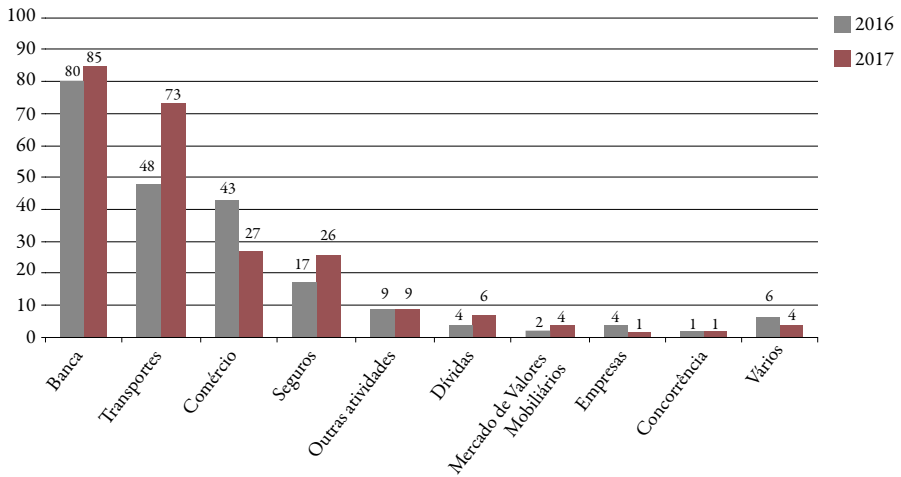
a presunção contida no n.º 1, do art.º 39.º, do CPPT⁽²⁷⁾ na contagem do prazo de 15 dias para pagamento da coima com redução, levando a que o serviço de finanças tivesse considerado como fora de prazo o pagamento da coima com redução que a contribuinte efetuara, afinal, em tempo, foi pelo Provedor de Justiça decidido solicitar a colaboração da Direção de Serviços de Justiça Tributária para reanálise da questão.

Em resposta, este serviço da AT informou terem sido extintos os processos de contraordenação e de execução fiscal entretanto instaurados, com a subsequente restituição, à contribuinte, dos montantes indevidamente pagos, tendo a mesma acabado por suportar apenas o pagamento - que efetuara em tempo - da coima com redução.

Continuam a aumentar as queixas sobre problemas no desfalecimento de encomendas⁽²⁸⁾, queixas que surgem quase sempre associadas à morosidade do procedimento e, por vezes também, à respetiva onerosidade.

Gráfico XXI

Distribuição de procedimentos por matérias - assuntos económico-financeiros (comparativo 2016/2017)



Mantiveram-se inalterados, em 2017, os assuntos económicos e financeiros mais frequentemente objeto de queixa: banca, transportes, comércio e seguros continuam a ocupar os primeiros lugares, com destaque para os dois primeiros temas, em especial, neste ano de 2017, para as queixas relacionadas com transportes.

(27) Nos termos do qual: «1 - As notificações efetuadas nos termos do n.º 3 do artigo anterior presumem-se feitas no 3.º dia posterior ao do registo ou no 1.º dia útil seguinte a esse, quando esse dia não seja útil».

(28) 22 queixas em 2014, 24 em 2015, 38 em 2016 e 53 em 2017.

Banca

Não se registaram alterações relevantes na tipologia de queixas sobre banca: as comissões continuam a ser o tema gerador de mais queixas, registando-se também alguns problemas com crédito à habitação e ao consumo, com a concessão e/ou utilização de cartões de débito ou crédito e com a problemática da exigência, pelos bancos, de cópia do cartão de cidadão aos titulares de contas bancárias, exigência cuja legalidade é questionada pelos queixosos.

A respeito desta última questão, foram elucidados diversos cidadãos, aos quais o Provedor de Justiça assegurou que as instituições de crédito continuam, não só autorizadas, como mesmo obrigadas, em determinados casos - nomeadamente quando não se afigurem viáveis quaisquer outras alternativas possíveis de comprovação dos elementos identificativos -, a proceder à reprodução do original dos documentos de identificação, em suporte físico ou eletrónico⁽²⁹⁾.

A análise das queixas sobre comissões deixa frequentemente a dúvida de saber se os cidadãos conhecem as contas de serviços mínimos bancários. Perante tal dúvida, opta-se por lhes dar a conhecer os respetivos contornos, em sede de elucidação, uma vez mais no exercício da função informativa e pedagógica que também cabe ao Provedor de Justiça.

Foi ainda no exercício dessa função que se esclareceram cidadãos acerca do âmbito de aplicação da norma que consagra restrições à venda executiva de imóveis destinados à habitação própria e permanente dos executados.

Tal proteção da casa de morada de família foi introduzida no nosso ordenamento jurídico através da Lei n.º 13/2016, de 23 de maio, que deu nova redação ao artigo 244.º, n.º 2 do CPPT, o qual passou a dispor que «*Não há lugar à realização da venda de imóvel destinado exclusivamente a habitação própria e permanente do devedor ou do seu agregado familiar, quando o mesmo esteja efetivamente afeto a esse fim.*».

Contudo, o âmbito de aplicação dessa proteção acha-se circunscrito às execuções fiscais, excluindo, como tal, as execuções cíveis através das quais a Banca cobra as quantias em dívida resultantes de situações de incumprimento dos créditos que concede aos particulares.

Foi objeto de ampla troca de correspondência com a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD), problema relacionado com a realização de débitos diretos em conta titulada por condomínio, não se tendo logrado obter a concordância da referida instituição de crédito para a resolução do assunto.

O queixoso questionava a regularidade dos débitos diretos alegando que, à sua revelia, a ordem para a respetiva realização fora subscrita pela outra administradora do condomínio, a qual, sozinha, não teria poderes para o efeito.

(29) Procedimento Q-5884/17. Cf. *Tomadas de Posição - 2017*, p. 74.

A CGD, em sede de resposta ao interessado, prévia à apresentação da sua queixa junto do Provedor de Justiça, invocara que não haviam sido exercidos os direitos de solicitar reembolsos, recusar cobranças ou inativar uma autorização de débito, enquadrando os factos no regime aplicável a operações autorizadas, mas incorretamente executadas.

Esta resposta não se afigurava adequada, porquanto os factos seriam enquadráveis no regime das operações não autorizadas (de todo), em cujos termos o utilizador não tem que solicitar a retificação ou o reembolso, bastando-lhe comunicar a irregularidade do débito dentro de determinado prazo, para que o legislador lhe reconheça direta e imediatamente aqueles direitos.

O procedimento acabaria por ser arquivado com uma chamada de atenção à CGD⁽³⁰⁾.

No que diz respeito à colaboração prestada ao Provedor de Justiça pelas duas entidades mais frequentemente visadas nas queixas sobre banca – CGD e Banco de Portugal, já que a natureza privada das generalidade das instituições de crédito as coloca fora do âmbito de intervenção deste órgão do Estado –, não se registam dificuldades, sendo a relação com estas entidades cordata e de respeito e colaboração mútuos.

Transportes

O teor e o número das queixas sobre transportes não tem sofrido alterações relevantes nos últimos anos. Verificou-se em 2017 um acréscimo relativamente aos últimos anos, é certo, mas recuando a 2014 encontra-se um número até um pouco superior ao registado este ano⁽³¹⁾.

Muito embora se trate de oscilações normais, qualquer acréscimo de queixas numa área tão sensível e que afeta tanto o dia a dia dos cidadãos, é sempre motivo de preocupação e reflexão. É o que se procurará fazer de seguida tendo presentes os números e o teor das queixas de 2017.

Constante ao longo dos últimos anos tem sido o elenco dos operadores da área dos transportes cuja atuação gera maior número de queixas. Em 2017, quatro entidades reuniram mais de metade do total das queixas sobre transportes: 15 queixas recebidas relativamente à atuação da CP – Comboios de Portugal, E.P.E. e outras tantas contra a atuação da TAP Portugal, a que se seguem o Metropolitano de Lisboa, E.P.E. com 8 e o Metro do Porto, S.A. com 5.

É justo mencionar a boa colaboração prestada ao Provedor de Justiça por qualquer uma destas entidades. Ainda que em alguns casos não se verifique total sintonia de posições acerca dos casos objeto de queixa, é bastante frequente que, no final da instrução, seja alcançada a satisfação da pretensão do queixoso (quando, obviamente, a mesma seja

(30) Procedimento Q-2823/15. Cf. *Tomadas de Posição - 2017*, p. 65.

(31) 89 procedimentos abertos em 2014, 52 em 2015, 48 em 2016 e 73 em 2017.

merecedora de provimento), com a resolução do problema que o levou a recorrer ao Provedor de Justiça. Esta satisfação da pretensão do queixoso é, porém, notoriamente mais difícil de alcançar quando, a montante, ou paralelamente, ao caso concreto objeto de queixa existem questões que demandam alterações estruturais e/ou acréscimo de custos para a transportadora.

Exemplo de casos que vão para além do problema concreto e pessoal do cidadão que se dirige ao Provedor de Justiça são as alterações ou supressões de carreiras e horários, as situações de avarias ou outros problemas que comprometem, quer a pontualidade das carreiras e composições, quer o conforto ou, mesmo, a segurança dos passageiros. Embora não ignorando que a resolução destes problemas demanda alterações e opções que não podem ser tomadas, pelas operadoras, de forma ligeira, tem o Provedor de Justiça procurado dispensar a estes problemas estruturais uma particular atenção, monitorizando situações por vezes para além do momento em que o caso concreto que lhe deu origem está já resolvido.

Alguns problemas de fundo que mereceram especial atenção em 2017 foram os da sobrelotação de comboios na Linha de Sintra, os das perturbações na circulação de composições que asseguram o serviço Intercidades da CP e os do incumprimento de horários e supressão de carreiras na Transportes Sul do Tejo, S.A. (TST).

Esta última transportadora não deixou de admitir a ocorrência dos incidentes relatados nas queixas dirigidas ao Provedor de Justiça (algumas de 2017, outras já em instrução desde 2016), atribuindo-os ao excesso de procura das carreiras por parte dos utentes, mas invocando tratar-se de situações pontuais.

Ainda assim, a TST mostrou-se empenhada em monitorizar «o fluxo de mobilidade dos clientes», de forma a poder ajustar a oferta à procura verificada na carreira em questão.

De todo o modo, foi a TST advertida pela Provedoria de Justiça para a necessidade de adotar, sempre que tal se mostre possível, medidas preventivas de novos incidentes - ainda que sazonais - relacionados com a sobrelotação e/ou a supressão de autocarros.

Quanto ao transporte ferroviário, a instrução dos procedimentos tem sido feita maioritariamente junto da CP, embora também se solicite a colaboração da Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP), mormente quando estão em causa situações de avarias ou atrasos que podem decorrer de problemas na infraestrutura, sendo que a IP é a empresa responsável pela atribuição e gestão de canais de circulação, sendo a ela que a CP deve reportar a existência de problemas de capacidade desses canais.

Em sede de instrução do procedimento acerca da sobrelotação na Linha de Sintra, foi a CP alertada para os deveres que lhe incumbem enquanto operadora do transporte ferroviário, conforme há muito fixado pela jurisprudência, designadamente no acórdão do

Supremo Tribunal de Justiça de 15.12.1998⁽³²⁾, segundo o qual «(...) *A superlotação de um comboio é incompatível com os deveres, por parte da CP, de ter o material circulante necessário para a execução do serviço com regularidade, eficiência e segurança e de manter em circulação um número de comboios adequado à intensidade do tráfego (...)*».

Em resposta, veio a CP informar a Provedoria de Justiça de que, atualmente, não é possível aumentar o número de serviços na Linha de Sintra devido ao estrangulamento associado à infraestrutura presente na estação de Agualva-Cacém, estação de bifurcação para a Linha do Oeste (comboios para Mira Sintra-Meleças) e Linha de Sintra.

Mais acrescentou que, de forma similar, na Linha de Cintura não é possível aumentar o número de serviços por não existirem canais de circulação disponíveis, admitindo ainda a existência de um problema de capacidade devidamente reportado à IP, responsável pela atribuição e gestão dos canais de circulação.

Tendo por base esta informação, foi a instrução do procedimento reorientada para a IP, cuja Direção de Comunicação, Imagem e Stakeholders veio defender que estão «(...) *ainda disponíveis 2 canais por hora em cada sentido de circulação, entre Mira Sintra-Meleças e o Rossio, pelo que seria viável realizar mais 2 comboios por hora em cada sentido de circulação, mesmo em hora de ponta(...)*».

Quanto à Linha de Cintura, informou a IP que, caso o aumento de comboios proveniente de Mira Sintra-Meleças não fosse direcionado para a Estação do Rossio mas antes para esta linha, existiriam alguns problemas de capacidade, uma vez que se trata da linha nacional com mais comboios a circular, mas «(...) *neste caso, a atribuição de novos canais horários para serviços com origem/destino na Linha de Sintra dependeria de uma reformulação dos horários atuais e, como é natural, essa reformulação teria que ter por base uma proposta da CP e uma articulação com o operador Fertagus (...)*».

Perante esta posição, a Provedoria de Justiça retomou as diligências instrutórias junto da CP, insistindo na necessidade de serem tomadas as providências necessárias para garantir uma maior oferta de transporte ferroviário na Linha de Sintra nas horas de ponta.

Em resposta, a CP admitiu eventuais problemas de pré-sobrelotação no troço Agualva-Cacém/Oriente, mas reiterou que na Linha de Cintura não é possível aumentar o número de serviços por não existirem canais de circulação disponíveis.

De todo o modo, a CP mostrou-se disponível para encontrar uma solução, a médio prazo, que ajude a ultrapassar a atual limitação de recursos materiais (material circulante) e humanos, que não permite um aumento imediato da oferta nesse percurso.

Mais acrescentou a CP que «(...) *o horário em vigor está a ser acompanhado de perto para análise de eventuais situações que estejam a causar menor conforto aos clientes, de forma a serem reajustadas assim que sejam reunidas as devidas condições (...)*».

(32) <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/5e179171ce3bf31e802568fc00390de?OpenDocument>

Ponderada esta posição, nomeadamente quanto à admissibilidade de problemas de sobrelotação no troço Agualva-Cacém/Oriente, mas, sobretudo, quanto aos esforços que se confia que a CP empreenderá no sentido de ultrapassar esse problema, inclusive através do aumento da oferta nesse percurso e no reajustamento dos respetivos horários, procedeu-se ao arquivamento do procedimento a que havia dado origem esta queixa. Tal decisão não significa que o Provedor de Justiça tenha prescindido de acompanhar a evolução deste assunto, pelo que foi solicitado à CP que mantenha este órgão do Estado informado sobre os resultados dos trabalhos em curso nesta área.

Ao nível do transporte aéreo, mantiveram-se os principais problemas já registados em anos anteriores, relacionados com atrasos ou cancelamento de voos e com o direito dos passageiros à correspondente compensação. As situações de extravio de bagagem continuaram a verificar-se, embora em menor número do que em anos anteriores.

Outros assuntos económicos e financeiros

A atividade seguradora, mormente a atuação da respetiva entidade reguladora e de supervisão - Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), continuou a ser objeto da atenção do Provedor de Justiça, tendo-se registado um ligeiro acréscimo das queixas sobre a matéria.⁽³³⁾ Regista-se com agrado a manutenção do bom nível de colaboração da ASF com o Provedor de Justiça, o que tem como efeito a melhoria do resultado da atuação de ambas as entidades, com benefício para a atividade seguradora e para os segurados.

A boa receptividade da ASF aos pedidos e sugestões do Provedor de Justiça ficou uma vez mais patente por ocasião do encerramento definitivo de um procedimento no âmbito do qual fora, ainda em 2016, dirigida uma sugestão de atuação à referida entidade de supervisão, relacionada com as dúvidas suscitadas ao Provedor de Justiça por cláusulas contratuais em uso por uma seguradora, as quais, por reproduzirem o regime legal de agravamento do risco, não deveriam constar, em princípio, de um seguro de vida.

Apesar de na minuta contratual da seguradora em causa existir disposição (para as coberturas complementares de acidente e de invalidez por doença ou acidente), que definia algumas das circunstâncias suscetíveis de agravar o risco, e cuja aplicação já se afiguraria, porventura, admissível – porque distintas de um «agravamento do estado de saúde da pessoa segura» –, a verdade é que as demais disposições pareciam denotar a aplicação, a seguros de vida, do regime legal de agravamento do risco, em violação do regime legal vigente.

A este respeito, viria a ser recebida comunicação da ASF, já em 2017, dando conta de que, na sequência da análise da sugestão do Provedor de Justiça e após contacto com a seguradora visada, concluiu que persistia a desconformidade acima referida nas apólices comercializadas pela mesma, induzindo o consumidor em erro quanto ao dever de

(33) De 17 para 26.

comunicar o agravamento do risco nos seguros de vida ou quaisquer circunstâncias suscetíveis de agravar o risco nas coberturas complementares.

A ASF termina a sua comunicação informando «que o assunto foi encaminhado para o Departamento de Supervisão Comportamental desta Autoridade, a fim de serem despoletadas as diligências de supervisão tidas por convenientes».

Também as queixas sobre assuntos sujeitos à supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) continuam a beneficiar da excelente colaboração desta entidade com o Provedor de Justiça. A instrução de tais procedimentos continua a revelar o excelente nível técnico colocado pela CMVM no tratamento dos assuntos a seu cargo, pautando a sua atuação por elevados critérios de rigor.

Um dos pouco casos de 2017 em que a atuação da CMVM foi objeto de queixa por morosidade na tomada de decisão sobre assunto que lhe fora oportunamente exposto era relativo à atuação de intermediária financeira registada naquela Comissão: a Orey Financial - Instituição Financeira de Crédito, S.A. (Orey).

A reclamação em causa, cuja complexidade a CMVM fizera desde cedo notar inclusivamente junto da queixosa, versava sobre (1) a prestação de informação relativa aos custos dos serviços prestados pela Orey; (2) a prestação de informação sobre a natureza e os riscos dos serviços a prestar e o funcionamento da plataforma de negociação da Orey e (3) a alegada prestação de aconselhamento desadequado por parte da mesma entidade.

Numa primeira fase instrutória a CMVM informou o Provedor de Justiça que a entidade visada não demonstrara, ainda «ter cumprido com os deveres inerentes à prestação do serviço de consultoria para investimento», pelo que o conselho de Administração da CMVM deliberara recomendar à Orey que «procedesse à reapreciação da reclamação em questão», tendo destas diligências sido dado conhecimento à queixosa/denunciante pela CMVM.

O subsequente acompanhamento do assunto pelo Provedor de Justiça permitiu apurar que a Orey reconheceu, perante o supervisor, a existência de falhas nas comunicações comerciais efetuadas pela sua área de negociação no âmbito do serviço de corretagem prestado. Perante essa assunção de responsabilidades, predis pôs-se tal instituição a compensar a queixosa/lesada *pelo valor considerado justo* relativamente às operações em apreço.

Chegados a este ponto, considerou o Provedor de Justiça que não se justificava a pendência do procedimento oportunamente aberto para análise da atuação da CMVM já que ficou provado que esta intervieria quando e como adequado junto da Orey.

Com efeito, interferir no processo negocial destinado ao ressarcimento dos prejuízos causados à queixosa pela atuação da Orey, nomeadamente ajuizar sobre o montante da compensação devida ou adequada, extravasaria já o âmbito de atuação da CMVM e, por maioria de razão, do Provedor de Justiça. Isso mesmo foi comunicado à interessada a quem, em última instância, restaria sempre o recurso à via judicial para dirimir o litígio com a Orey.

Foi este ano também concluída a apreciação de mais um caso em que havia sido solicitado ao Provedor de Justiça que exercesse a competência que lhe é atribuída pela alínea

c), do n.º 1, do artigo 26.º, do Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro e alterações subsequentes⁽³⁴⁾, isto é, que requeresse ao Ministério Público a instauração de ação destinada a obter a condenação na abstenção do uso de determinada cláusula contratual, no âmbito do direito de habitação turística.

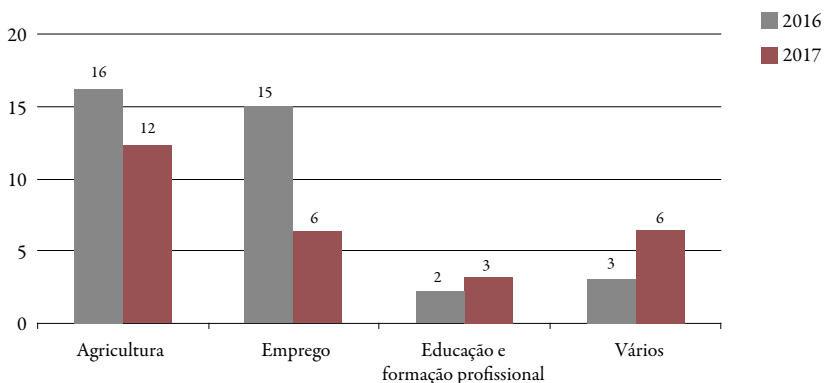
Reportava-se o pedido, por um lado, ao teor de cláusula segundo a qual o contrato teria «duração vitalícia a partir da data da sua assinatura», e, por outro lado, ao facto de nada ser dito «quanto à possibilidade efetiva dos subscritores (...) colocar(em) termo ao referido contrato».

Concluiu o Provedor de Justiça não existir motivo para a intervenção reclamada, desde logo porque, independentemente de qual seja a vontade do predisponente, o legislador coloca na exclusiva disponibilidade do consumidor, seja a manutenção de uma eventual perpetuidade do seu direito de habitação turística, seja a cessação do contrato que o suporta, por não mais pretender suportar os respetivos encargos, para o que poderá operar uma denúncia sem qualquer sanção, desde que decorridos pelo menos 2 anos. No clausulado analisado, a vigência do contrato obedeceria à duração vitalícia do direito de habitação turística, e ao mesmo clausulado aplicar-se-ia o regime jurídico da habitação periódica, em cujos termos também assistia ao consumidor o direito de denunciar o contrato, logo a partir do pagamento da segunda prestação anual.

Foi, pois, determinado o arquivamento do procedimento, com comunicação das conclusões aos queixosos, também informados do direito, que sempre lhes assistiria, de, junto do MP e de forma fundamentada, requerem a instauração da ação inibitória⁽³⁵⁾.

Gráfico XXII

Distribuição de procedimentos por matérias – fundos europeus e nacionais (comparativo 2016-2017)



(34) Regime das cláusulas contratuais gerais.

(35) Procedimento Q-6269/14. *Tomadas de Posição - 2017*, p. 70.

Mantiveram-se estáveis, em 2017, os números relativos às queixas sobre Fundos Europeus e Nacionais, os quais registaram ligeira descida,⁽³⁶⁾ sem que, porém, se registassem variações relevantes no tipo de queixas, exceção feita às recebidas no final do ano acerca de regime legal surgido na sequência dos incêndios de 2017, mais concretamente dos ocorridos em 15 de outubro.

A este respeito foram abertos dois procedimentos, versando sobre diferentes aspetos do regime de atribuição dos apoios destinados às populações e empresas afetadas pelos referidos incêndios.

Contesta-se, nessas queixas, o prazo constante do Despacho Conjunto n.º 10017-B/2017, de 17 de novembro, publicado no dia 20 desse mesmo mês. Tal Despacho estabeleceu o dia 30 de novembro de 2017 como data limite para efeito de formalização das candidaturas aos apoios atribuídos aos agricultores que sofreram prejuízos nos ativos fixos tangíveis e ativos biológicos das suas explorações, correspondente a animais, plantações plurianuais, máquinas, equipamentos, armazéns e outras construções de apoio à atividade agrícola, na sequência dos incêndios deflagrados no dia 15 de outubro.

Segundo o teor destas queixas, alguns agricultores, dispondo apenas de um prazo de dez dias desde a data em que foi divulgado o referido Despacho, não terão conseguido apresentar os seus pedidos atempadamente, fosse por desconhecimento ou por dificuldades na submissão dos pedidos⁽³⁷⁾, o que motivou o respetivo indeferimento com base na sua extemporaneidade.

No segundo procedimento aberto acerca da concessão destes apoios, já não está em causa o âmbito temporal das medidas de apoio aos agricultores, mas sim a abrangência territorial das mesmas, colocando-se em causa a exclusão dos apoios relativamente aos prejuízos causados pelos incêndios no concelho de Gondomar, em especial na freguesia da Lomba, a qual, segundo os queixosos, terá sido afetada pelos incêndios de 15 de outubro da mesma forma que as freguesias vizinhas, estas sim incluídas no âmbito territorial dos referidos apoios.

Uma vez que as queixas que deram origem a tais procedimentos foram recebidas na segunda quinzena de dezembro, a instrução dos mesmos, bem como a tomada de posição final sobre os assuntos neles versados transitaram, necessariamente, para 2018.

Foram esclarecidas, em 2017, algumas questões que, sendo tecnicamente algo complexas, não podem deixar de se tentar explicitar para que os interessados compreendam o que é e como deve ser exercido (e respeitado, quando bem exercido) o poder discricionário da administração na elegibilidade de despesas suportadas no âmbito de projetos apoiados por fundos europeus. Estava em causa, no caso mais relevante analisado este ano, a

(36) De 36 procedimentos abertos em 2016, para 27 abertos em 2017.

(37) As candidaturas deviam ser formalizadas através do preenchimento do formulário eletrónico disponível no portal das Direções Regionais de Agricultura e Pescas territorialmente competentes.

redução do montante do investimento elegível em projeto apoiado pelo PRODER 2014-2020 mas não foram encontrados motivos que justificassem censura ou reparo à atuação das entidades visadas.

Idêntica conclusão foi alcançada num caso de reposição de apoios recebidos ao abrigo do programa Porta 65 Jovem.⁽³⁸⁾ Queixava-se um dos dois beneficiários do apoio que, muito embora a dívida tivesse sido contraída por ambos, a cobrança coerciva da mesma - determinada após se ter concluído que o apoio concedido não era, afinal, devido -, estava em curso através da penhora, apenas, do seu vencimento.

Também neste caso, não se registando motivo de reparo à atuação da entidade visada, restou esclarecer o queixoso acerca do regime de solidariedade dos devedores em caso de reposição dos apoios em causa e esclarecer que, uma vez regularizada a totalidade da dívida, poderia o mesmo, ao abrigo do direito de regresso, procurar obter junto da co-beneficiária do apoio atribuído ao abrigo do Porta 65 Jovem, o ressarcimento de metade do valor da dívida, nos termos previstos no artigo 524.º do Código Civil, segundo o qual, «*O devedor que satisfizer o direito do credor além da parte que lhe competir tem direito de regresso contra cada um dos codevedores, na parte que a estes compete.*».

1.2.3. *Direitos sociais*

A tendência crescente de queixas recebidas sobre matérias relativas aos direitos sociais, e mais concretamente à proteção social, verificada ao longo dos últimos anos, acentuou-se significativamente em 2017.

As queixas recebidas pelo Provedor de Justiça neste domínio abarcam uma enorme diversidade de questões respeitantes aos regimes de segurança social, ao regime de proteção social convergente e aos regimes especiais e complementares⁽³⁹⁾.

O elevado número de queixas recebidas no âmbito dos direitos sociais encontra justificação numa multiplicidade de razões. Desde logo, muitas das queixas dão nota de uma degradação da qualidade do serviço prestado aos cidadãos, o que muito dificulta ou compromete o acesso efetivo e tempestivo aos seus direitos, máxime no acesso e ou na manutenção do direito a prestações sociais, sejam elas pensões, subsídios compensatórios da perda da remuneração ou de outros subsídios ou prestações no âmbito da proteção social de cidadania, sendo que a preocupação é tanto mais acentuada quanto é certo estarmos

(38) Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro, recentemente alterado pela Lei 87/2017, de 18 de agosto.

(39) Neste último caso, há a registar, também, a receção de algumas queixas que incidem sobre os Fundos de Pensões, os quais, nos termos da lei, se encontram sob a supervisão da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões. Esta entidade administrativa independente é, nos termos da lei, responsável pela regulação e supervisão, quer prudencial, quer comportamental, da atividade seguradora, dos fundos de pensões e respetivas entidades gestoras.

perante prestações – as denominadas *transferências sociais* – que visam salvaguardar a coesão social, evitando ou combatendo a pobreza e a exclusão social.

As queixas refletem, por isso, uma certa degradação da relação entre o cidadão (beneficiário ou contribuinte) e os serviços públicos, a qual resulta da incapacidade de estes conseguirem, em tempo útil e com qualidade, atribuir ou corrigir prestações, assegurar o direito à informação ou responder – tempestivamente e com exatidão – aos interessados, bem como adaptar os programas informáticos que gerem as prestações e as contribuições às alterações legislativas. O processo de modernização da Administração e o seu modo de atuação deve resultar na simplificação de procedimentos e na transparência, celeridade e eficiência do processo de decisão. A multiplicação de procedimentos, a sua complexidade e incoerência – resultante, muitas vezes, da falta de harmonização desses mesmos procedimentos –, bem como a sua desmaterialização progressiva, cria riscos evidentes no acesso aos direitos sociais.

A apreciação das muitas queixas recebidas neste âmbito, permitem ao Provedor de Justiça perceber as dificuldades efetivamente sentidas pelo cidadão no embate com um sistema de informação ainda incompleto e incoerente, muitas vezes desadequado à concretização e satisfação dos seus direitos, o que gera insegurança, incerteza, desconfiança e desagrado face aos atrasos verificados no acesso às prestações, à falta de informação adequada ou de resposta atempada, à falta de qualidade da informação prestada ou à errada, insuficiente ou deficiente fundamentação das decisões.

A este propósito, não pode ignorar-se que a atuação dos serviços públicos está também ela condicionada por fragilidades na sua organização e funcionamento, algumas estruturais, é certo, mas potenciadas, nos últimos anos, pela drástica redução de recursos humanos e pela conseqüente perda do *know-how* dos muitos técnicos que entretanto se reformaram.

Para uma melhor perceção e avaliação dos problemas conjunturais e estruturais com que o sistema de segurança social se confronta, dos desafios que enfrentará nos próximos anos e da premência de soluções para dar exequibilidade efetiva aos direitos dos cidadãos, acresce referir que o paradigma sociológico aponta já hoje para uma forte pressão sobre o sistema de segurança social. Por um lado, o envelhecimento da população traduz-se na evidência de um cada vez maior número de cidadãos a atingir a idade de reforma e, em consequência, a requerer as respetivas pensões de velhice (nomeadamente, de emigrantes e de imigrantes com carreiras contributivas em diferentes países, exigindo a articulação entre os respetivos serviços de segurança social), o que, face à inadaptação dos serviços para a expressão numérica desta realidade, se traduz em atrasos na atribuição das pensões. Por outro lado, o fenómeno da jovem e mais recente emigração que gera igualmente uma maior pressão na atribuição de prestações imediatas, sobretudo do subsídio de desemprego (quando regressam a Portugal), obrigando também os serviços da segurança social

portugueses à necessidade de articulação com os serviços congéneres estrangeiros e à aplicação do direito comunitário.

Neste contexto, importa referir que as queixas sobre questões relativas à proteção social *lato sensu* refletem também este paradigma, tendo determinado a abertura e instrução de 2052 procedimentos, o que representa um significativo acréscimo (cerca de 37%), ou seja, mais 556 procedimentos, face ao número registado no ano anterior (1496). Assim sendo e à semelhança do que se verificou nos últimos anos, o número de procedimentos de queixa abertos neste âmbito foi o mais expressivo, representando cerca de 26,4% do total de procedimentos abertos na Provedoria de Justiça.

Acresce referir que o número de queixas foi superior ao número de procedimentos efetivamente abertos, não só porque várias foram objeto de incorporação em procedimentos já anteriormente abertos e que tratavam de questões similares, mas também porque outras queixas – em número de 253 – foram liminarmente indeferidas com elucidação aos queixosos.⁽⁴⁰⁾

Apesar do elevado volume de novos procedimentos de queixa abertos, foi possível concluir 2016 procedimentos, quase tantos quantos os que foram abertos, sendo que aproximadamente 79,3% (1597 procedimentos) foram concluídos no próprio ano de 2017. A este propósito, importa salientar que cerca 96% dos procedimentos, relativos a queixas consideradas procedentes, foram encerrados com sucesso, ou seja, a intervenção do Provedor de Justiça permitiu satisfazer, em tempo útil, a pretensão de aproximadamente 96% dos subscritores das queixas procedentes.

Estes resultados são bem elucidativos da celeridade e da eficácia da intervenção do Provedor de Justiça, as quais assumem particular relevância quando – como é o caso – estão em causa os direitos de natureza social cuja lesão, consumada ou iminente, por ação ou omissão dos poderes públicos, importa que seja especialmente reparada em tempo útil.

Para o efeito, procurou privilegiar-se, sempre que possível, o recurso a meios informais para instrução dos procedimentos de queixa, nomeadamente, através de correio eletrónico, contacto telefónico e reuniões.⁽⁴¹⁾

No que concerne à pendência processual, o ano de 2017 terminou com 524 procedimentos pendentes, sendo certo que a maioria destes se reporta precisamente a procedimentos abertos apenas no último trimestre de 2017. Efetivamente, entre outubro e dezembro

(40) Foram ainda recebidas 157 comunicações classificadas como exposições gerais (149) ou anónimas (oito).

(41) Nesse sentido, manteve-se com o Instituto da Segurança Social, I.P. uma via exclusiva de contacto eletrónico adstrita à obtenção dos esclarecimentos necessários à instrução dos procedimentos de queixa, bem como continuou a promover-se a realização de reuniões periódicas com o respetivo Conselho Diretivo e ou com interlocutores técnicos daquela entidade. Por outro lado, foi possível aumentar o número de interlocutores técnicos disponíveis para contactos telefónicos. Já no que concerne à Caixa Geral de Aposentações, I.P., também se manteve uma via exclusiva e célere de acesso à documentação necessária à instrução dos procedimentos de queixa.

de 2017 foram abertos 569 procedimentos de queixa, o que, como bem se compreenderá, não permitiu que a instrução de todos eles pudesse estar concluída no fim do ano.

Relativamente aos 2016 procedimentos de queixa arquivados no ano de 2017 (1574 em 2016), refira-se que 1409 (70%) lograram a reparação da ilegalidade ou injustiça, na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, enquanto 509 (25%) foram objeto de arquivamento, após instrução, devido ao facto de a pretensão ter sido considerada improcedente. Quanto aos restantes procedimentos, 47 (2%) foram objeto de encaminhamento do queixoso para outros meios de resolução, com elucidação sobre os respetivos direitos, enquanto 41 (2%) foram arquivados por desistência dos queixosos e 10 (1%) foram concluídos com formulação de reparo ou chamada de atenção.

Vejam, em seguida, como se distribuíram os procedimentos de queixas por matérias.

Quadro 14

Distribuição de procedimentos de queixa por matérias - unidade temática 3

Sistema de Segurança Social	1895
Prestações	1540
Velhice	289
Pensão antecipada de velhice	103
Invalidez	102
Pensão unificada	37
Morte	181
Dependência	19
Atualização, redução ou deduções nas pensões	4
Desemprego	185
Parentalidade	57
Doença	98
Abono de família e outras prestações familiares	161
Deficiência (bonificação por deficiência; subsídio de educação especial; subsídio mensal vitalício; subsídio por assistência a terceira pessoa; prestação social para a inclusão)	47
Articulação com regimes e organismos de proteção social estrangeiros	159
Complemento solidário para idosos (CSI)	10
Rendimento social de inserção (RSI)	57
Cumulação de prestações	1
Ação social	20

Ajudas técnicas (produtos de apoio)	10
Serviços e estabelecimentos sociais	28
Apoio domiciliário	1
Acolhimento familiar	4
Crianças - Creches, creches familiares, centros de ATL e outros	4
Idosos - Estrutura residencial para pessoas idosas (EPRI), centros de dia e de noite	13
Deficientes - Lar residencial, centro de atividades ocupacionais e outros	1
Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)	5
Contribuições, quotizações, restituição de prestações indevidas, dívidas	327
Inscrição, enquadramento e qualificação	13
Registo de remunerações	44
Contribuições e quotizações (isenções, taxas, base de incidência)	52
Dívidas de contribuições e quotizações	84
Restituição de contribuições e quotizações	60
Restituição de prestações indevidas/reposição de pagamentos indevidos	72
Coimas e contraordenações	2
Regime de proteção social convergente	93
Prestações	78
Aposentação por velhice	41
Aposentação por invalidez	9
Aposentação antecipada de velhice	5
Pensão unificada	10
Morte	8
Abono de família e outras prestações familiares	3
Deficiência	2
Quotas, contribuições e dívidas	11
Inscrição	1
Quotas e contribuições	3
Dívidas	1
Contagem de tempo de serviço	6
Apoio social na administração pública	4
Situações especiais de proteção social	64

Militares	27
Bancários	14
Advogados e solicitadores	10
Profissionais de seguros (subsídio de lar)	1
Trabalhadores inscritos marítimos	9
Mineiros	1
Fundos de pensões e similares	2
Total de procedimentos abertos	2052

Os assuntos relatados nas queixas recebidas no ano de 2017 evidenciam, desde logo, que a maioria (80%) se reporta a questões relacionadas com o acesso, a atribuição ou a manutenção do direito a prestações sociais e 20% incidem sobre questões relativas a contribuições ou quotizações para os regimes de proteção social. Especial realce para os atrasos verificados na atribuição de pensões (nomeadamente, as de velhice, invalidez e sobrevivência) e de outras prestações sociais (designadamente, o abono de família), bem como no envio dos formulários obrigatórios das pensões a instituições estrangeiras de segurança social. Mas também para as queixas sobre as condições de acesso e de cálculo das pensões (nomeadamente, as antecipadas e unificadas) e de outras prestações sociais (designadamente, de desemprego, doença, parentalidade, abono de família, rendimento social de inserção, deficiência e dependência).

Foi também notado, tal como em anos anteriores, um significativo número de queixas sobre dívidas de contribuições e restituição de contribuições indevidamente pagas, mas também sobre o registo de remunerações no sistema de informação da segurança social.

Atenta a natureza das queixas, conclui-se que as entidades mais visadas continuaram a ser – no que concerne à administração central –, o Instituto da Segurança Social, I.P. (abrangendo os respetivos serviços centrais, os seus 18 centros distritais⁽⁴²⁾ e o Centro Nacional de Pensões), o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., a Caixa Geral de Aposentações, I.P., o Instituto de Informática, I.P. e o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. No que ao Governo diz respeito, foram especialmente visados o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e a Secretária de Estado da Segurança Social.



(42) Os centros distritais do Instituto da Segurança Social, I.P. com maior incidência de queixas foram os de Lisboa, Porto, Setúbal, Faro, Braga, Coimbra, Aveiro, Santarém e Viana do Castelo, por esta ordem.

Importa agora referir algumas das intervenções do Provedor de Justiça e dos resultados alcançados.

Desde logo, dar nota das várias diligências realizadas pelo Provedor de Justiça no sentido de ser encontrada uma solução para resolver ou atenuar o problema dos atrasos verificados no Instituto da Segurança Social, I.P. (doravante abreviadamente ISS) relativamente à atribuição e pagamento de algumas prestações sociais, os quais comprometem gravemente a eficácia dos direitos sociais dos cidadãos.

Por um lado, o Centro Nacional de Pensões (doravante abreviadamente CNP) registou atrasos significativos, em particular, na atribuição das pensões (velhice, invalidez e sobrevivência) e no envio dos formulários obrigatórios a instituições estrangeiras de segurança social com quem Portugal está vinculado por instrumentos de direito internacional, atrasando o recebimento de pensões desses países a ex-emigrantes ou ficando os interessados a receber indefinidamente pensões provisórias. Este é um problema já evidenciado no relatório de 2016.⁽⁴³⁾

Para além das chamadas de atenção ao Conselho Diretivo do ISS formuladas, nomeadamente, em reuniões com aquela entidade, o Provedor de Justiça promoveu reuniões com a Secretária de Estado da Segurança Social e com o seu Gabinete, respetivamente, em 15 de setembro de 2017 e em 23 de novembro de 2017, insistindo no sentido de serem encontradas medidas e procedimentos urgentes para resolver o problema dos atrasos que em muitos casos ultrapassam um ano. A Secretária de Estado da Segurança Social admitiu que os atrasos do CNP se verificam, quer na área internacional, quer nacional, e que o respetivo fundamento assenta na falta de recursos humanos e técnicos. Mais referiu que já estão a ser adotadas várias medidas com vista a uma maior eficácia dos serviços, quer através da criação do Sistema Integrado das Pensões (SIP), que se prevê que entre em funcionamento no fim do ano de 2018, quer através da digitalização de todas as carreiras contributivas e da criação de um novo simulador das pensões. De qualquer modo, comprometeu-se a analisar, em articulação com o Conselho Diretivo do ISS, uma solução de contingência que permita resolver a situação. O Provedor de Justiça continuará a acompanhar o assunto.

Por outro lado, em alguns centros distritais do ISS continuaram a verificar-se atrasos na atribuição de várias prestações sociais (em especial, do subsídio parental, do subsídio de doença, do subsídio por risco clínico durante a gravidez e do abono de família), pelo que o Provedor de Justiça insistiu numa sugestão já anteriormente formulada no sentido de o ISS assegurar a realização de dois processamentos mensais de algumas prestações sociais substitutivas da perda de remuneração, de modo a não comprometer a subsistência dos beneficiários e dos respetivos agregados familiares. Esta sugestão veio a ser acolhida pela

(43) *Vide Relatório à Assembleia da República - 2016*, p. 91.

Secretária de Estado da Segurança Social e, em meados do ano de 2017, o ISS deu início a dois processamentos mensais para este tipo de prestações sociais.⁽⁴⁴⁾

Já no que diz respeito à proteção no desemprego, importa salientar o acolhimento, por parte do Governo, de uma recomendação que o Provedor de Justiça dirigiu ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social⁽⁴⁵⁾, na sequência, aliás, de anteriores intervenções⁽⁴⁶⁾, visando a alteração do regime jurídico de proteção no desemprego, nomeadamente no sentido da clarificação dos limites a que deve estar sujeita a redução do subsídio de desemprego, prevista nos n.ºs 2 e 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro. Indo ao encontro da preocupação e da posição defendida pelo Provedor de Justiça, o Governo aprovou o Decreto-Lei n.º 53-A/2017, de 31 de maio, o qual veio dar uma nova redação ao artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, estabelecendo que da redução do subsídio de desemprego não pode resultar um montante mensal inferior ao valor do indexante de apoios sociais. Posteriormente, a Lei n.º 114/2017, de 29 dezembro, veio revogar os referidos n.ºs 2 e 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, deixando assim de existir qualquer redução no subsídio de desemprego.

Por outro lado, importa chamar à colação a sugestão legislativa anteriormente formulada pelo Provedor de Justiça no sentido de resolver o problema de desproteção na doença dos aposentados e reformados que exercem funções públicas, os quais, no caso de incapacidade temporária para o trabalho, não só não tinham direito ao subsídio de doença, como também não podiam retomar o pagamento da respetiva pensão (suspensa, devido ao exercício de atividade profissional em funções públicas). Esta sugestão veio a ser finalmente acolhida. Com efeito, o artigo 296.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018 (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro) veio introduzir alterações aos artigos 90.º e 91.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (doravante designado Código dos Regimes Contributivos), estabelecendo que os pensionistas em exercício de funções públicas têm direito à proteção na eventualidade de doença. Assim, a partir de 1 de janeiro de 2018 os pensionistas da Caixa Geral de Aposentações, IP e do CNP passaram a descontar para a eventualidade doença, a fim de poderem ter direito à respetiva proteção quando se encontrarem nessa situação de incapacidade temporária para o trabalho⁽⁴⁷⁾.

(44) Procedimento de queixa Q-979/16.

(45) Reportamo-nos a uma das recomendações que consta da Recomendação n.º 4/B/2016, dirigida ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em 3 de novembro de 2016. *Vide* texto integral da Recomendação em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_4B2016_.pdf

(46) *Vide Relatório à Assembleia da República - 2014*, p. 68, e informação mais detalhada em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15406>

(47) Procedimento de queixa Q-3609/13.

Uma outra sugestão legislativa do Provedor de Justiça que também veio a ser acolhida pelo Governo foi a que se prende com a forma de apuramento do rendimento anual relevante a considerar no domínio das atividades dos trabalhadores independentes, para efeitos de atribuição, suspensão, cessação e fixação do montante das prestações do sistema de segurança social em sentido idêntico à forma de apuramento do rendimento relevante para apuramento da obrigação contributiva. Pugnando desde 2013 pela necessidade de uniformização da forma de apuramento do rendimento relevante dos trabalhadores independentes na relação jurídica contributiva e na prestacional, de modo a que o rendimento relevante para atribuição de prestações fosse igual ao apurado no regime contributivo, a sugestão do Provedor de Justiça foi finalmente acolhida, tendo o Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de julho, alterado, nesse sentido, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 245/2008, de 18 de dezembro, e o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, os quais vieram estabelecer que os rendimentos empresariais e profissionais dos trabalhadores independentes considerados para efeitos de aplicação dos regimes jurídicos de prestações do sistema de segurança social fossem equivalentes aos rendimentos relevantes apurados nos termos do Código dos Regimes Contributivos⁽⁴⁸⁾.

A propósito de várias queixas recebidas sobre a restituição de prestações sociais indevidamente pagas, verificou-se que os beneficiários da segurança social são recorrentemente confrontados com dívidas, a esse título, não fundamentadas, nem prévia e oportunamente notificadas, as quais são, muitas vezes, objeto de compensações automáticas com outras prestações sociais devidas, sem que seja assegurado aos interessados o elementar direito de defesa, sobretudo quando resulta evidente a prescrição da própria dívida⁽⁴⁹⁾. Nesse sentido, o Provedor de Justiça sugeriu ao Governo que fosse devidamente ponderada a alteração do regime jurídico relativo à restituição das prestações sociais indevidamente recebidas e à redução do prazo de prescrição das dívidas resultantes de tais pagamentos indevidos (atualmente ainda de dez anos), harmonizando-o com o prazo de cinco anos vigente, quer para a prescrição das contribuições devidas à segurança social⁽⁵⁰⁾, quer para a reposição dos dinheiros públicos⁽⁵¹⁾. Foi por isso sugerida a adoção de uma medida legislativa de alteração do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, ou de aprovação de um novo regime de restituição de prestações indevidamente pagas, com adequação ao novo Código do Procedimento Administrativo e redução do prazo de prescrição contado a partir da data

(48) Procedimento de queixa Q-1085/13.

(49) A título meramente exemplificativo, referem-se os procedimentos de queixa Q-3335/15, Q-3851/15, Q-5637/15, Q-769/16 e Q-1702/17, nos quais se verificou precisamente a ausência de decisão fundamentada ou de decisão indevidamente fundamentada, prescrição da dívida e ou compensação automática da dívida com prestações sociais devidas. Estas e outras situações apenas vieram a ser regularizadas na sequência de intervenções do Provedor de Justiça.

(50) Artigo 60.º, n.º 3, da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, e artigo 187.º do Código dos Regimes Contributivos.

(51) Artigo 40.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

do último pagamento, tendo ainda chamado a atenção para o problema da compensação automática destas dívidas com prestações devidas pelas instituições de segurança social. Na sua resposta, a Secretária de Estado da Segurança Social veio dar conhecimento ao Provedor de Justiça de que «(...) o regime das prestações indevidamente pagas está a ser completamente revisto e que a questão do prazo prescricional, bem como as regras da compensação, serão incluídas nessa revisão legislativa».⁽⁵²⁾

Ainda no domínio do acesso às prestações sociais, o Provedor de Justiça, confrontado com queixas relativas ao indeferimento de requerimentos de subsídios parentais relativos a licenças parentais de gozo obrigatório⁽⁵³⁾, sugeriu ao Governo uma alteração legislativa no sentido de garantir que as licenças de parentalidade de gozo obrigatório sejam sempre, e sem submissão a qualquer condição, integralmente subsidiadas, garantindo-se que do respetivo gozo efetivo não possa resultar qualquer prejuízo económico ou profissional para os pais e mães trabalhadores. Com efeito, verifica-se que os trabalhadores nestas circunstâncias são legalmente obrigados a gozar estas licenças e que, não obstante, não só não recebem remuneração das respetivas entidades patronais nesses períodos como acabam por não receber o subsídio parental por parte da segurança social, ficando, por isso, numa situação de desproteção social.

Ao estabelecer as licenças de gozo obrigatório (previstas nos artigos 41.º e 43.º do Código do Trabalho e nos artigos 13.º e 15.º da Lei n.º 91/2009, de 9 de abril), o legislador, em linha com o princípio constitucional de proteção da maternidade e paternidade enquanto valores sociais eminentes, ínsito no artigo 68.º da Constituição da República Portuguesa, pretendeu garantir que os pais e mães possam cumprir efetivamente os seus deveres parentais – reforçando os laços afetivos que se criam na fase inicial de vida dos seus filhos, ao mesmo tempo que, no interesse das crianças, lhes asseguram os cuidados necessários na primeira infância – sem que, pelo exercício desses direitos/deveres de parentalidade, possam ser prejudicados económica ou profissionalmente.

Entretanto, na sequência de resposta inconclusiva, o assunto veio a ser debatido numa reunião realizada em 15 de setembro de 2017 com a Secretária de Estado da Segurança Social, tendo-se insistido pela apreciação aprofundada da questão suscitada. A Secretária de Estado da Segurança Social ficou de ponderar o assunto em articulação com o Secretário de Estado do Emprego.⁽⁵⁴⁾ O Provedor de Justiça continuará a acompanhar o assunto.

Importa igualmente salientar o acolhimento de um reparo há muito formulado pelo Provedor de Justiça ao Governo e que se prendia com o facto de o CNP não estar a

(52) Procedimento de queixa Q-5292/15.

(53) As decisões de indeferimento têm como fundamento a ausência de prazo de garantia suficiente. Efetivamente, a licença parental em causa, embora de gozo obrigatório, só pode ser subsidiada pela segurança social no caso de o trabalhador ter, à data do facto determinante da prestação, seis meses civis, seguidos ou interpolados, de registos de remunerações da segurança social.

(54) Procedimento de queixa Q-3558/16.

atribuir pensões de sobrevivência a membros sobreviventes de uniões de facto que haviam apresentado prova dessas uniões nos termos da Lei n.º 23/2010, de 30 de agosto, mas relativamente a óbitos ocorridos antes da entrada em vigor desta mesma Lei. O Provedor de Justiça salientou, então, no referido reparo que a jurisprudência maioritária e o acórdão unificador de jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça de 15/03/2012, se haviam pronunciado no sentido de a alteração do referido diploma legal à Lei n.º 7/2001, de 11 de maio, ser aplicável aos óbitos ocorridos antes da sua entrada em vigor, tendo ainda realçado que era premente uma tomada de posição para prevenir o recurso aos tribunais por parte dos interessados.

Na sequência de várias insistências, a Secretária de Estado da Segurança Social informou entretanto o Provedor de Justiça que acolhera a sua posição no sentido de ser aplicada a Lei n.º 23/2010, de 30 de agosto, aos óbitos ocorridos antes da sua entrada em vigor, encontrando-se o CNP já a atuar de acordo com o acórdão uniformizador de jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça.⁽⁵⁵⁾

Ainda no âmbito do acesso a pensões, importa dar nota da sequência dada pelo Governo a uma outra intervenção anterior do Provedor de Justiça relativa ao facto de os trabalhadores independentes se encontrarem excluídos da possibilidade de acederem à pensão antecipada na sequência do desemprego de longa duração. Efetivamente, os trabalhadores independentes em situação de desemprego de longa duração, esgotadas as respetivas prestações de desemprego (subsídio por cessação de atividade), estão impossibilitados de aceder ao regime da flexibilização da idade de acesso à pensão por velhice (pensão antecipada de velhice), tal como já se encontra legalmente consagrado para os trabalhadores por conta de outrem. Constatando tal impossibilidade, o Provedor de Justiça chamou a atenção do Governo para essa situação, tendo a Secretária de Estado da Segurança Social entretanto informado que o assunto estava a ser objeto de apreciação no âmbito dos trabalhos de revisão do regime de flexibilização da idade de acesso à pensão por desemprego de longa duração, bem como o regime dos trabalhadores independentes.⁽⁵⁶⁾

Por outro lado e ainda no que concerne à flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice na sequência de desemprego de longa duração e à proteção no desemprego, mas no âmbito do regime de proteção social convergente (RPSC), importa salientar as sugestões de alterações legislativas dirigidas pelo Provedor de Justiça ao Governo no sentido de se proceder à regulamentação da proteção no desemprego para a generalidade

(55) Procedimento de queixa R-1248/11.

(56) Procedimento de queixa Q-849/16.

dos trabalhadores que exercem funções públicas, abrangidos pelo RPSC⁽⁵⁷⁾ e de, atento o princípio da convergência dos regimes da função pública (RPSC) com os regimes do sistema de segurança social (RGSS)⁽⁵⁸⁾, se assegurar o direito destes trabalhadores à pensão antecipada de velhice (nomeadamente, na sequência de desemprego de longa duração), tendo também em consideração as especificidades inerentes aos trabalhadores docentes abrangidos pelo RPSC (docentes contratados do ensino público; docentes dos estabelecimentos de ensino superior, particular ou cooperativo, abrangidos pelo regime misto constante do Decreto-Lei n.º 327/85, de 8 de agosto; e docentes dos estabelecimentos do ensino não superior, particular e cooperativo, abrangidos pelo regime misto constante do Decreto-Lei n.º 321/88, de 22 de setembro).

De facto, da análise das várias queixas recebidas constatou-se a situação de desigualdade em que se encontram a generalidade dos trabalhadores em funções públicas abrangidos pelo RPSC, os docentes contratados do ensino público e os docentes dos estabelecimentos de ensino superior, particular e cooperativo, assim como do ensino não superior particular e cooperativo, também abrangidos pelo RPSC, a quem foi reconhecido o direito à proteção social no desemprego e a quem, findo o período de desemprego subsidiado, não é permitido aceder a qualquer regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação por velhice e, nomeadamente, à aposentação antecipada prevista no artigo 37.º-A do Estatuto da Aposentação. Apreciadas as várias situações apresentadas e as especificidades dos regimes aplicáveis a cada grupo de queixosos, o Provedor de Justiça entendeu solicitar à Secretária de Estado da Segurança Social a adoção das medidas legislativas adequadas à resolução dos problemas suscitados, em obediência aos princípios da igualdade, da equidade social, da unidade, do primado da responsabilidade pública e da convergência de regimes, ínsitos na Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, de modo a acautelar os direitos e interesses legítimos dos interessados. O assunto veio a ser também objeto de apreciação no âmbito de reuniões realizadas com a Secretária de Estado da Segurança Social e com o respetivo Gabinete. Entretanto, o Provedor de Justiça foi informado de que

(57) Efetivamente, a Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro, que criou o RPSC, só parcialmente entrou em vigor, aguardando-se ainda a regulamentação imposta pelo respetivo artigo 29.º relativamente às eventualidades previstas no artigo 13.º, uma vez que, presentemente, apenas a proteção na eventualidade parentalidade (maternidade, paternidade e adoção) está regulamentada em convergência com o regime geral de segurança social. Os trabalhadores em funções públicas abrangidos pelo RPSC, a quem foi reconhecido o direito à proteção social no desemprego, encontram-se, findo o período de desemprego subsidiado, numa situação de manifesta desigualdade, uma vez que não lhes é permitido aceder a qualquer regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação por velhice. Assim, importa dar cumprimento urgente ao imperativo legal de regulamentar as eventualidades previstas no artigo 13.º da Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro, em particular a eventualidade desemprego, tendo em consideração o disposto nos artigos 19.º, 29.º, 31.º e 32.º, n.º 2.

(58) Consagrado no artigo 104.º da atual Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

«todas as questões estão a ser tratadas de forma integrada em articulação com o Ministério da Educação, esperando-se a sua resolução para breve».⁽⁵⁹⁾

De mencionar ainda o facto de ter sido acolhida pela Secretária de Estado da Segurança Social a chamada de atenção que lhe foi dirigida pelo Provedor de Justiça sobre a necessidade de conferir exequibilidade à norma constante do artigo 98.º-N do Código do Processo de Trabalho⁽⁶⁰⁾ e, nesse sentido, determinar qual a entidade responsável pelo pagamento das quantias que, por determinação judicial, fiquem a cargo da Segurança Social nos processos laborais de duração superior a doze meses. Correspondendo às preocupações do Provedor de Justiça, foram adotadas medidas que, promovendo a articulação entre o ISS e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. permitiram a aplicação do artigo 98.º-N do Código do Processo de Trabalho e o consequente pagamento aos trabalhadores por ele abrangidos, das quantias que lhes eram devidas pela segurança social.⁽⁶¹⁾

No âmbito da proteção social na deficiência, o Provedor de Justiça, confrontado com várias queixas relativas a atrasos significativos na concessão de financiamento para a aquisição de produtos de apoio destinados a pessoas com deficiência ou com incapacidades, no âmbito do Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA), dirigiu à Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência uma chamada de atenção no sentido de serem aprovadas as verbas destinadas ao SAPA para o ano de 2017 e à consequente publicação do despacho conjunto previsto no n.º 2 do artigo 11.º, do Decreto-Lei n.º 93/2009, de 16 de abril, uma vez que os excessivos atrasos verificados comportavam sérios prejuízos para os interessados que, deste modo, se viam privados, em tempo útil, dos produtos de apoio prescritos e necessários à sua reabilitação, inclusão e ou qualidade de vida.

A este propósito, o Provedor de Justiça realçou que o excessivo atraso verificado comprometia «os princípios ínsitos na Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto (que define as bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência), nomeadamente, os princípios da cidadania, da não discriminação, da globalidade, da qualidade, do primado da responsabilidade pública, mas também o princípio da eficácia consagrado na Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro)», concluindo que estava em causa «a vida de vários cidadãos que, pela situação de particular vulnerabilidade em que se encontram, merecem especial cuidado e proteção». O Governo veio não só a aprovar a verba global de financiamento

(59) Procedimento de queixa Q-3651/17. *Vide* síntese desta intervenção do Provedor de Justiça em *Tomadas de Posição - 2017*, p. 79.

(60) De acordo com a referida norma legal, o tribunal deve determinar – na decisão em 1.ª instância que declare a ilicitude do despedimento – que o pagamento das retribuições devidas ao trabalhador, relativas ao período que tiver mediado entre a data em que se completam 12 meses sobre a apresentação do formulário de oposição ao despedimento (artigo 98.º-C do CPT) e a data de notificação da decisão de 1.ª instância, seja efetuado pela segurança social.

(61) Procedimento de queixa Q-264/16.

do SAPA para 2017⁽⁶²⁾, mas também a aprovar um reforço dessa verba para a área de intervenção da segurança social nesse domínio⁽⁶³⁾.⁽⁶⁴⁾

Ainda sobre a temática da deficiência, mais em concreto sobre o enquadramento jurídico da respetiva proteção social, o Provedor de Justiça também sugeriu à Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência que fosse adotada medida legislativa que revisse o enquadramento da proteção no âmbito da deficiência, nomeadamente quanto ao acesso à bonificação por deficiência. A este propósito, fez-se notar que esta preocupação do Provedor de Justiça já advém desde que começaram a verificar-se dificuldades na interpretação e aplicação, por parte dos serviços da segurança social, dos vários diplomas legais que estão em vigor sobre a matéria, em particular das normas dos Decretos-Leis n.º 176/2003, de 2 de agosto, e n.º 133-B/97, de 30 de maio. E não obstante a intervenção junto dos sucessivos Governos, um dos quais informou encontrar-se «em estudo e em análise de impactos a eventual construção de uma prestação por deficiência, com vista à revisão do enquadramento legal de proteção na eventualidade “encargos no domínio da deficiência”, no âmbito do subsistema de proteção familiar, para que se possa ponderar sobre a sua adequabilidade», o certo é que nada havia sido ainda concretizado.

Por esse motivo, e tendo em conta os compromissos do atual Governo para promover a inclusão das pessoas com deficiência, o Provedor de Justiça solicitou novamente que fosse adotada medida legislativa de revisão do enquadramento jurídico da proteção na deficiência.

Acatando, em parte, a posição do Provedor de Justiça, o Governo aprovou o Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, que instituiu a prestação social para a inclusão, definindo e regulamentando a proteção na eventualidade de encargos no domínio da deficiência, no âmbito do subsistema de proteção familiar, e a eventualidade de insuficiência de recursos das pessoas com deficiência, no âmbito do subsistema de solidariedade. Contudo, uma das condições para a atribuição desta prestação é a de que o requerente tenha idade igual ou superior a 18 anos, pelo que a atribuição da bonificação por deficiência às crianças e jovens titulares do abono de família, menores de 18 anos, mantém-se nos mesmos termos.⁽⁶⁵⁾

No que diz respeito às prestações devidas por incapacidade temporária para o trabalho, tendo sido rececionado um número significativo de queixas relativas à cessação do subsídio de doença por faltas a perícias médicas cujas convocatórias os interessados alegavam

(62) Despacho Conjunto n.º 10218/2017, D.R. n.º 227, 2.ª Série C, de 24 de novembro, pág. 26538.

(63) Despacho da Secretária de Estado da Segurança Social n.º 10640/2017, D.R. n.º 234, 2.ª Série C, de 6 de dezembro, pág. 27428.

(64) Procedimento de queixa Q-2275/17.

(65) Procedimento de queixa Q-323/17.

não ter recebido⁽⁶⁶⁾, o Provedor de Justiça realizou uma reunião com o Conselho Diretivo do ISS e, posteriormente, uma reunião conjunta com representantes do ISS e dos CTT no sentido de esclarecer cabalmente a situação geral reclamada, os procedimentos de notificação e as garantias de defesa asseguradas aos interessados no âmbito das reclamações endereçadas a ambas as entidades. Na sequência de tais intervenções, o ISS emitiu uma orientação aos respetivos serviços no sentido de, nestas circunstâncias, ser assegurado aos interessados a oportunidade de serem submetidos à perícia médica da comissão de verificação de incapacidade temporária, retomando, sendo caso disso, o subsídio de doença.

No que concerne ao funcionamento do serviço de verificação de incapacidades do ISS, importa igualmente salientar que uma das questões recorrentemente identificada nas queixas recebidas pelo Provedor de Justiça prende-se com a execução das perícias médicas propriamente ditas, nomeadamente quanto ao muito pouco tempo despendido pelos peritos, à falta de urbanidade, à não identificação dos peritos médicos, à desadequação da especialidade dos peritos face à natureza da incapacidade a avaliar, à não consideração dos relatórios dos especialistas, ao facto de os ofícios de notificação das deliberações das comissões não se apresentarem assinados pelos peritos médicos, não identificarem os peritos médicos e não identificarem o autor e cargo do notificante. Em reunião realizada com o Conselho Diretivo do ISS, o Provedor de Justiça teve a oportunidade de dar conta deste tipo de queixas e de facultar cópias de alguns ofícios que comprovam o alegado. O ISS comprometeu-se a averiguar a situação e a corrigir e a harmonizar procedimentos em todos os serviços de verificação de incapacidades dos Centros Distritais.

Entrando agora numa breve apreciação de queixas relativas às relações jurídicas contributivas e de algumas das intervenções neste âmbito, importa salientar, desde já, o facto de o Provedor de Justiça ter continuado a receber várias queixas apresentadas por trabalhadores independentes com escassos rendimentos e que se veem obrigados ao pagamento mensal de contribuições desproporcionalmente elevadas, estando sobretudo em causa os denominados «*falsos recibos verdes*», cidadãos já em si estigmatizados pela precariedade não só da atividade laboral, mas também dos seus mais elementares direitos. A este propósito, o Provedor de Justiça formulou uma especial chamada de atenção à Secretária de Estado da Segurança Social, evidenciando o facto de estes trabalhadores estarem a ser prejudicados por um regime contributivo que lhes impõe uma obrigação de pagamento de contribuições que não corresponde aos rendimentos por eles auferidos em cada momento, mas sim por reporte a rendimentos auferidos dois anos antes. Nesse sentido, o Provedor de Justiça salientou a premência da agilização do processo legislativo, tendo em conta o que se encontrava previsto no n.º 1 do artigo 76.º da Lei do Orçamento do Estado para 2016

(66) Os interessados afirmavam não ter recebido as notificações enviadas pelos serviços de verificação de incapacidades do ISS no sentido de os convocar para a realização de perícia médica por parte da comissão de verificação de incapacidade temporária e, tendo estes faltado, alegadamente por esta razão, foi-lhes cessado subitamente o pagamento das prestações por doença.

(Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março), e na Lei do Orçamento do Estado para 2017 (artigo 96.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), que conferiu ao Governo autorização legislativa para, durante o respetivo ano económico, introduzir alterações ao regime contributivo dos trabalhadores independentes, previsto no Código dos Regimes Contributivos.

Em dezembro de 2017 foi aprovado em Conselho de Ministros o diploma que viria a ser publicado como Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, o qual finalmente veio rever o referido regime contributivo e prever regras para determinação do valor das contribuições a pagar pelos trabalhadores independentes com base nos rendimentos auferidos nos meses mais recentes, bem como definir um montante baixo de contribuição mínima mensal para prevenir situações de ausência de prazo de garantia, entre outras alterações. O diploma só produz efeitos, porém, a partir de janeiro de 2019, mantendo-se até lá o atual regime.

Por outro lado, com vista a uma maior proteção social dos trabalhadores independentes, o Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, veio também revogar o n.º 2 do artigo 217.º do Código dos Regimes Contributivos, preceito objeto de várias queixas ao Provedor de Justiça e do qual resultava a regra específica de que os trabalhadores independentes, para poderem aceder às prestações, deveriam ter as suas contribuições integralmente pagas até ao termo do 3.º mês imediatamente anterior ao do evento determinante da atribuição das mesmas, não lhes sendo, por isso, aplicável o artigo 208.º do mesmo Código, que considera em situação contributiva regularizada, designadamente, os contribuintes que estejam a pagar as suas dívidas em prestações.

A situação contributiva de todos os contribuintes da segurança social, e não apenas de trabalhadores independentes, também mereceu a intervenção do Provedor de Justiça junto da Secretária de Estado da Segurança Social na sequência de várias queixas a denunciar dificuldades e constrangimentos no controlo e regularização das respetivas contas-correntes nos serviços do ISS, originando dívida mal participada para cobrança coerciva ou apurada apenas ao fim de vários anos, após a certificação da regularidade contributiva dos contribuintes em causa.

A este respeito, o Provedor de Justiça chamou a atenção para a necessidade de se dotar o sistema de informação da segurança social de meios que permitam a regularização permanente da conta-corrente de todos os contribuintes e o acesso simplificado ao respetivo extrato, bem como transmitiu a sua preocupação relativamente à participação de «má dívida» e sugeriu que, previamente à cobrança coerciva, o ISS deveria comunicar aos contribuintes a respetiva dívida para que possam liquidá-la ou obter esclarecimento sobre a mesma antes da instauração do processo executivo.⁽⁶⁷⁾

A Secretária de Estado da Segurança Social já veio esclarecer que estão a ser adotadas medidas, sobretudo desenvolvimentos aplicacionais, para a melhoria do funcionamento

(67) Procedimento de queixa Q-5562/16.

dos subsistemas que comunicam com a conta-corrente, assim como do tratamento da informação, estando previstas melhorias graduais e contínuas.

O Provedor de Justiça vai continuar a acompanhar o desenvolvimento destes novos procedimentos e aplicações, tanto mais que o número de queixas sobre a matéria é significativo, e já fez notar, nas reuniões com a Secretária de Estado e o respetivo Gabinete, não só os benefícios que poderão resultar da implementação de uma rotina de notificação da dívida aos contribuintes em momento prévio ao da participação para cobrança coerciva, mas também a necessidade de serem adotadas providências para acelerar a restituição das contribuições indevidamente pagas pelos contribuintes que viram cobradas coercivamente dívidas mal participadas e de os ressarcir do prejuízo, tendo ainda salientado o interesse em ser agendada uma reunião conjunta com o ISS, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. e o Instituto de Informática, I.P.

Por fim, importa dar nota de uma sugestão de natureza administrativa dirigida pelo Provedor de Justiça ao Conselho Diretivo do ISS no sentido de serem emitidas orientações técnicas aos serviços daquele Instituto de modo a harmonizar procedimentos dos vários centros distritais sobre a taxa contributiva a aplicar aos produtores agrícolas cujos rendimentos provenham exclusivamente do exercício da atividade agrícola. Efetivamente, verificou-se que alguns centros distritais do ISS se encontravam a exigir aos contribuintes a taxa de 34,75%, quando, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 168.º do Código dos Regimes Contributivos, a taxa contributiva efetivamente aplicável deveria ser de 28,3%. O Conselho Diretivo do ISS acolheu a sugestão do Provedor de Justiça, tendo emitido a orientação n.º 1/2017 para harmonização de procedimentos no sentido da aplicação correta e uniforme da legislação por parte de todos os seus centros distritais, aplicando-se a taxa de 28,3% a todos os que, nas mesmas circunstâncias, vierem comprovar a proveniência dos rendimentos do exercício único e exclusivo da atividade agrícola.⁽⁶⁸⁾

1.2.4. Direitos dos trabalhadores

As matérias relativas aos direitos dos trabalhadores, sejam eles do sector público ou do sector privado, ao emprego e formação profissional e à contratação pública, encontram-se agrupadas e atribuídas a uma unidade temática da Assessoria, genericamente identificada por referência aos *direitos dos trabalhadores*.

O número de queixas distribuídas a esta unidade temática deu origem, no ano de 2017, à abertura de 1224 processos de queixa, o que, comparativamente com o ano anterior, representa um acréscimo de 352 processos (40,3%).

(68) Procedimento de queixa Q-4658/16 e 272/17. Para mais informação, *Vide Tomadas de Posição - 2017*, p. 84.

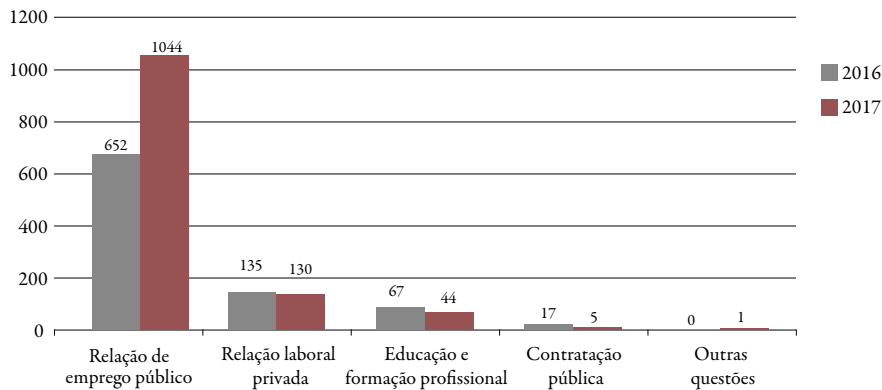
O número de processos arquivados, por sua vez, aproximou-se muito do número de processos abertos, fixando-se em 1222.

A grande maioria dos processos foi aberta na sequência de queixas apresentadas por trabalhadores ao serviço de entidades empregadoras públicas, o que, desde logo, resulta do facto de os poderes de intervenção do órgão Provedor de Justiça se encontrarem limitados, em regra, pela natureza pública das entidades visadas nas queixas.

Nos processos abertos na sequência de queixas de trabalhadores ao serviço de entidades privadas, o Provedor de Justiça foi interpelado no âmbito de vicissitudes da relação laboral que requeriam a intervenção de entidades públicas – *v.g.* as doenças profissionais, certificadas pelo Departamento de Proteção Contra os Riscos Profissionais, do Instituto da Segurança Social, I.P.; ou o pagamento ao trabalhador de créditos emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação, garantidos pelo Fundo de Garantia Salarial em caso de insolvência do empregador – ou quando estava em causa a atuação (ou omissão) da Autoridade para as Condições de Trabalho, serviço que tem por missão a promoção da melhoria das condições de trabalho, através do controlo do cumprimento das normas em matéria laboral, no âmbito das relações laborais privadas.

Gráfico XXIII

Distribuição de processos por matérias
(comparativo 2016-2017)



Os números representados no gráfico *supra* permitem, desde já, concluir que o acréscimo do número de processos desta unidade temática, verificado em 2017, prende-se exclusivamente com as queixas atinentes às relações de emprego público. Os demais grupos de matérias (relações laborais privadas, emprego e formação profissional e contratação pública) registaram um decréscimo do número de processos, embora sem significado.

O aumento do número de processos relacionados com o emprego público pode ser explicado, em parte, pelo elevado número de queixas apresentadas por docentes do ensino não superior no âmbito do concurso de pessoal docente. Isto porque para o ano escolar de 2017/2018, para além dos concursos anuais de mobilidade interna e de contratação de docentes para satisfação de necessidades temporárias, foram organizados concursos interno, externo e de integração extraordinária. Tratando-se de vários procedimentos concursais (apesar de os docentes apresentarem uma candidatura única), com elevado número de candidatos, não é surpreendente que tenham suscitado um grande número de pedidos de intervenção do Provedor de Justiça. Tanto mais que, como se sabe, a carreira de educadores de infância e de professores dos ensinos básico e secundário tem um peso significativo no conjunto das administrações públicas (20%).⁽⁶⁹⁾



Em dezembro de 2016, no âmbito do processo legislativo de revisão do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho diploma que contém o regime do recrutamento e contratação dos docentes e técnicos especializados das escolas do ensino público não superior, o Provedor de Justiça já tinha tido oportunidade de transmitir à Secretária de Estado Adjunta e da Educação que a revisão deste regime, então iniciada, constituía uma oportunidade relevante para, mediante a alteração e a clarificação de soluções normativas ali consagradas, resolver um conjunto de problemas suscitados com frequência a este órgão do Estado e sobre os quais a administração educativa já havia sido interpelada, sem resultado.

Chamou-se, então e designadamente, a atenção para a necessidade de revisão do regime de contratação a termo, quer de docentes, quer de formadores e técnicos especializados, em moldes que permitam prosseguir os fins e o efeito-útil da Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, ou seja, evitar a contratação sucessiva a termo nas escolas do ensino público. E a propósito dos requisitos ou condições estabelecidos na lei para a limitação máxima de contratos sucessivos a termo – então, cinco anos ou quatro renovações, desde que os contratos tivessem sido anuais, em horário completo e no mesmo grupo de recrutamento – pronunciou-se este órgão do Estado:

«(...) a introdução de requisitos ou condições para a limitação máxima de contratos sucessivos a termo, que são alheios à natureza permanente ou transitória das necessidades que legitimam a aposição do termo, comporta riscos claros de ineficácia daquelas regras para conter a precariedade das relações laborais dos professores do sistema

(69) De acordo com a Síntese Estatística do Emprego Público do 3.º trimestre de 2017, publicado pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público em 15 de novembro de 2017 (Quadro 2.6. Emprego no sector das administrações públicas por cargo/carreira/grupo), disponível em https://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/SIEP3T2017/DGAEP-DEEP_SIEP_2017T3_15112017.pdf.

público de ensino. Ademais, a exigência e a cumulatividade de tais condições referem-se a todo o período contratual máximo, pelo que basta que, num dos contratos a termo desse período, o trabalhador tenha desempenhado funções em grupo de recrutamento distinto ou com horário inferior apenas em uma hora semanal para se dar por interrompida a sucessão de contratos a termo e iniciar nova contagem, o que, bem vistas as coisas, pode prolongar-se por toda a vida ativa do trabalhador. Ao isentar de censura a contratação a termo com esta conformação, o regime assume a sua inoperância para alcançar os fins que a Diretiva traçou.

Fins que – recorde-se – se inscrevem na ideia-chave de que os contratos de trabalho de duração indeterminada constituem a forma comum da relação laboral, na medida em que contribuem para a qualidade de vida dos trabalhadores e a melhoria do seu desempenho (n.º 6 das considerações gerais do acordo-quadro) e se encontram em sintonia com o direito fundamental à segurança no emprego e à consequente estabilidade das relações laborais (artigo 53.º da Constituição).⁽⁷⁰⁾

Ora, neste enquadramento, não se crê que a redução para quatro anos do período máximo de contratação a termo, agora proposta, seja suficiente para inverter a tendência que se vem verificando, quando não só se mantêm os requisitos cumulativos reportados a todo este período como se aumenta a exigência quanto à ausência de intervalo temporal entre contratos, ao relevar apenas os contratos que decorram de colocações em sede do concurso de contratação inicial.»⁽⁷¹⁾

A este propósito, refira-se que a Lei do Orçamento do Estado para 2018, aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, veio reduzir o período máximo de sucessão de contratos a termo resolutivo com docentes do ensino não superior ao limite de três anos ou duas renovações «no mesmo grupo de recrutamento ou em grupos de recrutamento diferentes»⁽⁷²⁾, eliminando assim a exigência de que os contratos tivessem sido celebrados para um único grupo de recrutamento; aproximando-se, neste aspeto, da posição do Provedor de Justiça.

O problema da precariedade laboral no Ministério da Educação continua, não obstante, a motivar muitas queixas, de entre as que anualmente são apresentadas ao Provedor

(70) Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 581/95: «...a ideia de excepcionalidade da contratação a termo (...) constitui um desiderato da garantia constitucional da segurança no emprego. Se o contrato a termo fosse admitido como regra, então a entidade empregadora optaria sistematicamente por essa forma, contornando a estabilidade programada no artigo 53.º da Constituição (...) A garantia constitucional da segurança no emprego significa, pois, que a relação de trabalho temporalmente indeterminada é a regra e o contrato a termo a exceção», disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19950581.html>.

(71) Vide texto integral do ofício em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_SEAEduc.pdf.

(72) Cf. n.º 2 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, alterado pelo artigo 315.º da Lei n.º 114/2017.

de Justiça, em especial por parte dos grupos profissionais que não foram ainda abrangidos por estas medidas, como são os casos dos técnicos especializados e dos docentes do ensino artístico especializado.

Ainda no âmbito das queixas apresentadas por docentes do ensino não superior, foram abertos mais de 150 processos em que se discutiram os resultados do concurso de mobilidade interna para o ano letivo de 2017/2018.

Era contestada, no essencial, a decisão tomada pela Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE) de, no referido procedimento, não ter posto a concurso todos os horários até então indicados pelas escolas, mas apenas os horários completos, vindo o preenchimento dos horários incompletos a ocorrer somente na primeira reserva de recrutamento.

De tal opção, alegavam os queixosos, teria resultado o desrespeito pela ordenação concursal assente na graduação, uma vez que docentes menos graduados obtiveram colocação na primeira reserva de recrutamento em escolas que os docentes mais graduados haviam escolhido preferencialmente.

O Governo, entretanto, tornou pública a intenção de antecipar a abertura de concurso interno para o próximo ano, ao que se seguirá novo concurso de mobilidade interna. Esta solução parece pressupor o reconhecimento da inadequação dos resultados concursais, porquanto só isso justificaria a abertura de novo concurso interno apenas um ano depois daquele que foi lançado em 2017 e contrariando a periodicidade regra de quatro anos. Todavia, a não repetição do concurso em 2017 não mereceu a desaprovação deste órgão do Estado, dadas as prevacentes razões de interesse público ligadas à necessidade de garantir a regularidade do início das atividades escolares.

A Provedora de Justiça, porém, não deixará de apreciar, no momento em que for conhecida, a conformação, designadamente legislativa, que vier a ser conferida ao próximo concurso de mobilidade interna, com vista a garantir a ponderação dos diversos interesses em presença.

São em grande medida estas queixas, apresentadas pelos docentes do ensino não superior que, com o seu peso relativo no conjunto das queixas sobre emprego público, justificam o aumento do número de queixas sobre recrutamento e mobilidade interna (*Vide* quadro *infra*).

Quadro 15

Distribuição de procedimentos por matérias - relação de emprego público

Ação disciplinar	11
Acidentes de trabalho / Doenças profissionais	84
Avaliação do desempenho	31
Cargos dirigentes	11
Carreira	82

Contratos de prestação de serviços	2
Garantias de imparcialidade	0
Igualdade e não discriminação	23
Requalificação de trabalhadores	2
Mobilidade geral	235
Proteção da parentalidade	9
Prestação do trabalho	98
Recrutamento	246
Relações coletivas de trabalho	4
Remunerações	80
Segurança e saúde no trabalho	3
Vínculo	91
Outras matérias	32
Total	1044

O quadro *supra* revela que estes dois subgrupos de matérias – recrutamento e mobilidade geral – representam 46,1% do número total de processos abertos em matéria de emprego público. Nem todos os processos, naturalmente, tiveram origem em queixas apresentadas por docentes do ensino não superior, mas não é possível ignorar a influência que estas queixas tiveram no acréscimo verificado.



O recrutamento é, aliás, um aspeto das relações de emprego público que, todos os anos, é objeto de numerosas queixas ao Provedor de Justiça. E apesar de a legislação não ter introduzido inovações significativas na matéria e de existir abundante jurisprudência consolidada, os problemas de ilegalidade detetados, nos procedimentos de concurso organizados pela administração, repetem-se ano após ano. De entre estes destacam-se:

a) Restrição do universo dos potenciais candidatos a concurso através da exigência de concreta licenciatura, quando a lei apenas permite a exigência de um nível de habilitação académica e, quando indispensável e previsto no mapa de pessoal, de uma determinada área de formação;

b) Introdução do requisito habilitacional inovatório, com base na diferenciação entre diplomados «pré-» ou «pós-Bolonha», em recrutamentos para a carreira geral de técnico superior, para cujo ingresso é legalmente exigida a titularidade de uma licenciatura, e aqueles são, à luz da lei, titulares desse mesmo grau académico;

- c) Exclusão de candidatos por aspetos formais relativos à candidatura, designadamente por não cumprirem exigências de apresentação de documentos que não se destinam à prova de requisitos legais ou que violam o princípio da liberdade probatória em procedimento administrativo;
- d) Valorização de experiências profissionais específicas ou circunscritas a um determinado contexto institucional;
- e) Utilização de critérios de seleção vagos e/ou discriminatórios;
- f) Deficiente ou irregular concretização da notificação pessoal.

O recrutamento de trabalhadores para ocupação de postos de trabalho referentes a emprego público, considerando o número de queixas que todos os anos são dirigidas ao Provedor de Justiça sobre o assunto, continuará a merecer a atenção deste órgão do Estado. Tanto mais que, incidindo sobre um direito fundamental – o direito de acesso a cargos públicos, em condições de igualdade e liberdade –, o recrutamento coloca também questões decisivas para a capacitação e racionalização dos recursos humanos das administrações públicas e, por conseguinte, para a qualidade e eficiência destas.



A precariedade laboral na administração estadual não afetou só os trabalhadores do Ministério da Educação, a que já nos referimos acima. Em 2017, o Provedor de Justiça tomou posição sobre duas queixas que contestavam a contratação aparentemente abusiva ou irregular de bolseiros de investigação por entidades públicas. Entre os vários anúncios analisados, verificou-se que o recrutamento de bolseiros visava a realização, em benefício das próprias entidades promotoras, de atividades essenciais para a prossecução dos objetivos ou funções das instituições: *v.g.* «recepção e encaminhamento de visitantes, atendimento telefónico, apoio às atividades de acolhimento empresarial, apoio à manutenção do edifício, outras tarefas de apoio à Gestão».

Depois de colhidos os necessários esclarecimentos sobre o processo, então em curso, de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública, que contemplava a situação dos bolseiros de investigação, o Provedor de Justiça recomendou ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que promovesse o aperfeiçoamento do Estatuto do Bolseiro de Investigação, no sentido de: 1) reforçar as sanções pelo incumprimento da proibição de contratação de bolseiros para satisfação de necessidades permanentes dos serviços; 2) assegurar efetivos meios de controlo, preventivo e sucessivo, da regularidade dos planos de atividades adotados e executados ao abrigo de contratos de bolsa; 3) definir as consequências jurídicas de uma eventual declaração de invalidez dos contratos celebrados, designadamente acautelando a posição dos bolseiros abusivamente contratados para assegurar necessidades permanentes dos serviços; 4) limitar os poderes

próprios das entidades de acolhimento no âmbito da organização e disciplina das atividades desenvolvidas pelos bolseiros de investigação⁽⁷³⁾.



Foram ainda recebidas diversas queixas apresentadas por investigadores doutorados titulares de bolsa relativamente ao regime transitório previsto no Decreto-Lei n.º 57/2016, de 29 de agosto (alterado pela Lei n.º 57/2017, de 19 de julho), que aprovou um regime de contratação de doutorados destinado a estimular o emprego científico e tecnológico em todas as áreas do conhecimento. De acordo com este regime transitório, as instituições públicas, ou dotadas de financiamento público, que tenham celebrado contratos de bolsa com bolseiros de investigação a exercer funções há mais de três anos, seguidos ou interpolados, são obrigadas a abrir procedimentos concursais para a contratação de doutorados. Porém, até à data de apresentação das queixas, a definição dos níveis remuneratórios dos contratos a celebrar ao abrigo deste diploma, incluindo os previstos no referido regime transitório, não tinha sido objeto de regulamentação. De acordo com as queixas, tal facto prejudicava a situação dos bolseiros doutorados que, tendo atingido, entretanto, o limite de duração das bolsas que lhes foram atribuídas, não tinham a possibilidade de ser contratados ao abrigo do regime transitório, na medida em que diversas instituições que integram o Sistema Científico e Tecnológico Nacional entendiam que a abertura de concursos se encontrava prejudicada pela falta de regulamentação em causa.

A intervenção deste órgão do Estado cessou por, entretanto, ter sido publicado o Decreto-Regulamentar n.º 11-A/2017, de 29 de dezembro – o qual procede à regulamentação pretendida –, e terem sido esclarecidas as questões relativas aos prazos de abertura de concursos para contratação de doutorados a exercer funções ao abrigo do Estatuto do Bolseiro de Investigação.



Um grupo de docentes das Universidades de Coimbra e do Porto queixou-se ao Provedor de Justiça do número semanal de horas de aulas fixado nos regulamentos aprovados por estas instituições de ensino superior para os contratos a tempo parcial do pessoal especialmente contratado.

Analisados os referidos regimes, salientou este órgão do Estado, junto das entidades em questão, que o princípio da equiparação do trabalhador a tempo parcial ao trabalhador a tempo completo e o princípio da proporcionalidade em matéria remuneratória – que

(73) Vide texto integral da Recomendação em *Tomadas de Posição - 2017*, p. 99, também acessível em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_2B2017_.pdf.

constituem expressão do princípio da não discriminação consagrado na cláusula 4.^a do acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial, anexo à Diretiva 97/81/CE, do Conselho, de 15 de dezembro – impedem que a Administração trate de forma discriminatória os trabalhadores contratados a tempo parcial face aos trabalhadores a tempo completo unicamente pelo facto de trabalharem a tempo parcial (a menos que tal se justifique por razões objetivas), garantindo-lhes uma remuneração que não seja inferior à dos trabalhadores a tempo completo, na proporção do respetivo período normal de trabalho semanal.

Assim, embora o Estatuto da Carreira Docente Universitária (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, e alterado por último pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio) preveja que o número total de horas de serviço semanal a que fica adstrito o pessoal especialmente contratado em regime de tempo parcial (incluindo aulas, sua preparação e apoio aos alunos) deve ser contratualmente determinado (cf. artigo 69.º), não poderão as instituições de ensino superior, atentos os princípios acima mencionados, deixar de considerar os limites definidos para o pessoal docente em tempo integral aquando da fixação do número total de horas de serviço semanal e do número semanal de horas de aulas daquele pessoal.

Donde resultará que a duração semanal de serviço do pessoal especialmente contratado a tempo parcial (incluindo aulas, sua preparação e apoio aos alunos), terá de ser inferior à do pessoal docente em regime de tempo integral em situação comparável.

Neste contexto, sugeriu-se aos Reitores das Universidades de Coimbra e do Porto que fossem revistas as soluções contempladas nos regulamentos que regulavam a fixação do número total de horas de serviço semanal e do número semanal de horas de aulas para os contratos a tempo parcial do pessoal especialmente contratado⁽⁷⁴⁾.



O número de queixas sobre situações de precariedade e de utilização abusiva de figuras como os contratos emprego-inserção ou contratos emprego-inserção+ nas administrações públicas estadual e autárquica registou uma diminuição, para o que terá contribuído o início do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública.



Já as questões relacionadas com os acidentes de trabalho e as doenças profissionais foram objeto de um número maior de queixas ao Provedor de Justiça, tendo dado origem à abertura de 84 processos.

(74) Vide síntese da intervenção em *Tomadas de Posição* - 2017.

Em matéria de doenças profissionais são significativas as dificuldades que os trabalhadores afetados enfrentam para obter a devida reparação. A mais relevante reside no atraso do Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais na certificação da doença que, no caso de doenças do domínio ortopédico, pode ultrapassar dois anos. Outras resultam do desconhecimento do regime aplicável por parte das entidades administrativas competentes, sendo de salientar os constrangimentos que os trabalhadores em funções públicas têm de superar, quer na demonstração da incapacidade temporária decorrente de doença (desde logo, porque para este efeito não pode ser utilizado o certificado de incapacidade temporária, como sucede com a generalidade dos trabalhadores do sector privado, facto frequentemente desconhecido pelos médicos que os assistem), quer na reintegração profissional do trabalhador afetado por doença profissional, quando esta o impossibilite de exercer plenamente as suas anteriores funções.

Impõe-se, nestes casos, o esclarecimento das entidades empregadoras sobre o regime aplicável, e em especial de que a reintegração profissional – isto é, a atribuição de funções e condições de trabalho compatíveis com o estado de saúde que resulta da doença – não se confunde com a verificação de eventual incapacidade permanente (desvalorização na capacidade geral de ganho), a cargo da Caixa Geral de Aposentações.

De entre os processos em que se discutem questões relacionadas com acidentes de trabalho, 12 foram abertos na sequência de ex-militares que combateram na guerra colonial e que pretendem ver reconhecida a sua condição de deficiente das Forças Armadas, encontrando-se, em muitos casos, há longos anos à espera de uma decisão final.



Por último, é de referir que a antecipação do fim da proibição de valorizações remuneratórias – o chamado descongelamento de carreiras – motivou, já no final de 2017, a apresentação de queixas relacionadas com a avaliação do desempenho dos trabalhadores em funções públicas.

Na verdade, durante os anos em que as Leis do Orçamento do Estado vedaram a prática de atos que consubstanciassem valorizações remuneratórias dos trabalhadores do setor público (anos de 2011 a 2017), as questões relacionadas com a avaliação do desempenho, de que muitos daqueles atos dependiam, andaram arredadas das preocupações dos trabalhadores em funções públicas. Só com a antevisão do fim daquela proibição e do consequente desenvolvimento das carreiras, muitos ficaram cientes das consequências que a ausência de avaliação poderia ter para o seu futuro profissional, tendo formulado queixas ao Provedor de Justiça.

Também em matéria de remunerações, e não obstante o tempo decorrido desde as transições operadas pela Lei n.º 12-A/2008, de 28 de fevereiro, voltou a ser suscitada a questão

do posicionamento remuneratório dos trabalhadores integrados na carreira técnica que transitaram, em 2009, para a carreira técnica superior.

Muitos destes trabalhadores, já com licenciatura, não se conformam com o facto de terem sido posicionados em posição remuneratória inferior à dos técnicos superiores entretanto recrutados por concurso; o que, todavia, como se concluiu, não configura uma desigualdade infundada, já que, e no essencial, a situação daqueles resultou de uma transição automática por extinção de carreira para cujo ingresso não se exigia este grau académico.

Isto não invalida que se reconheça que, entretanto, aquela que deveria ser a normal evolução salarial, fundada no mérito do desempenho, acabou por ficar comprometida pela proibição legal da prática de atos que consubstanciassem valorizações remuneratórias; e que, dessa forma, se introduziu um fator de estagnação não antecipado pelo legislador. De todo o modo, essa proibição foi mantida com caráter temporário e por razões imperiosas de interesse público, pelo que não foi questionada por este órgão do Estado.

A Lei do Orçamento do Estado para 2018 veio concretizar o descongelamento de carreiras, resolvendo ainda o problema da ausência de avaliação do desempenho dos trabalhadores em funções públicas (cf. artigo 18.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro).

Não obstante, crê-se que o número de queixas sobre questões relacionadas com as remunerações dos trabalhadores do setor público venha a aumentar no ano de 2018.



Da intervenção do Provedor de Justiça, ao salientar os efeitos adversos da aplicação de determinado regime jurídico, resultam, por vezes, modificações legislativas. Assim sucedeu em matéria das sanções aplicadas aos docentes pelo incumprimento do dever de aceitação eletrónica de colocação obtida por via de concurso e do dever de apresentação subsequente na escola de colocação.

Conforme se descreveu no *Relatório à Assembleia da República - 2016*, o Provedor de Justiça havia insistido, junto da Secretária de Estado Adjunta e da Educação, pela necessidade de ser regulado o procedimento prévio à aplicação das aludidas sanções, com respeito pelas exigências que o direito constitucional de audiência e defesa em matéria sancionatória envolve, em especial no que respeita à notificação prévia da acusação, à instrução contraditória a requerimento do visado, à fundamentação da decisão – mediante a pronúncia relativamente à defesa – e à notificação desta. Isto porque, como o Provedor de Justiça já havia salientado em momento anterior, a aplicação que a administração educativa fazia destes preceitos não observava valores básicos do nosso ordenamento jurídico, ínsitos à ideia de Estado de Direito material e de dignidade da pessoa humana.

Em resultado, o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, veio a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 28/2017, de 15 de março, passando a prever que a aplicação

da sanção aos docentes contratados – sanção que se traduz na impossibilidade de exercício de funções docentes nas escolas públicas até ao final do ano escolar – é precedida de «*audição escrita ao candidato a seu pedido, no prazo de 48 horas*» [cf. artigo 18.º, alínea c)].

Por outro lado, correspondendo a sugestão anteriormente formulada pelo Provedor de Justiça, foi eliminada a referência de que a instauração de procedimento disciplinar aos docentes de carreira que incumprissem tais deveres seria feita «*com vista à demissão ou despedimento*» [artigo 18.º, alínea b)].



Nesta unidade temática, uma parte significativa da intervenção reveste natureza informal, que se traduz quer na identificação de obstáculos em procedimentos administrativos com tramitação demorada, quer no restabelecimento do diálogo entre os reclamantes e as entidades visadas.

Nestes últimos casos, para além da sensibilização das entidades empregadoras para aspetos da relação laboral que afetam os trabalhadores – como sucede, por exemplo, quando a deficiência ou doença crónica do trabalhador requer a adaptação do seu posto de trabalho ou quando se constata a falta de ocupação efetiva ou a atribuição de funções incompatíveis com a respetiva categoria –, são de registar as situações em que a atuação do Provedor de Justiça se limita a desfazer equívocos que as barreiras colocadas à comunicação da Administração com os cidadãos persistem em gerar.

De entre o primeiro grupo de situações, é de destacar o caso de uma trabalhadora com incapacidade física que a impedia de subir a escadaria de acesso ao seu posto de trabalho e que se viu confrontada com a avaria, por longo tempo, da única plataforma elevatória para cadeiras de rodas existente no edifício. O seu posto de trabalho situava-se num edifício que alojava diversos serviços públicos, integrados em ministérios distintos, que não haviam chegado a acordo quanto à responsabilidade pela reparação da plataforma. Assim, a entidade empregadora informava sistematicamente a trabalhadora que o seu problema seria resolvido quando viesse a ser estabelecida a responsabilidade pelos custos inerentes às partes comuns do edifício. Após contactos com a entidade empregadora da trabalhadora, chamando a atenção para os deveres que sobre si recaíam na adoção de medidas que permitissem àquela exercer o seu trabalho (artigo 86.º, n.º 1, do Código do Trabalho, aplicável aos trabalhadores em funções públicas por força do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea e), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), a mesma assumiu o encargo pela reparação da plataforma.

Já o segundo grupo é bem ilustrado pelo caso de uma docente que, tendo requerido a contagem do seu tempo de serviço, tentava convencer a Caixa Geral de Aposentações (CGA) de que havia iniciado funções em outubro de 1980 e não em outubro de 1981, como esta Caixa insistia em declarar, baseando-se na data, rasurada, que constava do

formulário de inscrição como momento do início de funções. O problema foi resolvido mediante o contacto informal junto da Caixa, fazendo-se notar que a rasura desta data havia alterado, de forma inexata, o ano de 1980 para 1981 e que tal inexatidão surgia inequívoca em face do carimbo de entrada do formulário de inscrição na CGA, que datava de março de 1981. Na verdade, uma escola não poderia proceder à inscrição na CGA de uma docente contratada, declarando que o início de funções ocorreria em outubro do ano escolar seguinte, tanto mais que as contratações eram feitas no início de cada ano escolar. Donde se concluía, a par de outra prova que a docente já havia apresentado e que havia sido ignorada, que o início de funções tinha sucedido no mês de outubro anterior ao envio do formulário de inscrição, ou seja, em outubro de 1980.

Noutras situações, ainda, o tratamento das queixas traduz-se na informação dos interessados sobre o modo como podem fazer valer os seus direitos. Caso paradigmático é o dos cidadãos que, aproximando-se o momento da sua aposentação, pretendem apresentar junto da Caixa Geral de Aposentações prova de funções públicas desempenhadas há longo tempo, deparando-se com múltiplas dificuldades relacionadas como o acesso aos arquivos administrativos (decorrente, com frequência, da extinção ou reorganização da entidade administrativa onde as funções foram prestadas) ou a falta de tratamento da informação constante dos arquivos. Nestas situações, são os interessados informados de que, demonstrando-se a impossibilidade de obter prova por meio de certidões ou informações autênticas da efetividade de serviço, podem requerer ao serviço onde as funções foram exercidas ou ao que lhe sucedeu a instauração de processo especial de justificação, nos termos previstos no artigo 88.º do Estatuto da Aposentação, prestando-se ainda informação sobre o regime aplicável, quanto à instrução de tais processos e à prova admissível. Em muitos casos verifica-se, aliás, que ao juntarem cópia da comunicação deste órgão do Estado ao requerimento apresentado ao órgão administrativo competente permitem que este obtenha informação sobre a atuação a adotar, a qual, por sua vez, é também muitas vezes desconhecida.



Para a resolução dos casos que são apresentados ao Provedor de Justiça é essencial a boa colaboração das entidades públicas visadas e em tempo útil. E se em regra a colaboração é positiva, casos há em que as entidades visadas nas queixas se limitam a reiterar as respetivas posições, sem se pronunciarem fundamentadamente sobre as propostas que lhe são formuladas; ou tardam na prestação de simples esclarecimentos. Em 2017, as maiores dificuldades foram registadas no âmbito da instrução de procedimentos de queixa em que eram visados serviços do Ministério da Educação ou membros do Governo desta área governativa, não obstante se tenha procurado encontrar estratégias facilitadoras da comunicação, nomeadamente com a designação de interlocutores privilegiados e a realização

de reuniões regulares para discussão dos casos concretos e obtenção de informação sobre o estado dos procedimentos.

1.2.5. Direitos à justiça e à segurança

As queixas apresentadas ao Provedor de Justiça nos domínios abrangidos relativos à administração da justiça e à segurança determinaram, em 2017, a abertura de um total de 633 procedimentos. Foram fechados 476 dos processos pendentes nesse ano.

Cabe aqui mencionar que a instrução dos procedimentos relativos às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira é levada a cabo por assessores que integram esta unidade temática. Não obstante a análise dos dados ser realizada autonomamente, sempre se dirá que, no ano em análise, foram recebidas pelo Provedor de Justiça, com origem nos Açores e na Madeira 82 e 150 queixas, respetivamente, das quais 75 e 143 foram atribuídas a cada uma das extensões, acrescendo ao total de processos entrados nesta unidade temática.⁽⁷⁵⁾ As restantes prefiguram queixas que, por não corresponderem a questões com contornos regionais, foram distribuídas às diferentes unidades temáticas.

O quadro que de seguida se apresenta expõe as matérias dos procedimentos de queixa abertos nesta unidade temática, no ano de 2017, sem prejuízo de uma análise mais detalhada, tendo presente a repartição da tipologia de matérias.

Quadro 16

Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 5

Administração da justiça	323
Atrasos judiciais	203
Magistratura judicial	99
Ministério Público	18
Secretaria judicial	7
Agentes de execução	53
Peritos	0
Administradores da insolvência	14
Segurança Social/Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	2
Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P.	2
Balcão Nacional de Injunções	0
Julgados de Paz	2

(75) *Vide* os pontos 1.2.7.1. e 1.2.7.2. *infra*.

Outros atrasos judiciais	6
Outros problemas administrativos da justiça	23
Proteção de Crianças e Jovens em Perigo	1
Programas Especiais de Segurança	0
Proteção às Vítimas de Crimes	3
Garantia de alimentos devidos a menores	3
Registo criminal e de contumazes	0
Custas processuais	3
Outros problemas administrativos	13
Acesso ao direito	55
Deontologia dos advogados	26
Deontologia dos solicitadores e agentes de execução	4
Organização e infraestruturas judiciais	1
Cooperação judiciária internacional	0
Decisão judicial	2
Outros problemas da administração da justiça	9
Segurança interna	49
Atuação policial	32
Omissão de intervenção policial	4
Armas e explosivos	8
Outros problemas de segurança interna	5
Assuntos rodoviários	170
Sinalização e ordenamento rodoviário	38
Contraordenações rodoviárias	76
Cartas e escolas de condução	33
Outros assuntos rodoviários	23
Registos e notariado	89
Registos	46
Notariado	16
Cartão de Cidadão	18
Outros problemas de registos e notariado	9
Outras matérias	2
Total de procedimentos de queixas abertos	633

Num ano em que se regista uma descida do número de queixas a tal propósito (menos 156 reclamações), mantem-se a preponderância dos procedimentos relativos

à administração da justiça que corresponderam a 38% das solicitações instruídas nesta unidade temática. Tais procedimentos envolvem questões de atrasos judiciais e, por essa razão, a intervenção do Provedor de Justiça é feita junto dos Conselhos Superiores da Magistratura e dos Tribunais Administrativos e Fiscais (127), bem como do Conselho Superior do Ministério Público (16)⁽⁷⁶⁾. É ainda de relevar o número de procedimentos de queixa quanto à atuação de auxiliares da justiça, a saber agentes de execução (52) e administradores de insolvência (16). De notar aqui o número muito significativo de queixas que, não dando origem a procedimento, por serem indeferidas liminarmente, vêm referidas ao teor de decisões judiciais (139)⁽⁷⁷⁾.

Sublinha-se que a matéria de acesso ao direito e aos tribunais apresenta, também, um número assinalável de procedimentos de queixa (55), correspondendo a 17% do total. Foram ainda abertos 26 procedimentos de queixa relativos a matéria de deontologia dos advogados, o que motivou diligências junto dos Conselhos de Deontologia da Ordem dos Advogados portugueses.

Registaram um significativo aumento as questões relativas aos assuntos rodoviários (170), correspondendo a 20% do total de procedimentos abertos, no ano de 2017, nesta unidade temática. Neste grupo incluem-se as questões atinentes aos processos contraordenacionais (76), seguindo-se a atuação, ou a ausência desta, das entidades responsáveis em matéria de sinalização e ordenamento rodoviário (38); finalmente, destacam-se as questões relativas a cartas e escolas de condução (33).

Em sede de registos e de notariado foram abertos 89 procedimentos de queixa (o que representa um aumento de quase 6% face ao ano anterior), dos quais 46 correspondem a intervenções em matéria registal e 16 versam sobre a atuação dos cartórios notariais.

No tocante às questões sobre segurança interna foram abertos 49 procedimentos de queixa, estando aqui em causa quer a atuação policial por ação (32) ou omissão (quatro), a atividade no âmbito da aplicação do regime jurídico das armas e suas munições (oito), e outros problemas de segurança interna (cinco procedimentos).

Quanto às entidades visadas nos procedimentos de queixa, para além das intervenções que, em matéria de administração de justiça, são realizadas junto dos respetivos Conselhos Superiores, foram também visadas, no ano em análise, a PSP e a GNR, e as polícias municipais. Refira-se ainda que, em sede de direito rodoviário, o IMT foi visado em 53 procedimentos de queixa e a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária em 54. De igual modo, foram entidades visadas empresas municipais como a ECALMA, de Almada, ou a EMEL, de Lisboa, sendo certo que se tem vindo a alargar o leque de entidades fiscalizadoras, neste âmbito.

(76) Cf. n.º 3 do artigo 22.º do EPJ.

(77) Não contabilizadas portanto, no total inicialmente referido.

Tendo como referência as decisões finais de arquivamento de procedimentos tomadas, no ano de 2017, foram efetuadas oito chamadas de atenção.

No que respeita aos principais fundamentos de arquivamento, destacam-se os seguintes:

a) Em 44% das situações apreciadas, foi feita a reparação da ilegalidade ou injustiça no decurso da instrução;

b) Em 36% das situações, a instrução não conduziu ao acolhimento das pretensões dos queixosos;

c) Em 7% das situações, este órgão do Estado procedeu ao encaminhamento dos queixosos para meio considerado idóneo para fazer valer a sua pretensão;

d) Em 4% das situações, houve desistência de queixa;

e) Em 3% das situações, pese embora se considerasse assistir razão aos queixosos, não foi possível, de imediato, obter da entidade visada a alteração ou resolução da questão objeto de queixa;

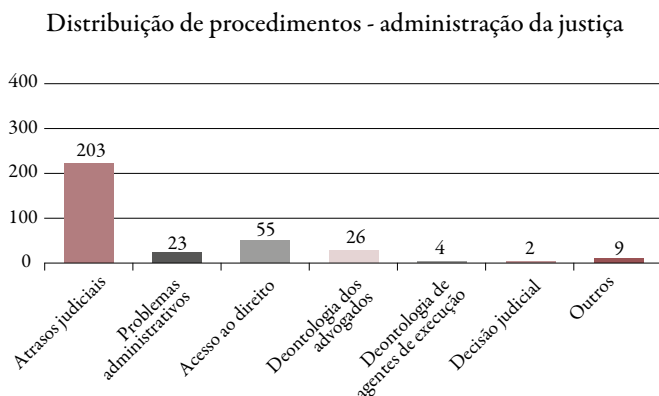
f) Assinale-se, por fim, que em 3% dos casos se concluiu pela incompetência superveniente deste órgão do Estado.

Seguidamente procede-se à análise dos principais assuntos tratados no ano de 2016.

Administração da justiça

A matéria da administração da justiça considera as seguintes áreas de atuação: atrasos judiciais, acesso ao direito, deontologia dos advogados e dos agentes de execução e outros problemas administrativos da justiça.

Gráfico XXIV



Atrasos judiciais

Como é consabido, sobre os processos a correr termos em tribunais, a intervenção deste órgão do Estado está limitada aos aspetos administrativos, e ao eventual atraso judicial, e é assegurada através dos Conselhos Superiores.

Sendo assim, deve enfatizar-se a excelente colaboração prestada pelo Conselho Superior da Magistratura, pela prontidão da resposta e pela qualidade do acompanhamento que este órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial faz de todas as situações que o Provedor de Justiça lhe sinaliza.

Sem embargo, o ano de 2017 marca uma alteração significativa do método de trabalho adotado por este órgão do Estado no que concerne às queixas recebidas atinentes a dilação indevida no proferimento de uma decisão por parte dos tribunais e do Ministério Público. De facto, as mesmas passaram a ser objeto de prévio encaminhamento para os Conselhos Superiores respetivos.

Assim, atendendo tanto à natureza da intervenção possível a este órgão do Estado, justamente limitada quer pela independência dos tribunais, quer pela separação de poderes que a fundamenta, quanto ao reforço das competências dos Conselhos Superiores em matéria de acompanhamento da atividade judiciária, firmou-se o seguinte entendimento:

Tendo presente que ao Provedor de Justiça não é admissível qualquer intervenção no tocante a atos que se relacionem com a administração da justiça — isto é, todos os atos que, diretamente ou indiretamente, se relacionem com a função jurisdicional — sendo-lhe lícito, apenas, intervir quando esteja em causa a boa administração do serviço de justiça, como, por exemplo, o proferimento de uma decisão com dilação indevida.

Mais tendo presente que o exercício da função de controlo da boa administração do serviço da justiça, por força do princípio constitucional da autoadministração dos tribunais, deve ser atuado através dos órgãos chamados de «autogoverno» das magistraturas: o Conselho Superior de Magistratura (CSM) e o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF).

Cumprindo àqueles Conselhos a gestão e disciplina das magistraturas judicial, administrativa e fiscal; competindo-lhes especificamente, por um lado, no caso do CSM, estabelecer prioridades no processamento de causas que se encontrem pendentes nos tribunais por período considerado excessivo e, no caso do CSTAF, suspender ou reduzir a distribuição de processos aos juízes em situações que justifiquem a adoção dessas medidas. Por outro lado, incumbindo aos Conselhos a gestão do quadro complementar de magistrados, bolsa de juízes para destacamento em tribunais onde se verifique a falta ou o impedimento dos seus titulares, a vacatura do lugar ou o número ou a complexidade dos processos existentes o justifiquem.

Perante tal quadro normativo, aqui sumariamente exposto⁽⁷⁸⁾ — e na medida em que seja possível a intervenção deste órgão do Estado — importa ter presente que «quando o Provedor de Justiça reconheça que o queixoso tem ao seu alcance um meio gracioso ou contencioso, especialmente previsto na lei, pode limitar-se a encaminhá-lo para a entidade competente».

Se, uma vez decorrido um prazo razoável (não inferior a seis meses), a iniciativa que vier a ser eventualmente adotada pelos reclamantes não obtiver resposta, poderão, querendo, suscitar nova intervenção deste órgão do Estado, que, nos termos estatutários, ponderará então a audição dos sobreditos Conselhos.

Tudo o que vai sem prejuízo de uma consideração das queixas apresentadas, no sentido de uma intervenção imediata junto dos referidos Conselhos, quando tal seja justificado.

Nas matérias tratadas sob a designação de administração da justiça predominam as queixas de atrasos judiciais (203) e, quanto às entidades visadas, a prevalência da magistratura judicial (99) relativamente à magistratura do Ministério Público (18) ou às queixas sobre a atividade das secretarias judiciais (7).

Foram igualmente recebidas 53 queixas referentes a solicitadores de execução, e 14 referentes a administradores de insolvência.

De entre os casos concretos destacam-se os pedidos de intervenção do Provedor de Justiça por referência ao funcionamento do Programa Informático das Nomeação Aleatória e Equitativa (PINAE) e à nomeação por indicação dos Administradores Judiciais (AJ).

Foi solicitada a especial colaboração deste órgão do Estado no sentido de sensibilizar os juízes de vários tribunais no sentido de utilizarem o referido programa.

Atenta a pretensão dos queixosos, foram estes informados de que, sendo os tribunais «órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo» e estando os mesmos excluídos dos poderes de inspeção e fiscalização do Provedor de Justiça, este órgão do Estado não pode intervir na questão da nomeação, aleatória ou por indicação dos AJ, junto dos juízes em causa, sendo certo que a lei salvaguarda a possibilidade de o juiz, em certos casos, poder entender adequada nomeação específica.

Também a omissão de pagamento integral de remuneração devida aos administradores de insolvência foi objeto de queixa ao Provedor de Justiça, alegadamente por entendimento de alguns juízes que não reconhecem àqueles profissionais o direito à segunda prestação da remuneração prevista no n.º 2 do artigo 29.º do Estatuto do Administrador

(78) V. Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agos-to, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e ainda o Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de Julho. Todos os diplomas, na sua versão atual, podem ser consultados em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_main.php

Judicial⁽⁷⁹⁾ (doravante EAJ), quando o processo de insolvência encerre antes de decorridos seis meses do seu início.

Nestes casos entendeu o Provedor de Justiça que o que está aqui em causa é uma questão de direito: a de saber se é ou não devida ao Administrador da Insolvência a 2.ª prestação da remuneração prevista no n.º 2 do artigo 29.º do EAJ, nos casos em que o processo de insolvência em causa encerre antes de decorridos seis meses do seu início.

Assim, concluiu o Provedor de Justiça que a função de apreciação da correção ou legalidade das decisões judiciais cabe, por lei, aos tribunais superiores, podendo ser reapreciadas decisões, por meio de recursos ou impugnações, apresentadas nos respetivos processos judiciais.

Ainda no campo da administração da justiça assinala-se o número de processos em que é reclamado o direito à proteção jurídica, ao abrigo do regime de acesso ao direito e aos tribunais, que se situou em 55, e que na grande maioria foram relativas a demoras na decisão de pedidos de proteção jurídica por parte dos Centros Distritais do Instituto da Segurança Social (ISS). De igual modo, assinala-se a proveitosa colaboração prestada pelo Instituto. Em matéria de direitos das crianças e jovens prevaleceram os constrangimentos relacionados com candidaturas a adoção, sendo possível, em alguns casos, acompanhar com êxito os processos oportunamente desencadeados pelos particulares⁽⁸⁰⁾.

Por outro lado, foram apreciadas queixas incidentes sobre o regime previsto pelo n.º 2 do artigo 49.º da Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro⁽⁸¹⁾, e pela decisão, muitas vezes proferida pelos serviços do Instituto de Segurança Social, de proceder à suspensão do período de transição.

Cabe aqui notar que o reconhecimento da adoção como fonte de relações jurídicas familiares projetou-se num quadro de tutela da criança desprovida de meio familiar normal, privilegiando-se o interesse do adotado. Entre os princípios constitucionais consagrados no nosso ordenamento jurídico sublinha-se o direito de constituir família e a atribuição aos pais do poder-dever de educação dos filhos; em 1988, o Conselho da Europa, a coberto da Recomendação n.º 88/1074/CE⁽⁸²⁾, relativa à política de família, reconhece-a como o referencial por excelência, para a educação das crianças.

Os vetores acima elencados harmonizam-se com outros ainda, no domínio nacional, como sejam o da proteção à infância e o da proteção à adoção, previstos, respetivamente, no artigo 69.º e no n.º 7 do artigo 36.º da Constituição da República Portuguesa. Em termos internacionais, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 20

(79) Aprovado pela Lei n.º 22/2013, de 26 de Fevereiro, cuja versão atualizada pode ser consultada em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1883&tabela=leis.

(80) Vd. o procedimento Q-1450/17 (UT5).

(81) Aprova o Regime Jurídico da Adoção. Cf. exemplificadamente o Q-5343/17 (UT5).

(82) Em <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=pt>.

de novembro de 1989, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 49/90, de 12 de setembro, estabelece, nos seus artigos 20.º e 21.º, que os Estados Partes asseguram ao menor em risco uma proteção alternativa, a qual poderá consistir na adoção, mediante satisfação de determinados requisitos.

Não existindo um direito subjetivo a adotar, mas a ser adotado, a intervenção nesta matéria obedece ao princípio do interesse superior da criança, sendo que em todas as decisões a proferir, no âmbito do processo de adoção, deve prevalecer aquele primado orientador.

Ao direito da criança ou do jovem a serem adotados, desde que cumpridos os requisitos fixados pelo legislador, faz-se corresponder, na esfera jurídica do particular pretendente, a prerrogativa de poder desencadear processo tendente ao reconhecimento de um vínculo de filiação através do instituto da adoção, tanto por via administrativa como judicial.

Ora, no decorrer do período de transição previsto pelo artigo 49.º da Lei n.º 143/2015, sempre que a avaliação técnica aponte para a inexistência de indícios favoráveis à vinculação afetiva entre a criança e o candidato a adotante, deve ocorrer a imediata cessação do período de transição, com a correspondente comunicação obrigatória ao Conselho (n.º 6).

No ano de 2017 foi formulada chamada de atenção a uma Casa de Acolhimento Residencial Especializado⁽⁸³⁾, estando em causa o cumprimento do princípio de afetação dos montantes relativos ao abono familiar no interesse de menor, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 176/2003, de agosto⁽⁸⁴⁾.

Os elementos apreciados pelo Provedor de Justiça no procedimento permitiram aferir que haviam sido garantidos os postulados elencados na Recomendação do Conselho da Europa, de 16 de março de 2005, relativa aos Direitos das Crianças a viver em Instituição⁽⁸⁵⁾, em particular no que se refere à observância dos direitos do jovem em regime de institucionalização, de acordo com a regulamentação geral e as normas especiais da instituição.

Por maioria de razão, foi também reconhecido o cumprimento do critério norteador da intervenção – a satisfação do superior interesse do menor –, uma vez que se mostraram proporcionadas as condições suscetíveis de proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral.

Todavia, concluiu-se subsistirem lacunas na administração das contas bancárias dos jovens acolhidos, em particular no concernente à adequação entre os movimentos registados nos depósitos e a informação disponibilizada aos seus titulares.

(83) Q-1442/17 (UT5).

(84) Implementa o abono de família para crianças e jovens e define a proteção na eventualidade de encargos familiares no âmbito do subsistema de proteção familiar.

(85) Vd. a Recomendação REC (2005) 5, de 16 de março, em <https://rm.coe.int/16806a45f2> (acesso em 15 de maio de 2017).

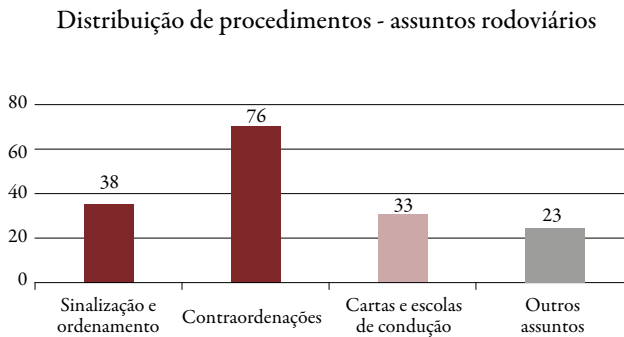
Reconhecendo algumas das virtuosidades do procedimento adotado pela instituição, o qual possibilitaria uma maior agilização e responsabilização do jovem na administração do seu pecúlio, foi sublinhada a necessidade de fazer corresponder, de forma regular, as verbas depositadas aos montantes geridos em periodicidade semanal.

Por outro lado, concluiu-se que a gestão simultânea e em tempo útil destes dois momentos, por uma parte, e a necessidade de individualizar as anotações introduzidas no programa informático (à semelhança do já realizado para o processo de abertura de contas bancárias), por outra parte, deveriam conduzir à concretização dos vetores de transparência e proporcionalidade associados à gestão das prestações sociais em causa, enquanto prerrogativas devidas aos jovens durante o tempo de acolhimento.

Assuntos rodoviários

Foram instruídos 170 processos de situações respeitantes a direito rodoviário, maioritariamente relativos a contraordenações rodoviárias (76), também sinalização e ordenamento rodoviário (38), carta e escolas de condução (33) e 23 procedimentos sobre «outros assuntos rodoviários».

Gráfico XXV



Verifica-se, em relação ao ano passado, uma subida do número de queixas neste âmbito, sobretudo no que respeita a sinalização e contraordenações. Face à multiplicação de entidades fiscalizadoras e concessionários de estacionamento, é previsível que esta tendência se mantenha.

Destaca-se a boa colaboração com a ANSR, com resposta rápida e pontual correção das situações que assim o justifiquem.

Pela negativa, aponta-se a difícil resolução das questões em que é solicitada a cooperação do IMT, face à ausência de resposta, no mínimo atempada, daquele Instituto, sem a qual não é possível tomar posição.

Em 2017, foi comunicado o acatamento de duas recomendações (n.º 2/A/2016⁽⁸⁶⁾ e n.º 3/A/2016⁽⁸⁷⁾) que, neste âmbito temático, o Provedor de Justiça emitira. Foram entidades visadas, respetivamente, o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e o Diretor Nacional da PSP.

Assim, recorde-se, o Provedor de Justiça entendeu recomendar ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa que fossem tomadas providências no sentido de determinar a sinalização para o estacionamento de veículos em todos os pontos de abastecimento de viaturas elétricas no concelho de Lisboa, e realizar o inventário dos terminais na cidade, em conformidade com o disposto no regime jurídico da mobilidade elétrica.

Ademais, o Provedor de Justiça recomendou ainda ao Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública que, em regime de articulação com a Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M.S.A. (EMEL), Polícia Municipal e Câmara Municipal de Lisboa, fosse definido procedimento de atuação que assegurasse a imediata comparência de membro de órgão de polícia no local onde houvesse sido sinalizado o estacionamento indevido especialmente perigoso ou com grave perturbação para o trânsito.

Em resposta às recomendações formuladas, as entidades visadas comunicaram ao Provedor de Justiça a adoção de mecanismos destinados ao aperfeiçoamento das ações administrativas em causa. A Câmara Municipal de Lisboa informou especificamente ter já iniciado os procedimentos tendentes à aquisição da sinalização vertical recomendada, a fim de que em todos os postos de carregamento de veículos elétricos fosse colocados o sinal H1a com dois painéis adicionais, um com o Modelo 11I, e outro com a indicação «EM CARGA». Mais informou que a EMEL, a Direção Municipal de Mobilidade e Transportes e a Polícia Municipal se encontravam a dar cumprimento ao ora recomendado.

Num dos processos instruídos neste âmbito, em que se questionava a falta de notificação do titular do documento de identificação de veículo no caso em que este fora apreendido, teve-se ocasião de chamar a atenção da GNR para a necessidade e garantir a notificação daquele titular, no âmbito do artigo 162.º do Código da Estrada; sugeriu-se, aliás, a difusão de instruções formais a tal propósito.

Registos e notariado

Relativamente aos assuntos relacionados com a temática dos registos e do notariado haverá a registar a abertura de 89 procedimentos de queixa, naquilo que se constata representar uma ligeira subida face a 2016 (84).

Destes, 46 (51,69%) versaram sobre questões atinentes à atividade registal e 16 (17,98%) respeitaram à atuação dos cartórios notariais.

(86) Cf. *Tomadas de Posição - 2016*, pp. 159-165.

(87) Cf. *Tomadas de Posição - 2016*, pp. 165-171.

De referir ainda que, com expressão significativa, continuam a figurar as queixas apresentadas a propósito da problemática da identificação civil (cartão de cidadão), ao perfazer um total de 18 (20,22%); ainda assim, abaixo do valor registado no ano anterior (26). A este respeito merece referência, não só a manutenção de relatos de situações de reprodução ou retenção indevida do documento de identificação, como de atrasos na sua emissão, sendo certo, contudo, que os cidadãos dispõem agora de instrumentos de direito contraordenacional que lhes permitem reagir à detenção e reprodução sem consentimento do documento identificativo. E nem sempre os cidadãos têm razão: houve ocasião de esclarecer por que razão se entende que a exigência da emissão de cartão de cidadão como condição prévia para a titularidade de passaporte nacional não se apresenta como feridora de direitos pessoais à identidade e à privacidade, salientando-se que a solução vigente se mostra adequada pela facilidade de uso do documento em causa, pela concentração naquele da informação relativa ao seu titular (sem prejuízo da separação das bases de dados envolvidas), com efeitos positivos face a outras opções — maior validade e facilidade de leitura através de recurso a meios informáticos.

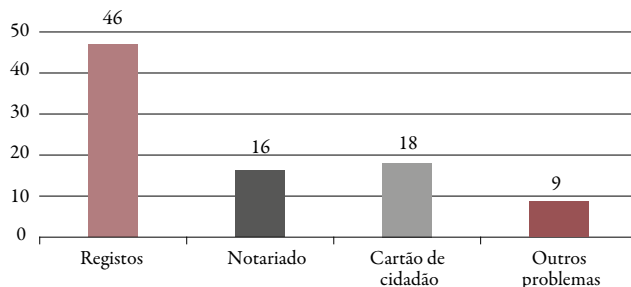
Não obstante o acima mencionado crescimento, e uma vez considerado o aumento global do número de queixas recebidas pela unidade temática 5, assistiu-se a uma diminuição, em termos comparativos, da representatividade das matérias em causa, no conjunto daquelas (10,46%, face aos 11,02% em 2016).

No que diz respeito à interação com as entidades visadas nas queixas em destaque, importa referir a boa colaboração que, generalizadamente, pelas mesmas foi prestada.

Problemática com fraca expressão estatística, mas que importa destacar, não só pela sua importância intrínseca, mas também pelo carácter inédito do seu tratamento, foi a do acompanhamento, através das queixas, do apoio consular prestado aos cidadãos nacionais que residem ou se encontram no estrangeiro.

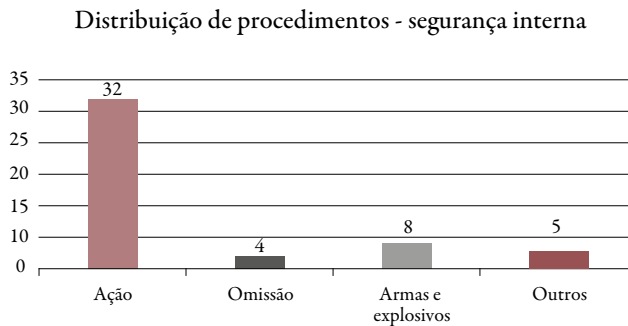
Gráfico XXVI

Distribuição de procedimentos - registos e notariado



Segurança interna

Gráfico XXVII



Forças de segurança

Durante o ano de 2017 foram apresentadas ao Provedor de Justiça 49 queixas relacionadas com a segurança interna, sendo a maior percentagem a que se refere à atuação das forças policiais (65%) e as queixas relacionadas com armas (16%).

Nos casos de atuação policial em que está em causa uma infração disciplinar, o objetivo visado com a intervenção do Provedor de Justiça concretiza-se com o desencadeamento dos meios especialmente previstos na lei para apreciação e reposição da legalidade, se for caso disso. É verificado se a conduta dos elementos de segurança, seja da Polícia de Segurança Pública (doravante PSP), seja da Guarda Nacional Republicana (doravante GNR), se encontra a ser objeto de procedimento disciplinar, no âmbito do qual o interessado deverá ser ouvido, sendo efetuado o devido acompanhamento.

Entre as queixas visando as forças de segurança por omissão, encontra-se um caso em que a denunciante não terá sido posteriormente informada pela PSP sobre as diligências levadas a cabo por esta polícia após a sua denúncia. Com efeito a PSP compareceu no local, verificou a situação denunciada e não se tratando de matéria criminal deu por finalizada a sua intervenção. Neste caso o Provedor de Justiça determinou o fecho do procedimento com uma sugestão⁽⁸⁸⁾, na medida em que, embora concluisse pela não obrigação de posterior atuação por parte da PSP, entendeu que poderia ter sido valorizada a relevância do contacto da denunciante pelos elementos da PSP envolvidos, pois atento o estado de inquietação daquela, a atuação policial certamente a tranquilizaria, face à ausência de perigosidade da situação entretanto verificada pela PSP. A propósito das condições de atendimento ao público numa esquadra em concreto, houve também oportunidade de

(88) Ver sugestões, processo Q-6024/15(UT5).

chamar a atenção para o facto de os cidadãos não deverem ser prejudicados no exercício desse direito por razões de organização interna das Esquadras, e, bem assim, sugerida a vantagem e a utilidade de aqueles serem informados do tempo provável de espera, sempre que não seja possível proceder ao atendimento imediato.

Armas

Também no âmbito da segurança interna tiveram relevância alguns processos relacionados com o Regime Jurídico das Armas e suas Munições⁽⁸⁹⁾ (doravante RJAM), que versaram sobre diversas situações, desde a pretensão na devolução de licença de detenção no domicílio, à contestação do pagamento de taxas referente à substituição dos livretes de manifesto das armas obrigatória na sequência da nova classificação das armas, passando pela questão da aplicação dos limites de detenção previstos no RJAM aos inspetores da polícia judiciária.

Nesta matéria merece destaque um caso concreto de não provimento da queixa, referente ao indeferimento de um pedido efetuado à PSP para devolução de uma licença de detenção de arma no domicílio, anteriormente entregue àquela força de segurança em virtude da posterior concessão de licença de uso e porte da mesma arma⁽⁹⁰⁾.

A incompatibilidade entre a licença de detenção de arma no domicílio e a licença de uso e porte da mesma arma decorre diretamente dos artigos 14.º e 18.º do RJAM, bem como a consequente revogação da primeira licença pela concessão da segunda: a licença de detenção de arma no domicílio é concedida exclusivamente para efeitos de detenção de armas na residência do seu titular, nos casos expressamente previstos na lei, sendo que em caso algum a detenção pode ser acompanhada de munições para as mesmas; com a licença de uso e porte de arma é concedido o direito à detenção, mas também, ao uso, porte, transporte da respetiva arma e à aquisição e detenção das respetivas munições.

Assim, entendeu o Provedor de Justiça que o indeferimento do pedido de devolução da licença de detenção no domicílio pela PSP não era passível de reparo, uma vez que a mesma foi objeto de revogação implícita pela concessão de licença de uso e porte da mesma arma posteriormente solicitada àquela força de segurança.

Estão em causa dois atos administrativos que dizem respeito à mesma matéria e são sucessivamente praticados pela mesma entidade, e nesses termos a concessão da licença de uso e porte de arma implica a revogação da licença de detenção no domicílio, sendo esta o ato revogado e aquela o ato revogatório que, ao ser produzido, destrói os efeitos da primeira licença concedida, eliminando-a da ordem jurídica.

(89) Aprovado pela Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, cuja versão atual pode ser consultada em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=692&tabela=leis.

(90) Ver decisões de não provimento de queixa, processo Q-4544/16(UT5).

Neste contexto, sendo a licença de detenção no domicílio um ato constitutivo de direito, o necessário assentimento à revogação da mesma é dado tacitamente pelo titular ao solicitar à PSP, na vigência daquela, a concessão de uma licença de uso e porte de arma, ato incompatível com aquele que, assim, se consolida definitivamente na ordem jurídica.

Boas práticas e apreciação final

Como já referido ao longo desta introdução, a colaboração obtida junto do Conselho Superior de Magistratura, que não só presta informação adequada, como assegura o acompanhamento das situações que o exigem, bem como a leal colaboração da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária e do Instituto Nacional dos Registos e do Notariado marcam a atividade desta unidade temática no ano que passou. Em geral, será interessante seguir, nos próximos anos, a reivindicação, que ficou patente, de uma maior colaboração cidadã no ordenamento do trânsito, bem como os pedidos de intervenção junto das autoridades consulares nacionais, quanto à situação de cidadãos portugueses a braços com autoridades judiciais de países terceiros.

1.2.6. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade

Refere-se este capítulo ao tratamento das queixas e outras iniciativas a propósito de diversas matérias, como sejam a Saúde e Educação, neste caso na perspetiva do serviço prestado aos respetivos utentes, o Direito dos Estrangeiros, o Direito da Nacionalidade e o funcionamento do Sistema Penitenciário. Aqui se enquadra de igual modo a atuação do Provedor de Justiça no que se refere ao exercício das competências previstas nos artigos 281.º e 283.º da Constituição, designadamente de eventual iniciativa de processo de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade ou da legalidade de normas, ou de verificação da inconstitucionalidade por omissão. Por fim, a título supletivo face às demais unidades temáticas, são aqui ainda tratadas outras questões em que esteja em causa posição jurídica que integre os Direitos, Liberdades e Garantias, com maior acuidade, a liberdade de acesso e exercício de profissão, o acesso à informação e a proteção de dados.

Em 2017 foram abertos 1138 procedimentos originados por queixa e 1 por iniciativa do Provedor de Justiça. Ainda sobre estas matérias, receberam-se adicionalmente 161 comunicações que foram objeto de indeferimento liminar e 321 de que apenas se tomou conhecimento.

Quadro 17

Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 6

Assuntos político-constitucionais	16
Ciência	7
Comunicação social	3
Direitos, liberdades e garantias	36
Educação	265
Pré-escolar	23
1.º ciclo do ensino básico	41
2.º e 3.º ciclos do ensino básico	63
Ensino secundário	29
Ensino superior	91
Diversos	18
Direito dos estrangeiros	231
Atrasos	185
Substância	31
Outros	15
Fiscalização da constitucionalidade	44
Nacionalidade	112
Atrasos	88
Substância	24
Outros	0
Assuntos penitenciários	144
Alimentação	3
Alojamento	6
Correspondência / telefone	10
Flexibilização	4
Ocupação	2
Organização do estabelecimento prisional	5
Saúde	24
Segurança e disciplina	19
Transferência	29
Violência	15
Visitas	11
Outros	16

Saúde	258
Serviço nacional de saúde	29
Taxas moderadoras	29
Subsistemas	50
Prestação de cuidados	51
Instalações	1
Socorro e transporte de doentes	6
Procedimentos administrativos	39
Fiscalização e regulação	15
Medicamentos	26
Outros	10
Diversos	23
Total	1139

Os procedimentos abertos sobre as matérias elencadas têm apresentado tendência globalmente estável ao longo dos últimos anos, com pequenas descidas ou, como sucedeu no ano em causa, subidas na ordem de algumas dezenas. Como casos mais significativos, é de apontar as subidas, em cerca de 20%, nas queixas sobre Direitos dos Estrangeiros e Nacionalidade e de 10% nas queixas sobre o sistema educativo. Em sentido contrário, é de notar a quebra, em 19%, nas queixas sobre o sistema prisional. As queixas sobre Saúde mantiveram praticamente o quantitativo verificado em 2016.

Durante 2017, foram arquivados 1164 procedimentos, assim distribuídos quanto ao respetivo fundamento: ⁽⁹¹⁾

a) Em 437 casos concluiu-se pela procedência, total ou parcial, da pretensão do queixoso, para cinco deles formulando-se pedido de declaração de inconstitucionalidade e nos demais obtendo-se satisfação da referida pretensão;

b) Em 464 casos não se concordou com a pretensão do queixoso;

c) Em 33 casos, procedeu-se ao arquivamento sumário;

d) Em 137 casos encaminhou-se o queixoso para o meio apropriado à defesa dos seus interesses, sem se formular exato juízo sobre a sua atendibilidade, ou prestaram-se os esclarecimentos necessários a uma correta compreensão da situação objeto de queixa;

e) Em 45 casos, na inviabilidade de outra atuação, concluiu-se pela formulação de chamada de atenção à entidade visada;

f) Em 17 casos ocorreu desistência expressa ou tácita do queixoso;

(91) Para além de uma situação em que só supervenientemente se conheceu a incompetência para intervir, os demais casos foram terminados pela formulação da Recomendação n.º 1/B/2017, sobre o regime de isenção de taxas moderadoras.

g) Em 8 casos, reconhecendo-se a razoabilidade, total ou parcial da queixa, não se alcançou esse reconhecimento pela entidade visada;

h) Tendo como escopo essencial a instrução de queixas recebidas, mas também para monitorização da realidade vivida, decorreram no ano em apreço dezanove visitas a dez estabelecimentos prisionais e seis visitas a estabelecimentos de ensino, aspeto a que adiante se voltará.

Valorações de constitucionalidade

Em sentido oposto à tendência dos anos anteriores, em 2017 verificou-se subida no número de queixas recebidas em que se peticionava o exercício do poder de iniciativa de processos de fiscalização ou de verificação da constitucionalidade. Em termos de fundamentação apresentada e de modo similar ao ano anterior, manteve-se a predominância da discussão do respeito do princípio da igualdade e de normas de competência ou forma, sempre muito associadas a questões tributárias.

Em 2017 foram tomadas três iniciativas, com apresentação de requerimento ao Tribunal Constitucional para fiscalização da constitucionalidade de normas.

No início de março, foi solicitada a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, tanto na redação vigente, conferida pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, como na versão originária, bem como, conseqüentemente, do n.º 3 do mesmo artigo 16.º, em ambas as versões. Estava em causa a criação, por diploma do Governo sem credencial parlamentar, de restrições ao exercício de profissão, neste caso relacionadas com a feitura de projetos de segurança contra incêndios em edifícios e respetivas medidas de autoproteção.⁽⁹²⁾

No final do mesmo mês, foi tomada iniciativa a respeito de algumas normas do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, com republicação efetuada pelo Aviso n.º 2926/2016,⁽⁹³⁾ incidentes sobre o regime da Taxa Municipal de Proteção Civil,⁽⁹⁴⁾ com argumentação baseada na sua qualificação como imposto e conseqüente violação da reserva orgânica e formal constitucionalmente prevista.

Finalmente, em finais de agosto, foi apresentado pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, na redação dada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e, conseqüentemente, dos n.ºs 9 e 10 do mesmo artigo. Está em causa o regime

(92) Proc. Q-374/2017; <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=46&idi=16955>

(93) *Diário da República*, 2.ª série, n.º 45, de 4 de março de 2016

(94) Proc. Q-6273/2015; <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=46&idi=16971>

aplicável às subvenções mensais vitalícias de ex-titulares de cargos políticos, considerando-se em causa o princípio da proteção da confiança.⁽⁹⁵⁾

Foram conhecidas três decisões, em 2017, incidindo sobre iniciativas tomadas pelo Provedor de Justiça, neste ano ou em 2016. Em um caso, ocorreu declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas em causa, em um outro decidiu-se o Tribunal por não efetuar essa declaração e em um terceiro, por modificação da norma, ocorrida subsequentemente ao pedido, não se conheceu do mesmo.

Quanto a este último, estava em causa a iniciativa tomada em março de 2016, de solicitar a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade da norma constante da alínea f), do n.º 4, do artigo 94.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário), considerando-se que a mesma violava o princípio do juiz natural, o direito a um processo equitativo, o princípio da inamovibilidade dos juizes e o princípio da independência dos tribunais, acolhidos no n.º 9, do artigo 32.º, no n.º 4, do artigo 20.º, no n.º 1, do artigo 216.º e no artigo 203.º da Constituição.⁽⁹⁶⁾

A decisão do Tribunal Constitucional, tomada pelo seu Acórdão n.º 244/2017,⁽⁹⁷⁾ de 17 de maio, de não conhecimento deste pedido, motivou-se na modificação da norma, pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, aplicando orientação jurisprudencial de há muito conhecida. Em qualquer caso, a alteração legislativa em apreço utilizou argumentação congruente com a utilizada no requerimento do Provedor de Justiça, sendo o resultado final conforme com o pretendido.

Já quanto ao pedido de inconstitucionalidade, formulado em 2016,⁽⁹⁸⁾ das normas introduzidas no artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro (Regime Jurídico dos Acidentes em Serviço e das Doenças Profissionais no Âmbito da Administração Pública), pela Lei n.º 11/2014, de 6 de março, quanto à reparação dos danos provocados por acidente de trabalho ou doença profissional, no setor público, o Acórdão n.º 786/2017⁽⁹⁹⁾ expressou a não concordância do Tribunal com a argumentação utilizada e o seu resultado.

Por fim, o Acórdão n.º 848/2017⁽¹⁰⁰⁾ declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral das normas acima aludidas, constantes do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa e atinentes à Taxa Municipal de Proteção Civil.

(95) Proc. Q-2849/2017 ; <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=46&idi=17384>

(96) Proc. Q-4100/2015; <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=46&idi=16106>

(97) <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170244.html>

(98) Pedido feito em 21.12.2016 <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=46&idi=16664>

(99) *Diário da República*, 2.ª série, de 16 de janeiro de 2018; <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170786.html>

(100) *Diário da República*, 1.ª série, de 22 de janeiro de 2018.

Na maioria dos casos, entendeu-se não ser de concordar com os fundamentos da queixa apresentada, omitindo-se, assim, a iniciativa peticionada. De entre estas situações que ocorreram em 2017, mencione-se a queixa apresentada contra o estabelecimento de incompatibilidades entre o exercício da profissão de advogado e o de agente de execução,⁽¹⁰¹⁾ a queixa visando o regime de representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa, instituído pela Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto,⁽¹⁰²⁾ a queixa contra os limites de responsabilidade por danos causados pelo lobo ibérico⁽¹⁰³⁾ e ainda a queixa contra os limites à revogabilidade do consentimento para vigilância eletrónica, no quadro de violência doméstica, constantes do n.º 7 do artigo 36.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro.

Nacionalidade

De algum modo confirmando a observação efetuada em anos anteriores, quanto à influência das reformas legislativas na resposta dada pelas entidades administrativas competentes, em um cenário de crescimento global de queixas em matéria de nacionalidade, de modo ainda mais vincado por atraso na decisão do procedimento, observou-se quebra nas queixas quanto a naturalização, com ressurgimento do papel maioritário das situações em que se discutia a atribuição da nacionalidade.

A um decréscimo global de 31% em 2015 e de 13% em 2016, verificou-se agora um crescimento de 20%, muito por força do reaparecimento de queixas, em número significativo face aos últimos anos, oriundas do ex-Estado Português da Índia. A publicação das modificações ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa⁽¹⁰⁴⁾ desbloqueou, ainda, o tratamento das situações em que se invocava a nova cláusula de atribuição, estabelecida pela Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho.

A acumulação criada desde 2015, pelo hiato até à regulamentação da norma legal, bem como a existência pretérita de solução similar, mas conducente à naturalização,⁽¹⁰⁵⁾ motivou uma queixa em que se arguia a prioridade de análise dos requerimentos de quem já era cidadão português, o que se não acompanhou.⁽¹⁰⁶⁾

De entre as situações atinentes à naturalização, os casos mais frequentes respeitam aos efeitos de antecedentes penais e sua relevância, dificuldades na obtenção de documentos,

(101) Procs. Q-5950/2017 e Q-7325/2017.

(102) Proc. Q-6534/2017.

(103) Proc. Q-6847/2016.

(104) Decreto-Lei n.º 71/2017, de 21 de junho.

(105) Art.º 6.º, n.º 4, da Lei da Nacionalidade, já revogado.

(106) Proc. Q-5924/2017; cf. *Anexo: Tomadas de Posição - 2017*, p. 204.

designadamente de registo criminal no país de origem ou terceiro, e de delimitação da razoabilidade de aplicação da dispensa prevista no n.º 6 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, designadamente quando se invoque a nacionalidade portuguesa de ascendente.

No quadro dos nascidos em Portugal, a modificação introduzida no n.º 4 do artigo 70.º do Regulamento da Nacionalidade, pelo diploma atrás citado, veio resolver adequadamente os casos em que tardiamente se verificava erro na atribuição da nacionalidade, com especial relevo para aqueles que, por via de emigração entretanto ocorrida,⁽¹⁰⁷⁾ residiam em outro país, por esse modo nem sequer se podendo prevalecer das facilidades antes previstas para a naturalização.

Tal como anteriormente, as duas entidades mais solicitadas, a Conservatória dos Registos Centrais e a Conservatória do Registo Civil de Lisboa, foram frequentemente contactadas, de modo informal, prestando a colaboração pedida. Como se assinalou no ano anterior, são residuais os casos em que se declara ainda aguardar por resposta do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em sentido contrário aumentando as solicitações aos tribunais ou ao Ministério Público, quer em relação ao esclarecimento da situação dos requerentes, quer para averiguação mais detalhada, designadamente da prova documental. É neste último caso, mais frequente, que ocorrem maiores delongas, em geral estando em causa a realização de perícias.

Direito dos estrangeiros

O número de queixas sobre Direito dos Estrangeiros aumentou significativamente (cerca de 20%), só sendo superado, nos anos mais próximos, pelo valor alcançado em 2012. Para tal, contribuiu mais do que proporcionalmente o número de queixas tendo por fundamento demora na decisão.

Em anos anteriores, tinha-se assinalado a relação entre modificações, legais ou procedimentais, e a predominância de queixas respeitando à invocação dos mecanismos, até então excecionais, previstos nos artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. A recente modificação, pela Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, fazendo desaparecer aquela excecionalidade, bem como a reserva de iniciativa do procedimento, levou a uma alteração significativa no modo como se valorava a atuação administrativa a este respeito, isto em um cenário de grande dificuldade na realização atempada de atendimento pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Os atrasos no atendimento, também agravados pela ocorrência de greves, foram causa muito frequente de queixa, tentando-se a sua superação sempre num quadro de respeito pela igualdade de todos os interessados, quer tenham apresentado queixa ao Provedor de

(107) Em geral, aproveitando a liberdade de circulação outorgada pela nacionalidade portuguesa, no quadro europeu.

Justiça, quer não. Contou-se para o efeito com a disponibilidade manifestada pelos serviços regionais de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo do SEF.

Em muitas destas situações, estava em causa a renovação de autorização de residência, criando-se entretimes um limbo, com prejuízo para a mobilidade dos interessados, em especial para fora do espaço Schengen.

A quase irrelevância das queixas atinentes à concessão de autorização de residência a quem dispunha do visto respetivo, parece tornar patente a centralidade ganha por outros mecanismos de regularização da residência, em cenário que não devia deixar de motivar a reflexão sobre a bondade e eficácia dos primeiros.

De modo congruente com o que se indicou em relatório anterior, a observação decorrente dos números alcançados corresponde à evolução nos anos mais recentes do fenómeno migratório e da relação com o mesmo do conjunto de soluções disponibilizado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho e sucessivas modificações. Assim, é de assinalar a predominância muito significativa das situações envolvendo a aplicação dos mecanismos excecionais enunciados nos artigos 88.º e 89.º da referida Lei, pelo contrário mantendo-se, face ao número já bastante baixo registado em 2015, o número de queixas relativas a visto, seja por atraso, seja quanto aos motivos da sua recusa.

Tendo-se realizado visitas aos centros de instalação temporária, no quadro do Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura, mantém-se a preocupação, anteriormente indicada, com a exigência do pagamento de taxa para visita por advogado, isto no Aeroporto Humberto Delgado, em Lisboa.

No que respeita à concessão de vistos, mantendo-se o número de queixas anterior, desceu grandemente a proporção de questões substantivas, estando em causa agora, em geral, a demora na decisão. Trata-se de situações bem delimitadas, afetando, no que se conheceu, as secções consulares em Bissau e em Nova Deli, muitas vezes sendo suscitadas questões complexas de verificação dos documentos que fundamentam os pedidos apresentados.

Manteve-se a boa colaboração prestada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em particular pela sua Direção Regional de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo e algumas delegações mais requisitadas, bem como pelos serviços centrais.

Educação

Após o aumento já ocorrido no ano anterior, as queixas recebidas a propósito do funcionamento do sistema educativo, na perspetiva dos seus beneficiários, subiram 23%, atingindo o valor mais alto do presente século.

Este aumento concentrou-se, contudo, nas queixas que, no âmbito do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, foram apresentadas antes do início do ano letivo, motivadas pela não obtenção de vaga na escola pretendida, aspeto a que adiante se voltará. No mais, mesmo no que respeita à distribuição pelos vários graus de ensino, pode-se afirmar que se mimetiza a

realidade já observada em 2016, embora com reforço, no 1.º ciclo do ensino básico, do peso da questão acima indicada.

No caso da educação pré-escolar, manteve-se o mesmo quantitativo de queixas respeitantes à obtenção de vaga, sendo contudo menos perceptível a relação entre as mesmas e o alargamento da universalidade às crianças com 4 anos, aliás em sintonia com as modificações introduzidas em 2017, pelo Despacho Normativo n.º 1-B/2017, de 17 de abril, no regime contido no artigo 9.º do Despacho Normativo n.º 7-B/2015, de 7 de maio.⁽¹⁰⁸⁾

O elevado número de queixas sobre o processo de matrícula ou sua renovação provoca que a distribuição do número total de queixas sobre o sistema educativo seja temporalmente muito desigual, crescendo a essa concentração em poucas semanas a inegável urgência na resolução dos casos apresentados e definição atempada da colocação das crianças envolvidas.

Sistematizando soluções anteriormente expostas e aditando outras, foi dirigida ao Governo uma proposta de modificação das regras em vigor, atempadamente face ao início de novo processo de matrículas. Do seu teor, realce-se o reforço da informação fornecida às famílias, em momento anterior àquele em que tomam as suas decisões e a eliminação de foco muito frequente de conflito, passando a dar-se relevância aos critérios da residência e local de trabalho do encarregado de educação exclusivamente quando ocorra coabitação com o aluno.⁽¹⁰⁹⁾

Em momento cronologicamente posterior, também com alguma concentração no 1.º período letivo, ocorreram, à semelhança de anos anteriores, queixas pela situação decorrente de dificuldades e demora na colocação de docentes substitutos, em geral após situação de doença do primitivo docente. Em geral, de igual modo, verifica-se ocorrer sucessivas recusas por parte dos vários docentes que, em obediência aos procedimentos estabelecidos, são convidados a ocupar a vaga, tudo provocando atraso significativo nos trabalhos escolares, pelo somatório de prazos, posto que individualmente muito reduzidos. Não sendo viável aos agrupamentos superarem esta dificuldade, tem-se apurado satisfatoriamente a tomada de medidas de compensação que, no próprio ano ou durante o ciclo frequentado, colmatam os efeitos sentidos.

No que respeita à alimentação escolar e apesar de se ter tratado de tema com projeção mediática, foram recebidas poucas queixas. Privilegiou-se, no seu tratamento, a realização de visitas sem aviso prévio, à hora da refeição, efetuando-se a respetiva prova e verificando os procedimentos em uso, para controlo da qualidade do serviço prestado. Identificou-se uma boa prática, de convite expresso a pais e encarregados de educação para, dentro de certo limite diário, almoçarem na escola, tendo-se disseminado a mesma em situações posteriormente tratadas.

(108) Ao unificar na mesma prioridade os casos das crianças de 5 e 4 anos.

(109) Proc. Q-5555/2015; cf. *Anexo: Tomadas de Posição - 2017*, p. 189.

As refeições vegetarianas foram igualmente alvo de queixa, por um lado invocando-se a sua inexistência, em outros casos insurgindo-se as famílias com a previsão, na dieta normal, de refeição com essa natureza. Na primeira vertente, mesmo antes da publicação da Lei n.º 11/2017, de 17 de abril, defendeu-se a bondade do fornecimento, a pedido, daquela dieta, considerando-se a inclusão da mesma na cláusula contratual que estabelecia dieta por motivos religiosos ou filosóficos. Após a entrada em vigor daquele diploma legal, o caderno de encargos aplicável explicitou essa realidade. Na segunda vertente, tem sido entendido nada diligenciar, isto quando a ementa, na dieta base e no seu todo, não mostre preponderância excessiva de pratos vegetarianos.

Quer por escolas públicas, quer por escolas privadas,⁽¹¹⁰⁾ foram detetados e superados casos de incumprimento do dever de informação a pais de alunos, isto quando não sejam encarregados de educação e mesmo que não exercitem as responsabilidades parentais. Para além de se ter apontado esse dever basilar de informação, a menos que haja decisão judicial em contrário, tem-se sensibilizado os estabelecimentos de ensino para o respeito do regime previsto no Código Civil, em especial no seu artigo 1906.º, n.º 1, bem como para a necessidade de assunção de um papel neutral em eventuais litígios parentais, cumprindo a lei e a regulação de responsabilidades que seja comprovada, sem se substituírem ao tribunal competente, posto que por omissão.

Tal como em anos anteriores, embora caindo para quase metade, a situação dos alunos com necessidades educativas especiais foi igualmente uma preocupação, com particular ênfase no ensino básico, quer no 1.º ciclo, quer nos 2.º e 3.º ciclos. Esteve em causa, para além da disponibilização de meios humanos e de terapias, a condição das instalações e a adaptação do processo de avaliação. Ao contrário de anos anteriores, foi reduzido o número de queixas atinentes à constituição de turmas, no confronto com as regras que reduzem a sua dimensão.

Concretizando duas situações, na primeira estava em causa a discriminação na frequência de atividades de tempos livres, pela alegada ausência de recursos humanos especializados. Diligenciando-se, sempre através do Agrupamento de Escolas em causa, viabilizou a entidade promotora daquele ATL a plena frequência do interessado. Em um segundo caso, averiguando-se o modo como tinha sido exercida a ação disciplinar contra aluno com necessidades educativas especiais, verificou-se que o mesmo tinha sido ouvido em situação de grave instabilidade emocional e sem consideração pelas circunstâncias particulares que concorriam na sua situação. Chamou-se a atenção da entidade visada para, de futuro, fazer intervir psicólogo ou docente de educação especial, se necessário protelando-se a diligência. Mostrando-se ademais que as condutas tinham sido pelo menos parcialmente motivadas por atos discriminatórios e vexatórios praticados por outras crianças nas redes sociais, sinalizou-se ao Agrupamento de Escolas a ilicitude do comportamento

(110) Neste caso, recorrendo-se à mediação das entidades públicas competentes.

passivo por si assumido, nada diligenciando enquanto não fosse concluída investigação policial em curso. Fez-se notar a diferença dos planos da ação penal, porventura inexistente de todo, face à idade dos suspeitos, e a própria que cabe à administração educativa.

Mimetizando a situação vivida nos anos anteriores, a parte mais significativa das queixas recebidas a respeito das instituições de ensino superior foi apresentada por ex-alunos, a respeito de dívidas de propinas, muito frequentemente em execução fiscal, por vezes no limiar da prescrição ou até além dele.

É geralmente alegada a errada convicção, gerada por vício na comunicação oral com os serviços administrativos da instituição em causa, de que a desistência, não raras vezes nem sequer formalizada por escrito, desobriga o aluno quanto ao remanescente do valor da propina fixado para esse ano letivo. Nestes casos, tem-se primeiramente clarificado os contornos essenciais da propina, enquanto taxa, e os mecanismos regulamentares porventura existentes que permitissem ou não a solução defendida.

Junto das instituições, para além da mais célere cobrança de quaisquer quantias em dívida, tem sido proposta a melhoria da comunicação. Assim, para reforço da perceção da matrícula/inscrição como facto relevante para a constituição do dever de pagamento da propina, foi incentivada a Universidade de Aveiro a eliminar do formulário em uso, para reconhecimento da dívida e acordo de pagamento faseado, a cláusula do reconhecimento, pelo aluno, de que o mesmo efetivamente frequentara o ano curricular a que a dívida respeitava, isto por completa desnecessidade e irrelevância. Em situação propiciadora de maiores riscos, considerou-se ser de propor ao Instituto Politécnico de Portalegre que eliminasse, do seu formulário em uso para a requerimento de anulação da matrícula/inscrição, a especificação da causa concreta para tal, podendo criar errónea convicção da maior ou menor atendibilidade deste ou daquele motivo em especial.⁽¹¹¹⁾

Destaque-se ainda a intervenção feita junto da Universidade do Minho, visando a reapreciação de cobrança de dívida de propina, a que acresciam juros de mora, a antiga estudante que fora mãe já após o início do ano letivo e carecera de cuidados perinatais subsequentes, devidamente comprovados, culminando na formalização do seu pedido de anulação da inscrição. Assente esta iniciativa do Provedor de Justiça na necessidade de acomodação dos imperativos constitucionalmente conformados em matéria de proteção da parentalidade, a Universidade visada comunicou a decisão de anulação das prestações vencidas após a referida situação de justo impedimento.

São circunscritas as situações em que a interpelação do devedor ocorre ultrapassado que está o prazo prescricional de oito anos. Tem-se contudo batalhado para desmentir, em alguns casos com sucesso, como sucedeu no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, a convicção de que a ocorrência de prescrição só poderia ser aferida

(111) Nada se pondo, naturalmente, a que em paralelo se recolhesse informação sobre essas causas, para fins estatísticos, desde que explicitamente vincando a irrelevância da resposta para os direitos e obrigações do aluno.

em sede judicial, exigência sem base legal e apenas conducente ao desperdício de recursos, públicos e do particular.

Ainda no ensino superior, há a notar algumas queixas relativas ao reconhecimento de habilitações estrangeiras, bem como quanto às consequências do processo de Bolonha, no que respeita à articulação entre os graus anteriores ao mesmo e aqueles ora estabelecidos.

É praticamente nulo o número de queixas relativas ao concurso nacional de acesso, neste ano com notável exceção, prontamente superada pela entidade competente, de um caso de atraso na definição de provas de ingresso para os cursos de Educação Básica. Ainda em tema de acesso, é, em geral, no caso dos mestrados e doutoramentos que se verificam mais situações de litígio, com frequência na classificação e seriação das candidaturas.

O regime estabelecido para os designados estudantes internacionais tem sido causa de vária controvérsia, em particular no que se refere à situação dos cidadãos brasileiros que beneficiam do estatuto de igualdade de direitos e à dos cônjuges de cidadãos portugueses.

Por fim, explicita-se ainda o recebimento de algumas queixas relativas ao funcionamento da autonomia das escolas, em particular no que respeita à designação dos diretores de agrupamento e à composição e funcionamento do conselho geral. Conhecendo-se a insuficiência de suporte jurídico pelas estruturas dos próprios agrupamentos, tem-se motivado o interesse empenhado dos serviços regionais da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, assinalando que não está em causa beliscar aquele regime de autonomia, mas sim esclarecer e incentivar o cumprimento da legalidade que a todos vincula.

Em 2017, foram visitados seis estabelecimentos de ensino, sendo uma a escola do primeiro ciclo do ensino básico, quatro a escolas do 2.º e 3.º ciclos e uma outra a escola secundária.

Saúde

As condições de funcionamento do Serviço Nacional de Saúde e dos subsistemas públicos, mais em geral de acesso ao direito à saúde, fundamentaram durante este ano o mesmo número de queixas do que no ano anterior. Se assim é, em termos globais, a análise mais especificada revela algumas modificações mais marcadas.

Em sentido descendente, enunciam-se as queixas relativas a taxas moderadoras e condições para a sua isenção, em tendência constante desde o máximo ocorrido em 2012,⁽¹¹²⁾ fruto da entrada então em vigor de novo regime jurídico e da modificação dos valores cobrados. Com similitudes, na relação com a condição económica dos utentes por se tratar quase sempre de situação não urgente, desceu igualmente, de modo ligeiro, o número de queixas a respeito do transporte. Ocorreu ainda descida relevante nas queixas contra subsistemas, em particular no que se refere a atraso ou recusa de participação. Nas

(112) Mais do triplo do valor registado em 2017.

queixas atinentes ao direito de inscrição, é de realçar a situação, cada vez mais frequente, de beneficiários familiares que, passando à situação de reformados por velhice ou detetando-se tal situação, perdem a sua ligação à ADSE.

Em sentido contrário, há a registar o crescimento de queixas referentes ao setor do medicamento e, em especial, ao fornecimento de ajudas técnicas. Em matéria de prestação de cuidados, o forte crescimento (20%) é mais do que proporcionalmente devido ao setor hospitalar, uma vez que, em relação às unidades de cuidados de saúde primários, o número de queixas desceu para menos de metade do que se verificou em 2016.

Apesar da quebra nas queixas recebidas a esse propósito, considerou-se que os resultados do diálogo encetado com os sucessivos Ministros da Saúde, desde 2012, a respeito do regime jurídico de isenção de taxas moderadora não eram suficientes, tendo-se formulado nova recomendação,⁽¹¹³⁾ em parte reiterativa, em parte inovando em aspetos resultantes de novas queixas e reflexão sobre a matéria.

Entre os primeiros aspetos, indique-se a defesa da bondade de capitação que atenda à real dimensão do agregado familiar, a salvaguarda, com maior rapidez, das situações de variação abrupta de rendimentos e a eliminação do gravame que pesa sobre a propriedade de imóveis, em termos singulares face a outras formas de capital ou fontes de rendimento.

Como aspeto novo ora enunciado refira-se a necessidade de discriminação, no rendimento declarado em certo ano, entre rendimento atinente ao mesmo e outros valores eventualmente recebidos mas por referência a anos anteriores (por exemplo, por acumulação de pensões por atraso no seu deferimento). Do mesmo modo, detetou-se uma incongruência nas regras aplicadas para aferição da casa de morada de família e conseqüente desconsideração, para cálculo do rendimento relevante do agregado familiar. Se a propriedade do imóvel era aferida por referência ao dia 31 de dezembro do ano anterior, já a residência no mesmo era analisada na data do pedido, por esse modo prejudicando os casos de mudança de casa ou, pior, de dação em cumprimento ou penhora, por dificuldades económicas sentidas. Por fim, protegendo essencialmente os utentes com menores rendimentos e acesso à informação, recomendou-se a eliminação da necessidade de apresentação de declaração de rendimentos, só para possibilitar a concessão de isenção de taxas moderadoras, isto para os agregados dispensados dessa mesma apresentação pelo Código do IRS.

Ainda no domínio das taxas moderadoras, mas agora da sua cobrança, verificou-se que uma unidade hospitalar, em casos de atendimento por acidente em serviço ou em virtude de agressão, exigiam, não só à entidade patronal ou ao agressor o pagamento do custo integral do serviço prestado, como também à pessoa assistida o valor da taxa moderadora devida, remetendo o ressarcimento desta para a iniciativa (e concordância) do terceiro responsável. Fez-se notar a ilegitimidade desta cobrança, a qual não está contemplada nas regras em vigor, fazendo depender a licitude da taxa moderadora da ausência de faturação

(113) Recomendação n.º 1/B/2017; cfr. *Anexo: Tomadas de Posição - 2017*, p. 151.

do custo do serviço a terceiro. Apesar de esta posição ser partilhada pela Administração Central do Sistema de Saúde, aliás em consequência de iniciativa tomada em 2015, não se obteve o acolhimento pela unidade hospitalar em causa, continuando as diligências nesse sentido.

Notou-se com particular incidência a falta, em algumas unidades hospitalares, da devida articulação entre a marcação de consultas de seguimento e a realização de meios complementares de diagnóstico e tratamento, provocando novos adiamentos daquelas. Esta situação gera desperdício de recursos, pelos tempos de atendimento afinal não utilizados, e pela necessidade de reavaliação da prioridade do caso concreto, tendo em vista a remarcação, isto quando esta diligência se mostra realizada, em solução longe da universalidade. Para os utentes, o prejuízo é evidente, bem como a criação de ansiedade pela postergação das conclusões sobre os exames clínicos julgados *a priori* imprescindíveis à clarificação do seu estado de saúde.

Nesta matéria, como em termos gerais, tem sido colocado grande ênfase na necessidade de, vedada a possibilidade de solução no próprio estabelecimento de saúde, ser procurada ativamente alternativa no quadro da totalidade de recursos do Serviço Nacional de Saúde.⁽¹¹⁴⁾ Situação particularmente sensível, até pelos constrangimentos ditados pela idade, é a do acesso à procriação medicamente assistida, sendo conhecidas situações de atraso para além do estabelecido, por condicionantes de ordem humana e técnica, o que, de modo reforçado, fundamenta a busca de alternativas para os interessados.

Para além de queixas respeitantes à definição de certo medicamento como sendo ou não imputável à distribuição pela unidade hospitalar prescritora, foram frequentes as queixas sobre atrasos no fornecimento de produtos de apoio, com destaque para próteses e, muito especificamente, os implantes cocleares. Em geral, a causa para a demora radicava nos procedimentos em uso para autorização da despesa, especialmente no quadro dos serviços centrais do SNS.

A transparência no acesso à rede de cuidados continuados integrados continua a ser uma preocupação. Não se tendo conhecido desenvolvimentos relevantes no quadro da sua articulação com os subsistemas, como descrito em anterior relatório, foram igualmente sentidas dificuldades na articulação com as famílias, em termos de previsibilidade do que se lhes pede e oferece, bem como, em particular, na articulação com a oferta privada de cuidados de saúde. Neste último aspeto, está em causa, para utentes já inseridos na rede, a maior dificuldade que têm em recorrer a meios privados, pelo efeito negativo que um eventual internamento pode ter na sua vaga, ao contrário do que sucede com o internamento em unidade do SNS. Do mesmo modo, detetou-se, já no final do ano e em situação ainda não esclarecida, eventual discriminação negativa, no acesso à rede de cuidados continuados, dos utentes que, mercê da falta de capacidade da unidade do SNS a que recorrem, beneficiam de encaminhamento no quadro do SIGIC.

(114) Não esquecendo a contratualização estabelecida com o setor privado.

No âmbito dos subsistemas, com avassalador predomínio de queixas visando a ADSE, recolhe-se ainda notícia de dificuldades, com gênese informática, no reconhecimento aos beneficiários da sua qualidade básica de utentes do SNS. Em termos de inscrição, para além de situações envolvendo descendentes incapazes de angariar meios de subsistência que veem negada a continuidade de benefícios, por essa condição não estar atestada no momento da maioridade, têm continuado a surgir situações de cônjuges que, passando à condição de reformados ou aposentados por velhice, se veem confrontados com extinção inesperada da sua inscrição. Foi sublinhada, a este propósito, a necessidade de reforço da informação. Em outros casos desta categoria de beneficiários familiares, mas em que apenas está em causa o cumprimento do dever de informação sobre a manutenção de direitos, resultou ambígua a comunicação feita com os mesmos, em alguns casos gerando a convicção de que o fornecimento do NISS dispensaria qualquer outra diligência.

No plano das participações pela ADSE, salvo situações pontuais em que se encontrou equívoco no confronto da documentação de suporte, pedida e fornecida, nada há a assinalar, mostrando-se em geral cumpridos prazos inteiramente razoáveis. O mesmo não se pode afirmar da ADM, subsistema em que se encontraram situações de maior atraso, confessadamente atribuídas a um quadro sistémico mais preocupante.

Embora seja muito menor o número de queixas atinentes ao exercício do poder disciplinar, pelas ordens profissionais, os casos conhecidos não têm ainda demonstrado poder considerar-se como tempestivamente regular essa intervenção. No que respeita à Entidade Reguladora da Saúde, parecendo evidente, na maior parte das situações conhecidas, que existe erro significativo na perceção, pelos cidadãos, das exatas funções desta entidade administrativa independente, tem-se assinalado a bondade da adoção de linguagem mais coloquial e fácil de compreender por parte dos interessados.

Na sequência de queixa recebida a propósito dos meios disponibilizados para gestão e tratamento das situações de stress pós-traumático que acometeram as populações afetadas pelos incêndios, com referência especial aos de junho de 2017, foi a situação averiguada, junto das unidades de saúde e dos próprios interessados, através de associação representativa, concluindo-se pela desnecessidade de qualquer iniciativa.

Assuntos penitenciários

Foi recebido um número de queixas sobre o funcionamento do sistema penitenciário em um valor inferior em 20% do ocorrido no ano anterior. No que respeita aos assuntos tratados, essa quebra é mais evidente nas queixas relativas a questões de segurança e disciplina, saúde, ocupação e alimentação. Muito embora se tenha assistido a uma descida global da população prisional, assinala-se a manutenção das queixas relativas a pretensões de transferência e ao alojamento, matérias estas geralmente conexas e ligadas ao fenómeno da sobrelotação. Mantendo-se, igualmente, o número respeitante a situações envolvendo

a realização de visitas, a mesma conclusão pode ser tirada quanto a casos de violência (15), em 10 casos sendo imputado excesso de força ao pessoal de vigilância, nos demais casos estando em causa violência entre pares.

Apesar da quebra sentida, nas queixas quanto a Saúde, as mesmas foram representativas de problemas mais vastos, designadamente da dificuldade de transporte para comparência em atendimentos programados em unidades do SNS. O cumprimento de planos de vigilância e de terapêutica, no quadro das doenças infecciosas, foi particularmente objeto de atenção e de preocupação. A prioridade, em muitos casos claramente assumida, no cumprimento de deslocações aos tribunais não pode escamotear a garantia mínima do direito à saúde dos interessados, bem como, em outra perspetiva, da correta alocação de recursos pelas várias entidades públicas envolvidas, maximizando a eficácia dos mesmos. O reforço da presença do SNS, em particular dos recursos mais especializados, dentro de muros, através da articulação, devidamente protocolada, entre diversos serviços do Estado envolvidos, minimizaria as deslocações e os custos, humanos e materiais, àquelas associados, com ganhos importantes em saúde. Esta situação foi observada ultimamente com mais acuidade no Estabelecimento Prisional de Lisboa, com reconhecimento e salvaguarda das situações sinalizadas, sem que esteja superada a questão de fundo.

Ainda no quadro da saúde, foi apresentada queixa a respeito do não fornecimento de certa medicação, por não existir em armazém, tendo sido solicitada a colaboração da família do interessado para a sua aquisição. Averiguada a situação em causa, quer no estabelecimento de origem, quer no Hospital Prisional de São João de Deus, concluiu-se pela ilegitimidade daquela solicitação, o que foi prontamente reconhecido pela entidade visada. Esta comprometeu-se a suportar as despesas com a referida medicação, tendo apresentado ao familiar em causa o pedido de desculpas pelo ocorrido. Confirmando-se posteriormente a regularidade do apoio prestado em matéria de saúde ao interessado, concluiu-se pela superação do motivo de queixa.

Em sentido contrário à quebra do número de queixas, quase que duplicou o número de situações litigiosas envolvendo a receção e expedição de correspondência ou o acesso ao telefone. Em relação à primeira matéria, foi prontamente acatada a chamada de atenção, no Estabelecimento Prisional de Monsanto, para que fosse entregue a cada interessado o recibo relativo à expedição de correspondência destinada às entidades indicadas nos artigos 61.º e 62.º do Código da Execução das Penas (advogados, notários, conservadores e solicitadores, bem como, no caso de estrangeiros, a respetiva representação diplomática ou consular).

Tratando-se de matéria especialmente sensível, todas as comunicações recebidas, mesmo que não deem origem à abertura de processo, são alvo de cuidada análise, no que toca à matéria nas mesmas contida e a viabilidade de darem lugar a qualquer intervenção. Foi o caso de exposição anónima, indicando a prática de atos de violência sobre certa pessoa em reclusão, por pares seus, no Estabelecimento Prisional de Coimbra. Pese embora

não ter sido possível, por falta de elementos, concluir pela veracidade dessas alegações, concluiu-se pela situação particularmente vulnerável do interessado, conseguindo-se, em concordância com a direção do estabelecimento, reforçar-se o seu acompanhamento e grau de vigilância.

Existindo, de há muito, canais informais e céleres de comunicação com a realidade de cada estabelecimento prisional, a utilização de outros meios para tomada de posição tem sido prejudicada pelo mecanismo, de há muito enunciado nestes relatórios anuais, de centralização de comunicação escrita com o Provedor de Justiça na Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

Para além das visitas a estabelecimentos prisionais realizadas no âmbito das funções próprias de Mecanismo Nacional de Prevenção⁽¹¹⁵⁾ e de algumas outras que finalizaram o projeto «O Provedor de Justiça, as Prisões e o Século XXI: diário de algumas visitas», foram efetuadas durante 2017 dezanove visitas a estabelecimentos prisionais, observando as suas condições, físicas e de funcionamento, ou para audição de pessoas em reclusão, distribuídas pelos Estabelecimentos Prisionais de Monsanto (4 visitas), Lisboa e Tires (3 visitas cada), Carregueira e Vale de Judeus (2 visitas cada), Alcoentre, Caxias, Linhó e Pinheiro da Cruz, bem como pelo Hospital Prisional de São João de Deus.

Outros assuntos

A respeito dos outros assuntos tratados nesta unidade temática, em sentido exatamente oposto ao ocorrido no ano anterior, há a registar quebras similares nas queixas sobre o acesso a documentos administrativos e à proteção de dados pessoais. Esta descida foi muito mais marcada no que se refere à liberdade de profissão.

As queixas invocando diretamente a existência de discriminação assentaram em dois fatores, a idade e a saúde. Em relação ao primeiro fator de discriminação e com base em alguns concursos de ingresso de pessoal em certas carreiras públicas, foi reavivada a questão, já anteriormente objeto de iniciativa, da licitude da fixação de limites máximos de idade para os candidatos. Ainda no âmbito laboral, foram apresentadas queixas a propósito da manutenção, nos regimes aplicáveis aos militares, forças policiais e bombeiros, da seropositividade para o VIH como critério de exclusão. Tendo-se já obtido decisão negativa, quanto à aplicação dessas normas, no que se refere a bombeiros sapadores e à Polícia Judiciária, está ainda pendente de esclarecimento o modo como se concretizou o acatamento, em tempo oportuno comunicado, da Recomendação n.º 7/B/2012.

No quadro da liberdade de profissão, para além de queixas visando a necessidade legal de estágio para ingresso em associação pública ou o modo como o mesmo era avaliado, continuaram a ser recebidas queixas a propósito do regime estabelecido pela Lei n.º

(115) Cf. Anexo ao presente relatório.

31/2009. Acompanhou-se, por um lado, o debate gerado por diversas iniciativas legislativas⁽¹¹⁶⁾ que deram sequência à Recomendação n.º 2/B/2015, dirigida à Assembleia da República, para clarificação da redação resultante da Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, acautelando expressamente, também no âmbito do território nacional, os direitos adquiridos dos licenciados em engenharia civil que iniciaram a sua formação, o mais tardar, até o ano letivo de 1987/88, em uma das quatro instituições de ensino portuguesas elencadas no anexo VI da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais. Por outro, tem-se mantido, em relação aos demais profissionais que viram cerceada, em 2009, a latitude de intervenção concedida pelo Decreto n.º 73/73, a prática uniforme de reconhecimento da bondade do regime transitório ali fixado.

Realce-se igualmente as queixas recebidas a propósito da atividade da Administração Central do Sistema de Saúde na emissão de cédulas profissionais.

Por fim, ainda no domínio do exercício da profissão, indique-se a queixa que foi apreciada, sobre omissão da Ordem dos Enfermeiros na aprovação de nova regulamentação, após a modificação do seu Estatuto, feita pela Lei n.º 156/2015. Analisada a queixa, concluiu-se que, não parecendo existir desconformidade material, restava apenas por tutelar o grau de intervenção governamental na aprovação desses regulamentos, consideravelmente reforçada pelo diploma de 2015, exigindo-se expressa homologação pelo membro do Governo com a pasta da Saúde. Efetuada chamada de atenção, foi manifestada concordância com as observações formuladas, justificando-se todavia a ausência de nova regulamentação pela necessidade de maior trabalho na preparação da mesma, confirmando-se tudo estar a ser acompanhado pelo Governo e com a sua concordância.⁽¹¹⁷⁾

As queixas atinentes aos dados pessoais continuaram muito centradas na questão da videovigilância e nos meios de reação ao suspeitado uso abusivo da mesma. Aqui, tal como acima aludido quanto à ERS, existe larga margem para esclarecimento do alcance das possibilidades de intervenção da Comissão Nacional de Proteção de Dados e uso de meios alternativos ou concomitantes, disponibilizados pela ordem jurídica.

Em matéria próxima, note-se a ocorrência de queixas contra inquirições efetuadas pelo Instituto Nacional de Estatística, motivando, de forma adaptada a cada caso, a explicação ao interessado do regime legal aplicável, também no que se refere ao sigilo e suas garantias.

Tendo-se feito referência, no relatório anterior,⁽¹¹⁸⁾ a situação ainda não clarificada, no Centro Hospitalar do Médio Tejo, no que refere à retenção do cartão de cidadão para cedência temporária de cadeira de rodas, importa dar agora nota do pronto acatamento da

(116) Ainda em tramitação no final de 2017.

(117) Cf. proc. Q-1584/2017; cfr. *Anexo: Tomadas de Posição - 2017*, p. 197.

(118) Cf. *Relatório à Assembleia da República - 2016*, p. 141.

chamada de atenção nessa altura efetuada, passando a prever-se o preenchimento de um pequeno impresso com os dados identificativos do utente.

1.2.7. Regiões Autónomas

1.2.7.1. Extensão da Região Autónoma dos Açores

No ano de 2017 foram abertos 75 procedimentos de queixa, cuja instrução ficou a cargo da Extensão dos Açores. Tal valor representa uma diminuição face ao número recebido em 2016 (93). Ainda assim, o mesmo situa-se no intervalo registado neste parâmetro desde o ano de 2011⁽¹¹⁹⁾. Não obstante tal facto, importa ter presente que àquele haverá a somar o volume correspondente aos processos transitados de 2016 (153), resultando assim em um total de 228 procedimentos instruídos durante o ano a que se reporta o presente relatório.

No que respeita às decisões de arquivamento, e tomando por critério o mesmo horizonte temporal, constata-se que foram encerrados 100 procedimentos, dos quais 19 abertos nesse mesmo ano.

O arquivamento dos processos em causa foi determinado tendo como fundamento:

- em 24 situações (24%), o facto de ter havido lugar à reparação da ilegalidade ou da injustiça durante a instrução;
- em 9 casos (9%) a circunstância do Provedor de Justiça ter dirigido chamada de atenção à entidade visada, atentas as deficiências ou insuficiências da respetiva atuação;
- em 1 situação (1%) ter sido feito o encaminhamento do queixoso para outro meio idóneo para fazer valer a sua pretensão, nos termos estatutariamente previstos;
- em 3 casos (3%), ter ocorrido a desistência, expressa ou tácita, da queixa;
- em 3 processos (3%), ter-se assistido ao surgimento de factos novos no decurso da instrução, que vieram a revelar a incompetência do Provedor de Justiça para o seu subsequente tratamento;
- em 58 situações (58%), 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 instrutória superveniente;
- em 2 casos (2%) a queixa ter sido provida sem que, todavia, tivesse havido a reparação posterior da ilegalidade ou da injustiça.

O quadro *infra* sumaria o número de processos instruídos e arquivados em 2017, bem como o quantitativo transitado para 2018:

(119) Entre os anos de 2011 e 2016 foram abertos, respetivamente, 82, 127, 70, 93, 88 e 93 novos procedimentos.

Quadro 18

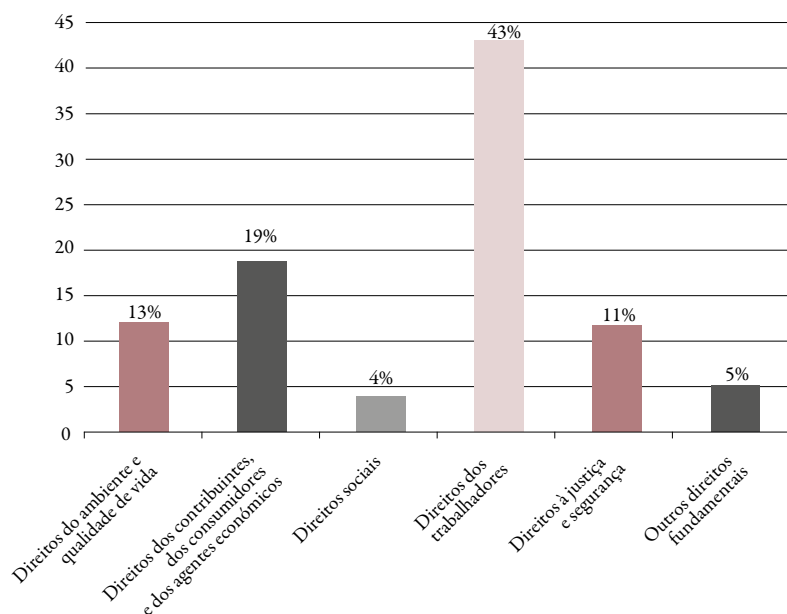
Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma dos Açores

Instruídos em 2017	228
- No seguimento de queixas novas	75
- Transitados de anos anteriores	153
Arquivados em 2017	100
- Queixas apresentadas nesse ano	19
- Queixas relativas a anos anteriores	81
Transitados para 2018	128
- De 2017	56
- De anos anteriores	72

Relativamente à distribuição temática das queixas recebidas, resulta claro da leitura do gráfico *infra* não só a manutenção, como o reforço de tendência que se vem registando nos últimos anos em torno das queixas a coberto das quais é reclamada a intervenção do Provedor de Justiça, em defesa dos direitos dos trabalhadores.

Gráfico XXVIII

Distribuição de procedimentos por matérias
Extensão da Região Autónoma dos Açores



De facto, as queixas relativas ao estatuto funcional dos trabalhadores das Administrações Públicas ocupam, de forma expressiva, lugar de relevo no conjunto dos procedimentos abertos em 2017 (43%). De entre estas, e no sentido atrás assinalado, continuam a merecer destaque as questões suscitadas em torno da relação de emprego público, designadamente no que diz respeito aos processos de recrutamento de pessoal, assim como com as vicissitudes inerentes às carreiras de quem exerce o direito de queixa (*v.g.* vínculo, remuneração e avaliação de desempenho). Cabe aqui referir que no ano em reporte foi concluído procedimento de iniciativa do Provedor de Justiça a propósito das condições em que são realizadas as juntas médicas da Caixa Geral de Aposentações na Região Autónoma dos Açores, por ter sido informado que estaria a ser preparada intervenção governamental nesse sentido. Mas, uma vez que à data da elaboração do presente relatório a situação ainda não se encontra resolvida, foi retomado o acompanhamento da situação.

A temática relativa aos direitos dos contribuintes, consumidores e agentes económicos ganhou particular relevância, tendo representado 19% do total dos procedimentos abertos, com especial ênfase para a atuação da administração fiscal, a qual veio a justificar a apresentação de 7 queixas.

Representando 13% das queixas encontram-se, por sua vez, as matérias relativas ao direito ao ambiente e à qualidade de vida (equitativamente repartidas pelos temas do ambiente, ordenamento do território, ruído e urbanismo, nos quais aquele se desdobra).

Assiste-se, assim, a uma diminuição do peso relativo do tratamento das questões relacionadas com a administração da justiça e a atuação policial⁽¹²⁰⁾, neste caso centradas, no ano em apreço, na problemática dos atrasos judiciais, e que veio a justificar a instrução de 5 procedimentos.

Sem embargo, quanto àquela é de registar intervenção junto do Juízo de Competência Genérica de Santa Cruz das Flores. Assim, solicitada a cooperação do Tribunal Judicial da Comarca dos Açores face a atraso no reembolso de despesas realizadas, foi prontamente disponibilizada a informação de que a situação fora corrigida, e que, além disso, haviam sido tomadas providências em termos organizacionais, junto daquele e dos outros Juízos, determinando novos procedimentos de trabalho para evitar a repetição da situação reclamada

Também de forma distinta do ocorrido em 2016 constata-se que a categoria mais genérica, reportada a outros direitos fundamentais, nos quais se incluem o direito à educação, o direito à saúde, assim como a problemática do tratamento penitenciário, sofreu uma diminuição bastante significativa ocupando, em 2017, quase a par dos temas relacionados com a proteção dos direitos sociais (*v.g.* enquadramento jurídico dos trabalhadores perante a Segurança Social, direito a prestações sociais, entre outros) os últimos lugares do quadro em análise, ao representarem, respetivamente, 5% e 4% do volume de processos abertos.

(120) Em 2016 a mesma temática havia representado 15% do total de queixas instruídas.

De todo o modo, este órgão do Estado acompanhou a situação do Estabelecimento Prisional de Ponta Delgada, designadamente quanto à gestão de medicamentos e fármacos ministrados aos reclusos, na sequência de prescrição médica.

No que se refere à tipologia das queixas apresentadas, agora agrupadas pela natureza de quem as formulou, conclui-se que, dos 75 pedidos de intervenção do Provedor de Justiça, apenas 6 foram subscritos por pessoas coletivas (associações sindicais), continuando o género masculino a representar a maioria dos queixosos (47).

No que aos canais de comunicação com este órgão do Estado diz respeito verificou-se, por um lado, um crescimento do número de queixas formuladas por via eletrónica (43 - correspondente a 57% do total), assim como, por outro, o decréscimo do recurso à via postal (24 - correspondente a 32%), invertendo-se assim o peso relativo que esta última havia desempenhado no passado recente⁽¹²¹⁾.

Tal circunstância, associada ao facto de em 8 casos (11%) a queixa ter sido apresentada de forma presencial, parece indiciar uma maior adesão dos cidadãos naturais e/ou residentes na Região Autónoma dos Açores às novas tecnologias, eventualmente associada a uma mudança do perfil sociológico de quem aí recorre ao Provedor de Justiça.

Sem prejuízo da validade de tal constatação, e em moldes não menos exatos, importa sublinhar, também aqui, a constante disponibilidade e colaboração institucional do Gabinete do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, não só na receção e encaminhamento dos queixosos, como na sinalização das situações que merecerão um tratamento mais ou menos prioritário, em resultado do conhecimento direto das especificidades das quais as mesmas naturalmente se revestem.

À imagem e semelhança do ocorrido em 2016⁽¹²²⁾, o gráfico *infra* vem confirmar o peso que as ilhas de S. Miguel (31) e da Terceira (26) continuam a ter quando se procede à análise das queixas recebidas, em função da sua origem geográfica.

Enquanto fator explicativo, e para lá do facto de se estar perante as ilhas mais populosas do arquipélago dos Açores⁽¹²³⁾, poder-se-á atentar no conhecimento que as suas populações terão, de forma mais ou menos generalizada, da ação deste órgão do Estado. Conhecimento esse decorrente, por um lado, da circunstância de as instalações da Extensão do Provedor de Justiça se situarem, desde a sua inauguração⁽¹²⁴⁾, ainda que sob vestes diferentes ao longo do tempo, em Angra do Heroísmo; assim como, por outro, da difusão

(121) V. *Relatório à Assembleia da República* - 2016, pg. 144, disponível em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR_DE_JUSTICA_RELATORIO_ATIVIDADES_2016_VF_0.pdf

(122) De resto no seguimento de tendência verificada desde 2011.

(123) De acordo com os dados recolhidos, reportados a 2016, a ilha de S. Miguel teria cerca de 133.287 habitantes e a ilha Terceira 53.846.

(124) A inauguração da Extensão do Provedor de Justiça na Região Autónoma dos Açores teve lugar no dia 26 de fevereiro de 1996.

informal (pelos próprios queixosos) dos efeitos da sua intervenção em função dos casos concretamente instruídos.

Nos demais casos mantém-se a representatividade das ilhas do Pico (4) e das Flores (4). Presença essa todavia não acompanhada pela ilha do Faial, da qual provieram 3 queixas em 2017, no que representou uma diminuição, em 25%, do número de pedidos de intervenção deste órgão do Estado por parte dos seus habitantes.

Gráfico XXIX

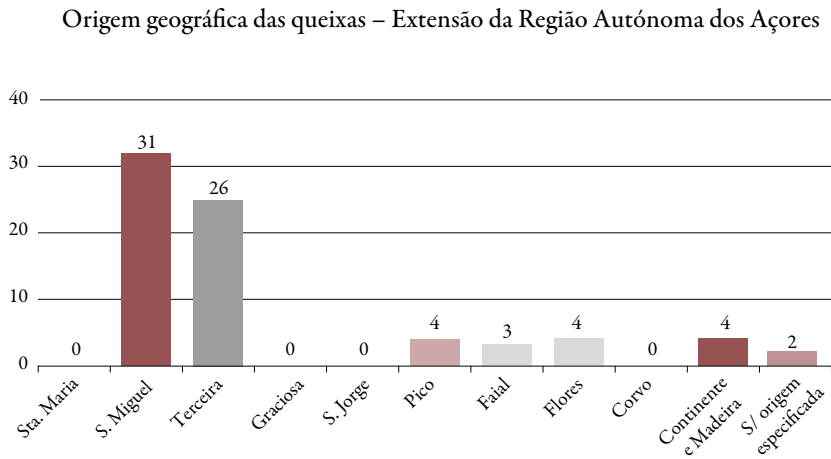
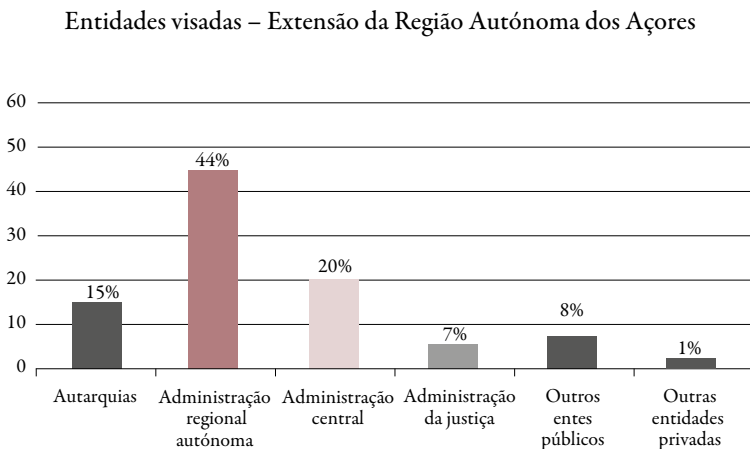


Gráfico XXX



Tal como se registou em 2016, no ano transato a Administração Regional Autónoma concentrou, de forma expressiva, tanto em termos absolutos (44%), como relativos, a atenção de quem solicitou a atuação do Provedor de Justiça. Das matérias mais abordadas encontramos as relacionadas com a atuação das entidades regionais competentes nas áreas da educação, ambiente e agricultura, assim como da segurança social e da saúde, não raras vezes a propósito do exercício dos direitos na titularidade dos trabalhadores daqueles setores, como se teve oportunidade de assinalar no âmbito da análise operada em torno da distribuição temática das queixas recebidas.

A atuação da Administração Central representou, em 2017, 20% do total de procedimentos abertos, nesta não se incluindo, por razões metodológicas, o tratamento das questões atinentes à Administração da Justiça, mantendo-se assim inalterada a realidade registada, a este nível, no anterior relatório.

Tal como no passado recente, as autarquias locais foram visadas em 15% das queixas instruídas, merecendo destaque, pela expressividade do número de pedidos de intervenção, as Câmaras Municipais de Ponta Delgada e de Angra do Heroísmo.

1.2.7.2. Extensão da Região Autónoma da Madeira

No ano 2017 foram instruídos pela Extensão da Madeira 143 novos procedimentos. Ao quantitativo aqui elencado acresceram 66 transitados de anos anteriores, originando assim um volume total de 209 processos instruídos no mesmo período.

Também em 2017 se consideraram findos 127 procedimentos (em 50% das situações foi possível fechar as queixas apresentadas no próprio ano), sendo que em 54% dos casos se resolveu satisfatoriamente a queixa aduzida, após intervenção do Provedor de Justiça.

O quadro *infra* sumaria o número de processos instruídos e arquivados em 2017, bem como o quantitativo transitado para 2018:

Quadro 19

Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma da Madeira

Procedimentos instruídos em 2017	209
No seguimento de queixas novas	143
Transitados de anos anteriores	66
Procedimentos arquivados em 2017	127
Procedimentos abertos no mesmo ano	72
Procedimentos abertos em anos anteriores	55
Procedimentos transitados para 2018	82
De 2017	71
De anos anteriores	11

Dos 127 processos arquivados em 2017:

- i. 71 foram resolvidos na sequência de intervenção do Provedor;
- ii. 2 correspondem a processos em que o Provedor de Justiça dirigiu chamada de atenção à entidade visada, em face das deficiências ou insuficiências da respetiva atuação;
- iii. 4 conduziram ao encaminhamento dos queixosos para outras entidades especialmente competentes;
- iv. Em 6 dos casos houve desistência, expressa ou tácita, de queixa;
- v. 44 foram arquivados por considerar-se improcedente a pretensão, no seguimento do respetivo estudo, ou se julgar impossibilitada ou inútil a adoção de diligência instrutória superveniente.

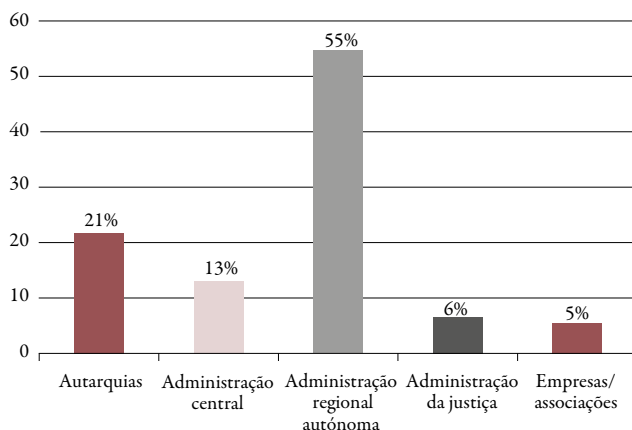
Os anos mais recentes vêm mostrando um cenário de reforço e consolidação da Administração Regional Autónoma enquanto principal interlocutor nas queixas dirigidas ao Provedor de Justiça (de resto, ainda mais acentuado em 2017, com 55% de solicitações), em detrimento do papel assumido pela Administração Regional Autárquica (21%). Neste âmbito, o concelho do Funchal manteve a predominância, recolhendo uma maioria de 47% no conjunto de reclamações recebidas, seguido a larga distância dos concelhos de Santa Cruz e Machico (13% cada). Ao nível do Governo Regional da Madeira, e tal como em 2016, a Direção Regional da Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais e o Instituto da Segurança Social da Madeira assumiram maior preponderância, com uma percentualidade de 31% cada. Invertendo a tendência dos anos mais recentes, os casos em que foram visados os órgãos jurisdicionais representaram, em 2017, uma diminuição substancial, com apenas 6% do total de situações⁽¹²⁵⁾.

Mantiveram-se, em 2017, as queixas referentes aos constrangimentos advenientes do processamento de subsídio social de mobilidade aos residentes na RAM, agravando-se as interpelações resultantes de carências habitacionais (6% do total), tendo como destinatários organismos pertencentes à Administração Central⁽¹²⁶⁾.

(125) Em 2016, os procedimentos visando os órgãos jurisdicionais registaram uma percentualidade de 14%.

(126) Consolidando uma tendência iniciada em 2016, em que as entidades integrantes da Administração Central haviam já recolhido 14% das solicitações totais (por contraponto com anos anteriores, é exemplo 2015, com uma percentualidade de apenas 6%).

Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma da Madeira



O ano de 2017 voltou a consagrar as matérias concernentes aos *Direitos ambientais, urbanísticos e culturais* (31%)⁽¹²⁷⁾ como as de maior predominância no quadro geral de queixas dirigidas à apreciação do Provedor de Justiça⁽¹²⁸⁾. Por seu turno, os assuntos relativos aos *Direitos dos contribuintes e dos consumidores*⁽¹²⁹⁾ voltaram a assumir destaque tradicional (22%), à semelhança de anos passados⁽¹³⁰⁾. Em terceiro lugar, os *Direitos sociais* (15%) incidiram sobretudo em matérias relativas à atribuição e processamento de prestações sociais (*v.g.* abono de família), com 26% do total de interpelações, e as questões inerentes a contribuições, restituição de prestações indevidas e dívidas à Segurança Social

(127) Envolvendo sobretudo a temática urbanística e do ordenamento do território (37%), em que os principais interlocutores são as autarquias. As solicitações dos cidadãos incidem, sobretudo, em questões que se prendem com a legalidade de obras erigidas por particulares (licenciamentos, desrespeito das normas relativas a distanciamentos, cumprimento dos parâmetros urbanísticos definidos no respetivo Plano Diretor Municipal). Os anos de crise económica que se fizeram sentir recentemente vieram acentuar as necessidades e carências habitacionais dos cidadãos residentes na Região, e uma maior interpelação do Provedor de Justiça (23%). O acesso à água e a salubridade e as questões concernentes à incomodidade sonora e ao direito ao repouso dos cidadãos perfazem o contexto geral das participações dirigidas à Extensão (10% cada).

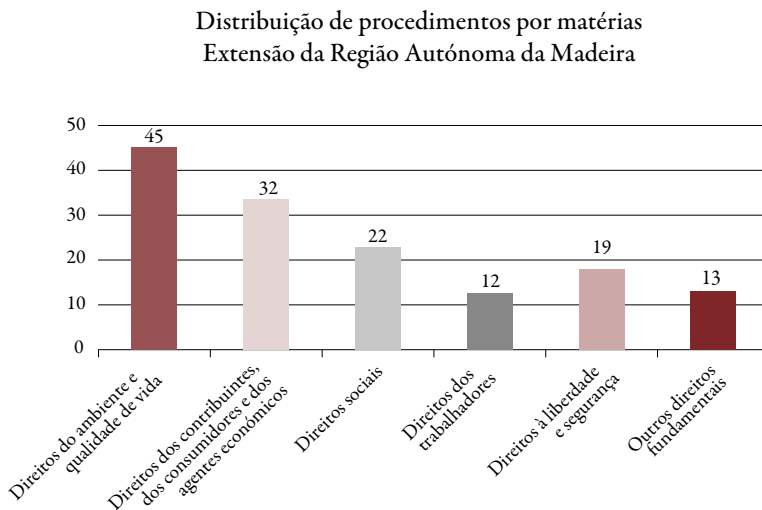
(128) Recorde-se que no ano transato, e a título até agora excepcional, os assuntos concernentes aos direitos dos agentes económicos, contribuintes e consumidores havia ocupado o primeiro lugar de interpelações, com 28% do total.

(129) Para além das questões concernentes à normalização do processamento do subsídio de mobilidade, as preocupações dos cidadãos contribuintes versaram sobretudo sobre as temáticas associadas ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (17%), imposto municipal sobre imóveis (13%) e à instauração de reclamações graciosas e oposições em sede de processos de execução fiscal (9%).

(130) Vd. a título exemplificativo, o *Relatório à Assembleia da República - 2014*, em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio_AR_2014.pdf.

(18%). As queixas incidentes sobre *Direito à justiça e à segurança*⁽¹³¹⁾ recolheram uma percentualidade menor comparativamente com anos recentes⁽¹³²⁾, recolhendo 13% das queixas registadas, de resto, em contexto de grande equilíbrio quantitativo relativamente às restantes áreas temáticas⁽¹³³⁾ que suscitaram em 2017 a intervenção deste órgão do Estado.

Gráfico XXXII



No plano da distribuição de queixas quanto à origem geográfica manteve-se o domínio do concelho do Funchal (43%)⁽¹³⁴⁾, a considerável distância das localidades de Santa Cruz (17%) e de Câmara de Lobos, com 6%, respetivamente. Apenas nove dos onze concelhos da Região se encontram representados, à semelhança do ano 2016⁽¹³⁵⁾. Uma referência ainda para o acréscimo percentual de queixas provenientes do Continente (11%), ainda que com ligeiro decréscimo por comparação com o ano 2015⁽¹³⁶⁾.

(131) Prevalendo as questões relacionadas com atrasos judiciais (21%) e deontologia dos advogados (32%).

(132) Cf. os *Relatórios à Assembleia da República - 2015 e 2016*, em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=16>.

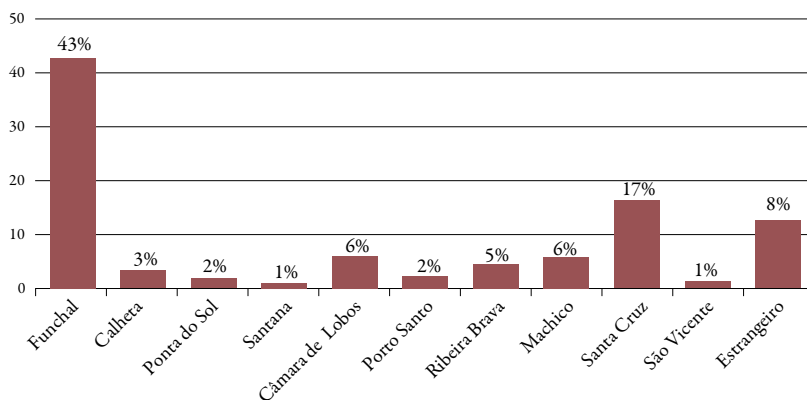
(133) No concernente às matérias referentes a *Direitos dos trabalhadores* (8%), predominaram as queixas reportadas à prestação do trabalho no âmbito de uma relação jurídica de emprego público (25%), enquanto nas queixas versando *Direitos, Liberdades e Garantias* (9%) assumiram relevo as temáticas da Saúde, designadamente em sede de acesso e prestação de cuidados (15%).

(134) Em termos relativos, a população residente no município do Funchal representa 41,80% da população total. Cf. http://estatistica.gov-madeira.pt/DRE_SRPC/EmFoco/Populacao_Sociedade/Demografia/Censos/Emfoco.htm.

(135) Em 2016, dez dos onze concelhos da RAM haviam contribuído para a apresentação de queixas ao Provedor de Justiça.

(136) Em 2015, 12% dos queixosos que dirigiram interpelações ao Provedor de Justiça eram oriundos do território continental. Tal percentualidade baixou acentuadamente no ano transato, apenas sendo possível registar 8% de casos.

Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma da Madeira



No que respeita ao género, e ainda que com maior equilíbrio⁽¹³⁷⁾, manteve-se o predomínio de queixas formalizadas por homens (53%), enquanto o setor feminino tituló cerca de 41% das interpelações. Em 6% dos casos os utentes que se dirigiram ao Provedor de Justiça eram pessoas coletivas.

Mantêm-se igualmente consistentes, desde 2011 (ano em que se procedeu à reestruturação dos serviços da Provedoria de Justiça na Região Autónoma da Madeira), as duas modalidades principais de apresentação de queixas: a utilização da *internet*, com 69% do total registado, designadamente através do formulário *online* disponibilizado pelos serviços do Provedor⁽¹³⁸⁾, e a formalização escrita, com 24%. Em nove casos (6%) a queixa foi apresentada em termos presenciais, mormente aquando da deslocação do assessor à Extensão.

Na sequência de deslocações à Região Autónoma da Madeira realizadas no ano de 2017, foram recebidos presencialmente 35 queixosos, ao que acresceu a realização de 5 diligências externas com representantes dos organismos interlocutores.

Como vem sendo habitual, manteve-se a boa colaboração dos organismos interpelados, pertencentes à Administração Regional Autónoma e à Administração Autárquica, os quais continuaram a responder com regular prontidão às solicitações a si dirigidas, contribuindo assim para a agilização dos mecanismos processuais aplicados. Em regra, conclui-se que a designação de interlocutores preferenciais para a cooperação a dispensar ao Provedor de Justiça, em paralelo com a realização regular de reuniões de trabalho com

(137) Em 2016, a relação havia sido a seguinte: homens (60%); mulheres (37%).

(138) Note-se que, em muitos casos, o preenchimento do formulário é realizado com o auxílio da colaboradora em funções no gabinete da Extensão.

as entidades mais visadas e a deslocação aos locais de reclamação, proporciona também o reforço deste contexto.

O ano de 2017 permitiu concluir as diligências atinentes ao procedimento de iniciativa própria⁽¹³⁹⁾ instaurado no ano 2015, com o intuito de averiguar do procedimento adotado pelas autarquias em matéria de fiscalização de atos ilícitos urbanísticos, e da eventual cobrança de taxa na sequência de participações dirigidas pelos municípios, ao suscitarem a averiguação de factos que poderão revelar-se lesivos do interesse público confiado à edilidade. A instrução levada a cabo pelo Provedor de Justiça permitiu concluir que os municípios de Câmara de Lobos e da Ribeira Brava previam a existência de normas regulamentares que, no limite, consubstanciavam práticas de cobrança ilegítima de tributos, resultantes da prossecução de prerrogativas que a lei confiou às autoridades municipais.

Após a realização dos trabalhos instrutórios, foi possível confirmar o acolhimento das sugestões emitidas por este órgão do Estado, no sentido de alterar os regulamentos em vigor.

Ao nível das intervenções que importa destacar, realçam-se as diligências instrutórias que permitiram restabelecer a normalização do processamento de subsídio de mobilidade aos cidadãos requerentes⁽¹⁴⁰⁾.

As situações identificadas por este órgão do Estado, com carácter recorrente, versaram sobretudo, os seguintes pontos, a seguir discriminados⁽¹⁴¹⁾:

a) *Indeferimento dos pedidos de processamento do subsídio* por parte dos CTT, na medida em que os comprovativos emitidos pelas companhias aéreas (em regra, a TAP Portugal) não contemplariam o código tarifário constante do bilhete eletrónico;

b) *Constrangimentos relativamente às tarifas consideradas elegíveis para efeitos de processamento do subsídio*, já que apenas seriam de considerar as tarifas económicas sem restrições;

c) *Indeferimento de pedidos de processamento do subsídio de mobilidade relativamente às viagens «ponto-a-ponto» entre a Região Autónoma Madeira e o continente.*

No seguimento das diligências instrutórias realizadas pelo Provedor de Justiça, as companhias aéreas passaram a proceder à discriminação dos valores atinentes a cada um dos percursos, em consonância com os termos do acordo celebrado pelo consumidor final aquando da aquisição do bilhete. Salienta-se ainda que todas as anomalias procedimentais reportadas perante este órgão do Estado foram corrigidas em tempo útil.

A solicitação oportunamente formulada pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Economia, Inovação e Obras Particulares, da Assembleia da República, foi ainda

(139) P-05/15 (RAM).

(140) Q-2715/16 (RAM); Q-2716/16 (RAM); Q-2757/16 (RAM); Q-2835/16 (RAM); Q-3394/16 (RAM).

(141) Para uma perspetiva mais aprofundada da questão, cf. o anexo do *Relatório à Assembleia da República*, referente às *Tomadas de Posição*.

solicitado parecer por parte do Provedor de Justiça, relativamente a iniciativas legislativas em curso⁽¹⁴²⁾ destinadas a alterar o atual regime de atribuição de subsídio social de mobilidade aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos e marítimos entre as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e entre aquelas e o território continental.

Em sede de pronúncia, o Provedor de Justiça sugeriu:

a) Que fosse ponderada a adoção de medidas de tratamento mais favorável para passageiros estudantes e beneficiários sujeitos a cuidados de saúde;

b) A criação de uma plataforma eletrónica, em tempo real, partilhada pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) e pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), que tivesse por finalidade integrar a totalidade das viagens aéreas disponibilizadas pelas respetivas companhias, em função da época sazonal, para monitorização da estrutura e distribuição tarifárias e respetivas condições de aplicação;

c) A eliminação de um teto máximo para o reembolso da passagem aérea adquirida por cidadãos residentes nas regiões autónomas sujeitos a cuidados de saúde em território continental (sempre em tarifa económica), bem como por estudantes em Portugal Continental e na RAA, com residência fiscal na RAM, e por estudantes com residência fiscal em Portugal Continental ou na RAA que estudem na RAM.

Por último, destaca-se a chamada de atenção formulada pelo Provedor de Justiça ao Município do Porto Moniz⁽¹⁴³⁾, uma vez que se concluiu que a autarquia deveria ter acautelado de forma mais célere a aplicação de instrumentos tendentes à cessação de um contexto de incomodidade sonora suscitado no caso concreto (ruído de vizinhança), circunstância que apenas se alterou após a realização de reunião de trabalho com o executivo camarário e, logo após, com as diversas partes intervenientes neste processo.

A excessiva dilação ou a omissão do recurso a medidas de polícia e aos meios de fiscalização legalmente previstos conduz a um agravamento da autoridade municipal e do interesse público que representa saírem vulnerados perante a inércia dos infratores.

Foi assim formulada chamada de atenção ao município, no sentido de se promover uma maior diligência na gestão dos procedimentos desta natureza, de molde a assegurar a prossecução célere do interesse público num quadro de respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

(142) *i*) Projeto de Lei n.º 407/XIII/2.ª, apresentado pelo «Bloco de Esquerda» (BE), com o intuito de simplificar e prevenir eventuais fraudes na atribuição do subsídio social de mobilidade a residentes nas regiões autónomas;

ii) Projeto de Lei n.º 412/XIII/2.ª, subscrito pelo «Partido Social Democrata» (PSD), para uniformização dos regimes vigentes na RAM e na RAA;

iii) Proposta de Lei n.º 82/XIII/2.ª, desencadeada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), visando proceder à primeira alteração ao regime fixado pelo Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho.

(143) Q-6302/15 (RAM).



*2. Núcleo da Criança,
do Idoso e da Pessoa com
Deficiência*

2. Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência

2.1. Atividade geral

Estrutura designada para o tratamento especializado das questões suscitadas pelas pessoas em situação de especial vulnerabilidade, o Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID) integra três linhas telefónicas para o atendimento personalizado das pessoas mais velhas, das pessoas com deficiência e das crianças e seus representantes.

Todavia, os serviços telefónicos especializados da Provedoria de Justiça não se limitam à auscultação dos cidadãos. A equipa multidisciplinar que compõe o N-CID presta informações pertinentes aos interessados, comunica com as entidades visadas de forma a assegurar que os problemas que motivaram o contacto são resolvidos e, se for caso disso, procede ao encaminhamento dos queixosos para os serviços competentes. O N-CID tem, pois, uma missão de verdadeiro acompanhamento das pessoas especialmente vulneráveis, não se limitando a escutar os seus desabafos e lamentos.

Ao atendimento informal e direto dos cidadãos acresce ainda a função de sensibilização e de promoção dos Direitos Humanos das crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência.

O N-CID teve também uma função relevante no mecanismo extrajudicial atribuição aos familiares e herdeiros das vítimas mortais dos incêndios dos dias 17 de junho e 15 de outubro de 2017, e aos demais titulares do direito à indemnização por perdas e danos, não patrimoniais e patrimoniais. Na verdade, a responsabilidade cometida ao Provedor de Justiça no procedimento célere e simples instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-C/2017, de 27 de outubro, também envolveu a equipa do N-CID, designadamente na prestação de informações sobre os critérios de indemnização (que foram publicados em *Diário da República*, no dia 30 de novembro, pelo Despacho n.º 10496-A/2017), sobre o procedimento de atribuição e pagamento das indemnizações (em especial na parte relativa ao preenchimento do requerimento), e igualmente nos contactos telefónicos subsequentes com os requerentes.

No ano a que se refere o presente relatório, o Provedor de Justiça recebeu 3609 chamadas através das Linhas da Criança, do Cidadão Idoso e do Cidadão com Deficiência.

A intervenção do núcleo não decorreu apenas das solicitações telefónicas externas. Muitas vezes, é solicitada a colaboração da equipa do N-CID para o tratamento de questões que chegam ao Provedor de Justiça por via de reclamações escritas, mas que, dizendo respeito à violação dos direitos de pessoas especialmente vulneráveis, são encaminhadas para esta estrutura especializada.

2.2. Linha da Criança

A Linha da Criança recebeu 502 chamadas em 2017, tendo o N-CID efetuado 33 chamadas para queixosos e entidades.

Quadro 20

Chamadas telefônicas – Linha da Criança

Recebidas	Efetuadas*
502	33

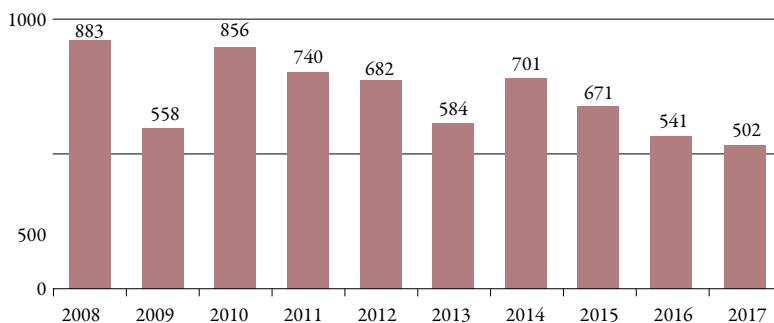
* Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos e entidades visadas.

A proliferação de linhas telefônicas de apoio à infância e juventude, designadamente das comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ), parece ser a principal razão para o número relativamente escasso de chamadas recebidas.

Deve assinalar-se, igualmente, o importante papel desenvolvido pelas entidades de primeira linha — com as escolas e os estabelecimentos de saúde — na triagem dos casos de que têm conhecimento e na sinalização e acompanhamento das situações de risco social. Papel crucial têm também as forças de segurança, que garantem uma intervenção de proximidade.

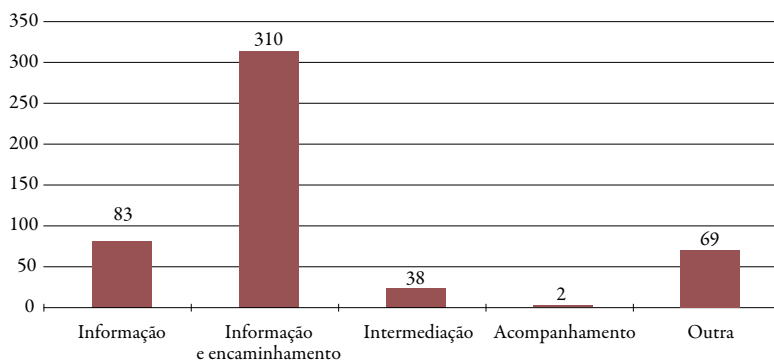
Gráfico XXXIV

Evolução anual – Linha da Criança



À semelhança do que sucedeu nos anos anteriores, a atuação da Linha da Criança centra-se na prestação de informações e no encaminhamento dos queixosos, mas existe um número importante de casos em que foi assegurada intermediação junto das entidades competentes, em especial as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, as Equipas Multidisciplinares de Apoio aos Tribunais (EMAT) e os estabelecimentos escolares.

Atuação – Linha da Criança



Na grande maioria das situações (78%), a Linha da Criança presta informações e encaminha os interessados para os meios mais adequados de resolução dos respetivos problemas. Em cerca de 5% dos casos é feita a intermediação entre os queixosos e os serviços competentes e o acompanhamento subsequente.

Relativamente às questões que motivam a realização das chamadas, o exercício das responsabilidades parentais continua a ser o principal assunto tratado (154 chamadas). Neste âmbito, destacam-se os problemas de incumprimento do acordo de regulação das responsabilidades parentais — *v.g.*, regime de visitas e férias, pagamento dos montantes definidos a título de prestação de alimentos —, bem como conflitos entre os progenitores sobre aspetos concretos da educação dos filhos.

Os maus-tratos e a negligência surgem como o segundo motivo das chamadas, com um total de 124, importando dar conta de que são situações que ocorrem quase sempre no meio familiar. Houve, ainda, 8 chamadas sobre crianças expostas a violência doméstica. Também se verifica um número significativo de chamadas sobre educação e problemas escolares (52), tais como a escassez de professores de ensino especial, a falta de vaga em estabelecimento escolar, a omissão de resposta das entidades competentes e outros problemas comportamentais das crianças em meio escolar. Foram igualmente recebidas solicitações sobre a atuação de entidades com competência em matéria de infância e juventude (29), aqui se incluindo tanto a atuação dos serviços da Segurança Social como das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens. Regista-se, do mesmo passo, a receção de 24 chamadas sobre exposição a comportamentos de risco ou desviantes e de 7 sobre *bullying*. Outros contactos (77) houve sobre muitos outros assuntos, como a atribuição de prestações sociais, a atuação dos tribunais, designadamente atrasos judiciais, pedindo informações jurídicas ou esclarecimentos sobre a intervenção do Provedor de Justiça e da própria Linha.

Quadro 21

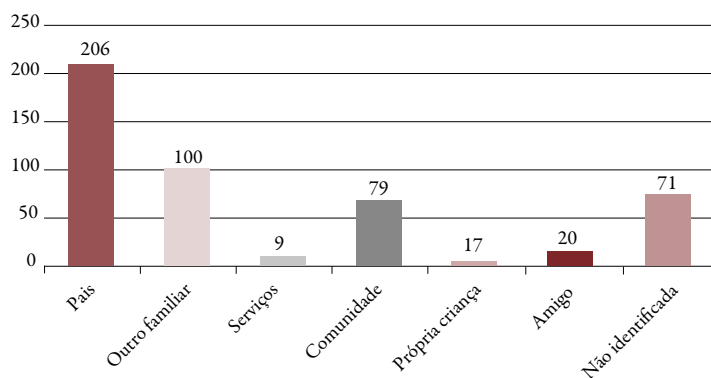
Principais questões colocadas – Linha da Criança

Exercício de responsabilidades parentais	154
Negligência; maus-tratos (físicos e psíquicos)	124
Educação e problemas escolares	52
Atuação de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude	29
Exposição a comportamentos desviantes e a comportamentos de risco	24
Cuidados de saúde	7
Exposição a violência doméstica	8
<i>Bullying</i>	7
Respostas sociais e equipamentos	7
Visitas das crianças aos avós	3
Abuso sexual	1
Outras questões (<i>v.g.</i> , atrasos judiciais, adoção, informações jurídicas, informações Provedor de Justiça e Linha, prestações sociais)	77
Total	493

No que respeita à relação do contactante com a criança, são os pais que, em regra, estabelecem a ligação com a Linha (206), seguidos de outros familiares (100). É ainda muito significativo o número de situações (79) em que elementos da comunidade e os vizinhos contactam a Linha, para pedir informações ou para comunicar situações de crianças em perigo.

Gráfico XXXVI

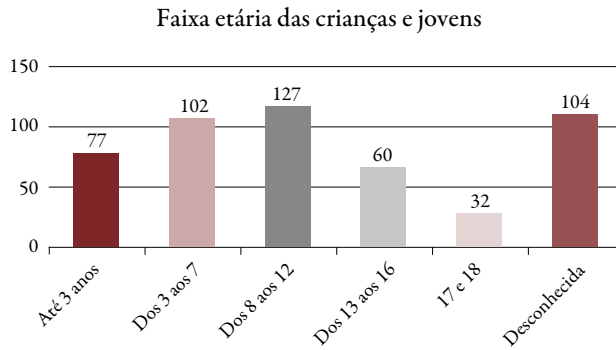
Relação entre o contactante e a criança



Quanto ao género, considerando o universo das 403 crianças objeto das chamadas que foram identificadas, ocorreu — ao contrário dos anos anteriores — uma ligeira predominância de crianças do género masculino (224) relativamente a raparigas (179).

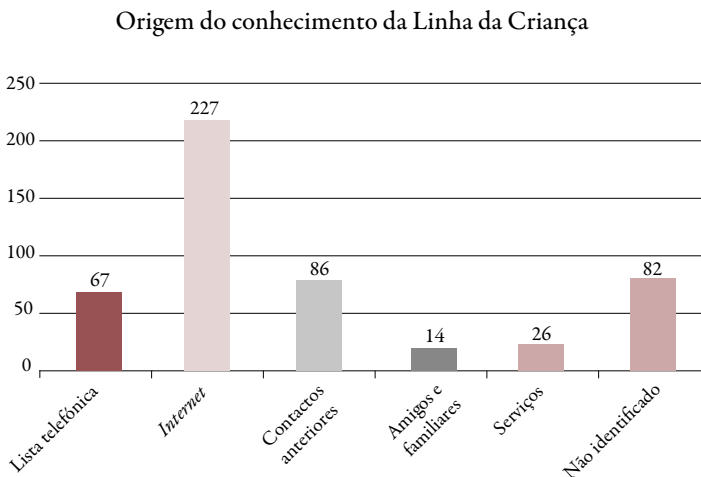
Já no que concerne à idade das crianças, a maioria das chamadas incidiu na faixa etária dos 8 e os 12 anos (127), antes do grupo entre os 3 e os 7 anos (102) e até aos 3 anos (77).

Gráfico XXXVII



Como se pode observar no gráfico que se segue, as principais fontes de conhecimento da Linha da Criança de acordo com os contactantes foram, por ordem decrescente, a *internet* (227), anteriores contactos com a Linha (86) e a lista telefónica (67).

Gráfico XXXVIII



2.3. Linha do Cidadão Idoso

A Linha do Cidadão Idoso foi solicitada por 2465 vezes, sendo igualmente de registar as 105 chamadas efetuadas pela equipa do núcleo, designadamente para os serviços públicos e os contactos estabelecidos no âmbito das intervenções de intermediação entre utentes e entidades visadas.

Quadro 22

Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão Idoso

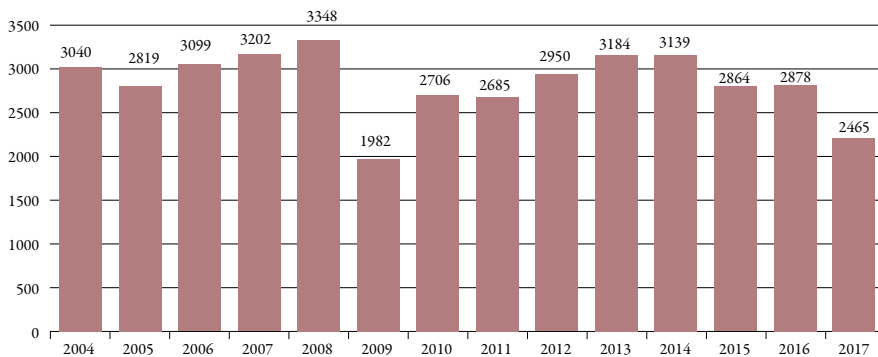
Recebidas	Efetuadas*
2465	105

* Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos e entidades visadas.

O quadro relativo às chamadas recebidas por esta via, ao longo dos últimos dez anos, permite verificar que o número relativo a 2017 é o mais baixo desde há oito anos. Ainda assim, os dados sobre a atividade no último ano mostram que, em média, foram recebidas e efetuadas dez chamadas diárias na Linha do Cidadão Idoso.

Gráfico XXXIX

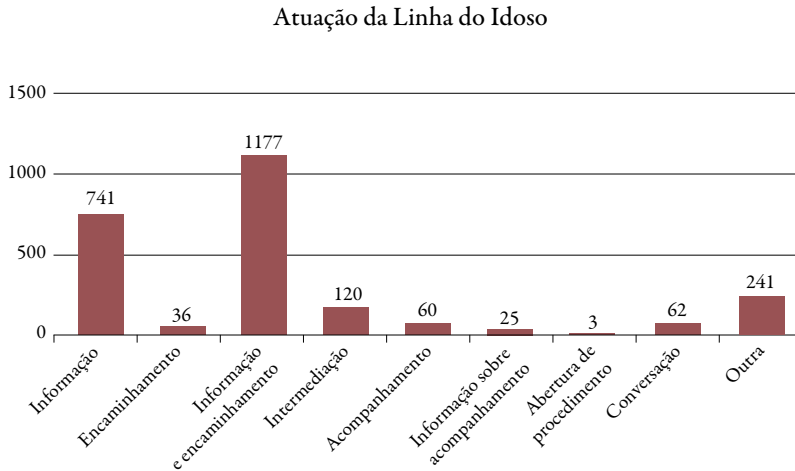
Evolução anual – Linha do Cidadão Idoso



As principais intervenções materializam-se na prestação de informações (741 casos), no encaminhamento (36) e na conjugação destas duas atuações (1177). Em 180 situações foi necessário efetuar diligências instrutórias junto das entidades visadas e, em três casos, o contacto telefónico originou a proposta de abertura de processo para tratamento formal da questão nas unidades temáticas especializadas da assessoria.

As restantes 331 atuações incluíram a conversação com cidadãos idosos em situação de isolamento e/ou solidão, a prestação de informação sobre o acompanhamento prestado no âmbito de resolução das situação concretas e outras situações que não se enquadram nas anteriormente descritas.

Gráfico XL



No quadro seguinte procura caracterizar as preocupações dos nossos idosos, indicando as principais questões abordadas nas chamadas recebidas em 2017.

Quadro 23

Principais questões colocadas – Linha do Cidadão Idoso

Serviços de apoio (v.g., centros de dia, serviços de apoio domiciliário, teleassistência, estruturas residenciais para idosos, acolhimento familiar)	384
Saúde (v.g., RNCCI, taxas moderadoras, saúde em geral, transporte de doentes, ajudas técnicas, saúde mental)	271
Conflitos (familiares, de vizinhança, de consumo)	197
Ação social	160
Serviços públicos (v.g., serviços públicos essenciais, IMTT, lojas de cidadão, serviços municipais)	150
Pensões	147
Complementos de dependência e solidário para idosos e outros subsídios relativos a idosos	142
Maus-tratos (na família, na instituição)	124

Negligência de cuidados	95
Outros direitos fundamentais (<i>v.g.</i> autodeterminação)	83
Abuso material e financeiro	62
Contactos úteis	58
Habitação	57
Informação jurídica (<i>v.g.</i> testamento vital, proteção jurídica, direito sucessório)	51
Isolamento/solidão	47
Linha da Segurança Social	39
Informação sobre Provedor de Justiça / Linha do Idoso	32
Ações de interdição e inabilitação	30
Ruído	23
Carência económica	14
Abandono	12
Outras questões (<i>v.g.</i> , burla, atribuição e verificação grau incapacidade, atendimento prioritário, atuação entidades com competência em matéria de idosos, assuntos fiscais, Linha da Segurança Social)	419
Total	2597

Indiciando situações de desproteção e especial fragilidade de muitos idosos, os temas relativos à ação social, em sentido amplo, são os que suscitam o maior número de chamadas (544), englobando esta categoria a ação social em sentido estrito (160) e os serviços de apoio (384), o que perfaz 22% do total de chamadas recebidas. Reforçando esta ideia de desproteção, outros dois grandes temas motivam inúmeros pedidos, a saber, as questões de saúde (271) e os maus-tratos (293), representando, respetivamente 11% e 12% do total de chamadas recebidas.

A maior parte das questões relativas à saúde relaciona-se com dificuldades no acesso a serviços — designadamente à Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, à rede cuidados de saúde primários e ao transporte de doentes — e, também, com complicações no mero contacto com os organismos ou estabelecimentos de saúde. Já os maus-tratos abrangem tanto situações de violência doméstica como maus-tratos em instituições (124), queixas de abuso material e financeiro (62), negligência de cuidados (95) e casos de abandono (12).

Relativamente ao ano anterior, constata-se um aumento do número de solicitações relacionadas tanto com os temas de ação social (de 19% para 22%) como de maus-tratos (de 10% para 12%), o que não pode deixar de constituir motivo de inquietação. Esta preocupação também resulta da perceção — que a experiência no atendimento acentua — de que é muito complexa a intervenção das entidades competentes em diversas situações

especialmente graves, como nos casos de abuso material e financeiro, maus-tratos e saúde mental, sobretudo quando não há apoio por parte da família alargada ou esta simplesmente não existe.

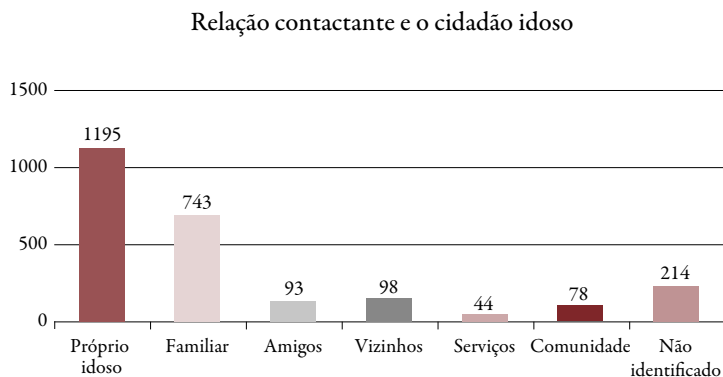
Outro tema recorrente é o funcionamento dos serviços públicos (150), incluindo-se aqui não só pedidos de esclarecimento sobre procedimentos e sobre a forma de os contactar, como também queixas sobre os operadores dos serviços públicos essenciais. Repetidos são também os contactos sobre questões relacionadas com os direitos dos idosos (83), envolvendo, sobretudo, a desconsideração do direito à autodeterminação das pessoas mais velhas por parte de familiares próximos ou responsáveis por estruturas residenciais. Os contactos sobre pensões (147) abrangem situações tão distintas quanto a mera incompreensão do valor auferido ou a necessidade de esclarecimentos sobre os apoios pecuniários que são legalmente devidos (142). Pese embora estas solicitações poderem indiciar, de alguma forma, situações de carência económica, este tema, enquanto tal, apenas foi expressamente suscitado em 14 situações.

É também de assinalar o recurso à Linha por parte dos idosos ou dos seus familiares, na tentativa de obter apoio para dirimir conflitos, na família, com a vizinhança ou mesmo com entidades (197).

Finalmente, assinalam-se as 39 chamadas sobre a Linha da Segurança Social, que se referem maioritariamente à dificuldade em estabelecer contacto telefónico com os serviços daquela entidade — todavia, o valor peca por defeito, uma vez que a perceção de que um número considerável de contactos tratava deste assunto levou à autonomização do respetivo registo apenas no decurso de 2017. Até aí, eram registadas em outras questões.

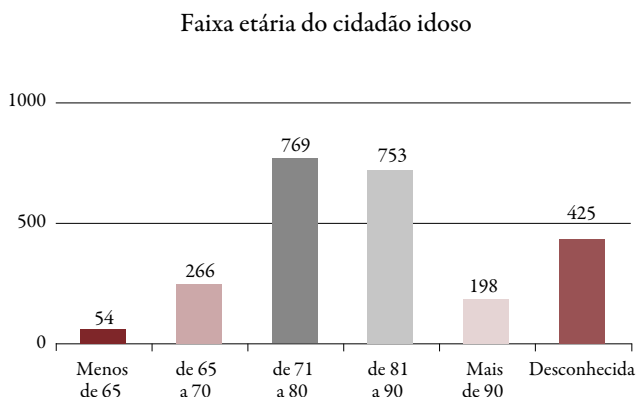
Ensaçando uma caracterização da população idosa que recorre ao Provedor de Justiça, ou que pode beneficiar da intervenção deste órgão do Estado, conclui-se, como resulta do gráfico *infra*, que são os próprios idosos interessados que, em regra, contactam a Linha do Cidadão Idoso. Na verdade, o contacto do próprio idoso ocorreu em 48% das situações, perfazendo 1195 chamadas. Tal como se verificou nos anos anteriores, é também significativa a percentagem de contactos dos familiares — que ocorrem em 30% das vezes (em número de 743 chamadas), em especial por parte das filhas (266) —, dos amigos (percentagem de 4%, totalizando 93 chamadas) e da comunidade (7%, a que correspondem 176 telefonemas), sendo expressivo o número de chamadas feitas por vizinhos (4%, num total de 98).

Gráfico XLI



Como igualmente se tem registado nos últimos anos, há predominância do grupo etário entre os 71 e aos 90 anos de idade (1522 chamadas), representando cerca de 62% do total de chamadas recebidas. Deve registar-se, igualmente, que cerca de 39% das chamadas (951) dizem respeito a cidadãos com mais de 80 anos, o que é demonstrativo, por um lado, do envelhecimento da população portuguesa e, por outro lado, da capacidade de exercício dos direitos pelos cidadãos mais idosos — um dos principais objetivos da Linha do Cidadão Idoso do Provedor de Justiça.

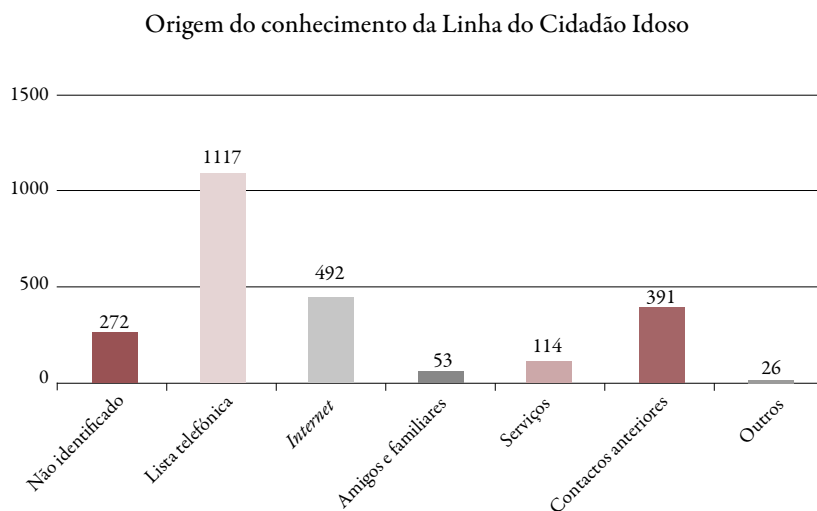
Gráfico XLII



Quanto ao género, existe uma clara predominância das chamadas feitas por senhoras (1422), quase o dobro daquelas feitas por homens (apenas 765).

Sempre que é colocada a questão sobre a origem do conhecimento existência da Linha do Cidadão Idoso, as respostas indicam a lista telefónica, a *Internet* e o contacto anterior como formas privilegiadas de obtenção de informação.

Gráfico XLIII



2.4. Linha da Pessoa com Deficiência

No ano de 2017, a Linha da Pessoa com Deficiência recebeu 642 chamadas, tendo realizado 37 contactos telefónicos.

Quadro 24

Chamadas telefónicas – Linha da Pessoa com Deficiência

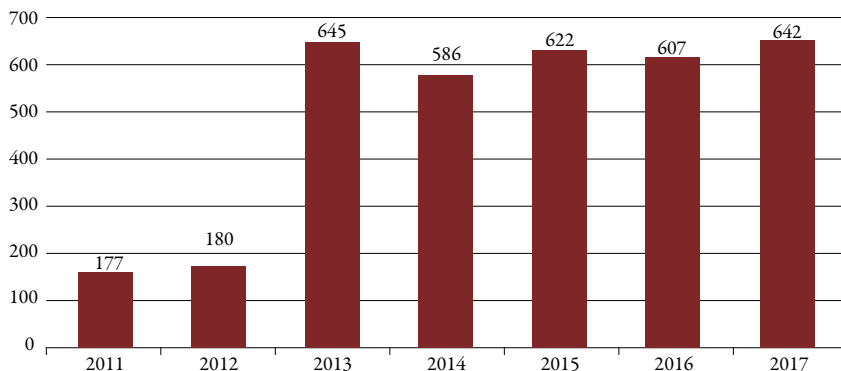
Recebidas	Efetuadas*
642	37

* Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos e entidades visadas.

Registou-se, pois, um aumento das chamadas recebidas (+5%), situando-se o respetivo número muito próximo do verificado no ano de abertura formal da Linha (2013), como resulta do quadro abaixo.

Gráfico XLIV

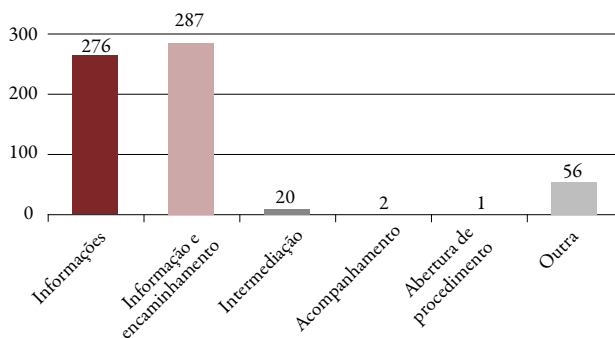
Evolução anual das chamadas da Linha da Pessoa com Deficiência



A atuação da Linha da Pessoa com Deficiência centrou-se na prestação de informações e no encaminhamento dos queixosos (88% das intervenções), como tem sido regra nos anos anteriores.

Gráfico XLV

Atuação da Linha da Pessoa com Deficiência



No quadro *infra* estão elencados os principais motivos que, no ano de 2017, levaram os cidadãos a contactar a Linha da Pessoa com Deficiência. Assinala-se que as prestações sociais, com 223 chamadas, voltaram a ser o tema mais vezes suscitado, um aumento para mais do dobro relativamente ao ano anterior. Esta situação deveu-se, provavelmente, às

alterações introduzidas nas prestações sociais atribuídas aos cidadãos com deficiência, com a publicação do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, que criou a prestação social para a inclusão.

Seguiram-se as obrigações familiares, com 49 chamadas, e, por ordem decrescente, os temas da reabilitação e cuidados de saúde (43), do estacionamento automóvel (32) e os relacionados com produtos de apoio (que registaram aumento substancial, de 21 para 31 chamadas).

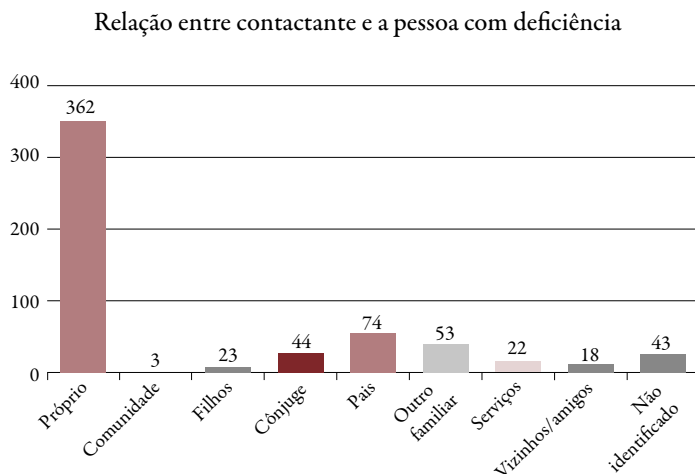
Quadro 25

Principais questões colocadas – Linha da Pessoa com Deficiência

Prestações sociais (<i>v.g.</i> , pensões de invalidez, subsídio mensal vitalício, complemento por dependência)	223
Legislação e obrigações familiares	49
Reabilitação e cuidados de saúde física e mental	43
Parqueamento automóvel	34
Produtos de apoio	31
Atribuição e verificação de grau de incapacidade	26
Benefícios fiscais	25
Acessibilidades	20
Regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas)	20
Mercado de trabalho e formação profissional	19
Centros de referência	15
Habitação	12
Discriminação e violação de direitos	11
Atendimento prioritário	8
Serviços públicos	5
Ação de interdição e inabilitação	3
Outras questões	122
Total	666

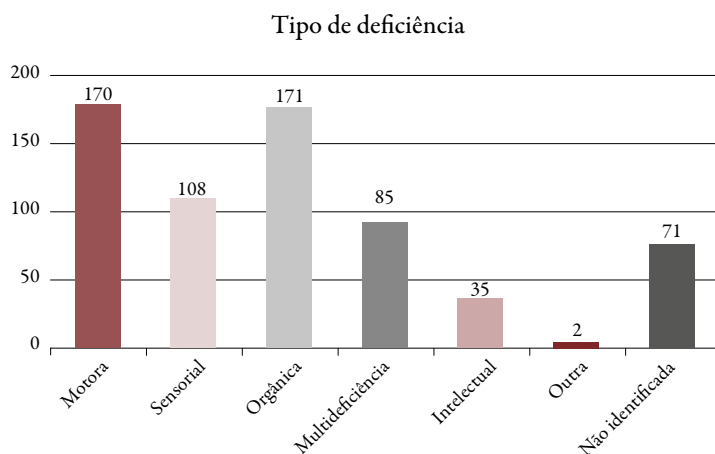
À semelhança do que ocorreu em anos anteriores, foram sobretudo os próprios cidadãos portadores de deficiência que contactaram a Linha da Pessoa com Deficiência (362), seguindo-se os pais (74), os cônjuges (44) e os filhos (23 chamadas).

Gráfico XLVI



O gráfico seguinte mostra a natureza das deficiências das pessoas que, durante o ano de 2017, fizeram ou foram interessadas nas chamadas, notando-se a predominância das deficiências motoras (170) e das deficiências orgânicas (171).

Gráfico XLVII



No que respeita ao número de chamadas em que se identificou o grau de incapacidade, continuam a predominar as incapacidades situadas entre os 60% e os 79% (166), seguindo-se aquelas superiores a 90% (125) e as computadas entre 80% e 89% (123).

Sobre as 125 chamadas feitas por pessoas com incapacidades iguais ou superiores a 90%, ou relativamente a elas, assinala-se a manutenção da tendência de crescimento já notada em anos anteriores: em 2014 foram 52, em 2015 foram 73, em 2016 fixaram-se nas 81.

Gráfico XLVIII

Grau de incapacidade

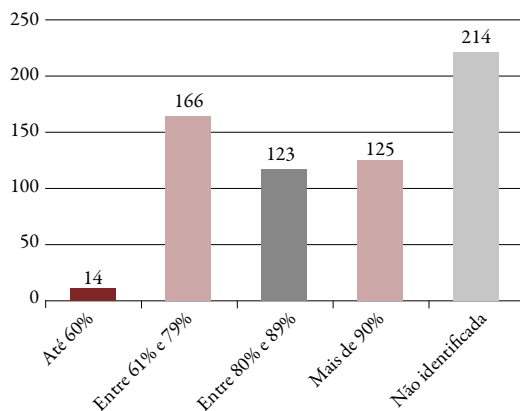
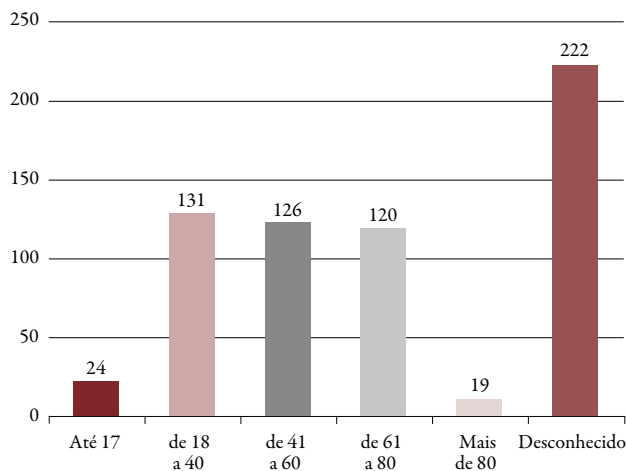


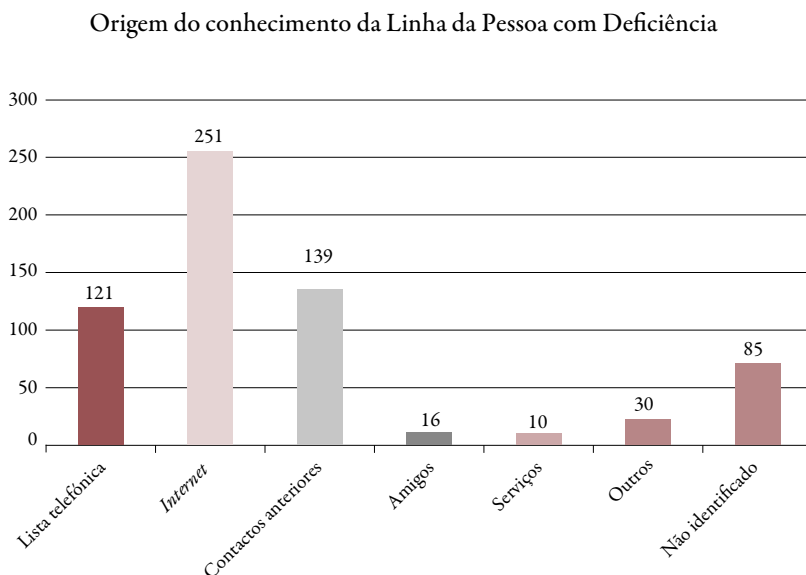
Gráfico XLIX

Faixa etária das pessoas com deficiência



No que diz respeito ao universo das pessoas com deficiência que, por si ou por intermédio de outrem, contactam a Linha da Pessoa com Deficiência, manteve-se a predominância do género masculino (55%, correspondendo a 322 chamadas) face ao feminino (45%, correspondendo a 261 chamadas).

Gráfico L



Durante o ano de 2017, o escalão dos 18 aos 40 anos foi o mais representativo dos cidadãos que beneficiaram da atuação desta Linha (131 chamadas) seguido, de muito perto, pelos escalões que compreendem as pessoas com idades entre os 41 e os 60 anos (126) e entre 61 a 80 anos (120).

Tem-se mantido a tendência de a *Internet* (251 chamadas) ser a principal fonte de conhecimento da existência desta Linha. Todavia, no ano de 2017, os contactos anteriores foram a segunda razão apontada (139), o que será revelador de alguma satisfação com anterior intervenção da Linha da Pessoa com Deficiência. A lista telefónica (121 vezes) é ainda meio relevante de obtenção de informação sobre o serviço.







3. O Provedor de Justiça, Instituição Nacional de Direitos Humanos

3. O Provedor de Justiça, Instituição Nacional de Direitos Humanos

3.1. Introdução

O Provedor de Justiça é, desde 1999, Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH) acreditada junto das Nações Unidas com o Estatuto A – em plena conformidade com os *Princípios de Paris*. Este reconhecimento é simultaneamente fonte de um vasto conjunto de prerrogativas (*v.g.* o direito de audição no âmbito do Conselho dos Direitos Humanos e dos Comitês específicos instituídos em diversos instrumentos de direito internacional de que Portugal é parte), mas também de obrigações (designadamente, de colaboração permanente com os órgãos internacionais que integram o sistema universal e europeu de proteção dos direitos humanos). Por essa razão este órgão do Estado coopera frequentemente com o Alto-comissário para os Direitos Humanos, Relatores Especiais das Nações Unidas, comitês das Nações Unidas, Conselho da Europa e com a Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia, levando ao seu conhecimento aspetos concretos da realidade nacional, nos domínios do reconhecimento e da concretização dos direitos humanos.

Não obstante a vertente marcadamente internacional que a atividade de INDH comporta, a verdade é que o trabalho desenvolvido, nesta qualidade, por este órgão de Estado ancora-se necessariamente na realização de ações de efetiva promoção e defesa dos direitos humanos no plano nacional, de que é exemplo o trabalho das diversas unidades temáticas da assessoria, bem como na atividade de participação em encontros de diversa índole e de divulgação da sua atuação junto da comunidade.

É importante assinalar que estatuto das Instituições Nacionais de Direitos Humanos é objeto de reavaliação periódica quinzenal por parte do Subcomité de Acreditação (SCA) da *Global Alliance of National Human Right Institutions* (GANHRI). Uma vez que a última reacreditação deste órgão do Estado ocorreu no ano de 2012, o ano de 2017 ficou marcado por um novo processo de reavaliação do seu estatuto por aquela instituição internacional. Assim, em abril de 2017, este órgão do Estado foi notificado pelo SCA para proceder ao preenchimento do *statement of compliance*, documento que agrega um vasto conjunto de informações quer quanto à caracterização institucional deste órgão do Estado, quer quanto à descrição pormenorizada da atividade do Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos durante o período em análise.

No dia 24 de novembro de 2017, este órgão do Estado foi notificado da decisão do SCA de propor a reacreditação do Provedor de Justiça de Portugal como Instituição Nacional de Direitos Humanos com o Estatuto A. A proposta do SCA foi aceite pelo *bureau* da GANHRI e, em consequência dessa decisão, este órgão do Estado manteve o seu estatuto de plena conformidade com os *Princípios de Paris* das Nações Unidas.

3.2. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos

A atividade deste órgão do Estado enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos desenvolveu-se em diversos planos de intervenção – em estreita ligação com várias instituições nacionais e internacionais – através da concretização de projetos, da dinamização de iniciativas de promoção e de proteção dos direitos humanos e da elaboração de respostas a questionários ou de contributos próprios dirigidos a organismos internacionais.

Ações desenvolvidas no plano nacional

No ano de 2017 foi concluído o projeto «*O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI: diário de algumas visitas*», com a realização de visitas aos Estabelecimentos Prisionais de São João de Deus (17 de janeiro), Pinheiro da Cruz (15 de março) e Porto (20 de abril). Na sequência da realização de cada uma destas ações foram elaborados os respetivos relatórios, os quais foram remetidos à Ministra da Justiça e divulgados no sítio eletrónico do Provedor de Justiça.

No dia 7 de junho de 2017, para assinalar o final deste projeto, este órgão do Estado promoveu, com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian, a conferência «*As prisões e o século XXI*», na qual participaram António Henriques Gaspar (Presidente do Supremo Tribunal de Justiça), Joana Marques Vidal (Procuradora-Geral da República), Pedro Bacelar de Vasconcelos (Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias), Guilherme de Figueiredo (Bastonário da Ordem dos Advogados) e Luís Moreira Isidro (Adjunto da Ministra da Justiça).

O Provedor de Justiça, na qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção, em parceria com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, promoveu a conferência «*Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes: desafios no seu 30.º aniversário*». Esta iniciativa, realizada no dia 26 de junho, na Biblioteca da Rainha, teve como principal objetivo fomentar a discussão sobre a prevenção da tortura e a tutela dos direitos das pessoas que se encontram privadas ou limitadas na sua liberdade.

No que respeita à participação deste órgão do Estado em conferências organizadas por outras instituições nacionais destaca-se a participação nos seguintes eventos:

- Conferência «*Valores de Abril, Valores da Europa e da Cidadania Europeia*», promovida pelo Município de Gondomar, no âmbito das comemorações do 43.º aniversário do 25 de abril.
- Sessão de encerramento da conferência «*Um pacto para a justiça social*», que decorreu no dia 9 de maio em Lisboa;

- «*Colóquio Internacional Comemorativo da Abolição da Pena de Morte em Portugal*», promovido pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no dia 10 de outubro, assinalando o Dia Europeu e Mundial contra a Pena de Morte;
- Encontro Anual de Provedores do Estudante, que decorreu no Instituto Politécnico de Tomar, no dia 12 de outubro;

Ainda no plano nacional, este órgão do Estado assinalou o seu 42.º aniversário com uma visita, no dia 21 de abril, ao Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes de Lisboa (CNAIM) do Alto Comissariado para as Migrações. Nesta ocasião foram apresentados publicamente os folhetos informativos de divulgação da atividade do Provedor de Justiça na promoção e na defesa dos direitos dos imigrantes. Assinale-se que os mencionados folhetos informativos estão disponíveis em português e em seis línguas estrangeiras (francês, inglês, mandarim, romeno, russo e ucraniano) e que resultam da cooperação institucional entre este órgão do Estado e o Alto Comissariado para as Migrações.

Interação com organizações internacionais de promoção e de defesa dos direitos humanos

Na sequência do reconhecimento deste órgão do Estado como Instituição Nacional de Direitos Humanos, existem frequentemente momentos de interação com organizações que, no plano internacional, promovem os direitos humanos e zelam pelo cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelos Estados nesta matéria. A colaboração com estas organizações revela-se em múltiplas dimensões com características diversas podendo traduzir-se, designadamente em: elaboração de questionários, participação em reuniões, congressos e outras iniciativas, participação em projetos.

No tocante a questionários solicitados por organizações internacionais, enumeram-se, de seguida, os documentos elaborados no ano de 2017, aludindo-se também à temática abordada e à organização responsável pela sua realização:

- Resposta a questionário do Relator Especial das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o direito a Água Potável e Saneamento;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a implementação da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o papel do Provedor de Justiça e de outras instituições nacionais de direitos humanos na promoção e proteção dos direitos humanos;
- Resposta a questionário da *Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI)* sobre a participação da sociedade civil;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o acesso à Justiça de pessoas com deficiência;
- Participação no estudo – «*The role of the Ombudsman in strengthening open government*»;

- Contributo do Provedor de Justiça, através da Comissão Nacional de Direitos Humanos, para o 5.º e 6.º Relatório Periódico da Convenção dos Direitos da Criança;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o Direito à Liberdade e Segurança das Pessoas com Deficiência;
- Resposta a questionário do Conselho da Europa – Questionário sobre implementação dos Direitos Sociais (Pedido recebido do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social);
- Resposta a questionário do Instituto Alemão para os Direitos Humanos sobre a aplicação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência;
- Resposta a questionário da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) sobre os Sistemas Judiciários Europeus.

Paralelamente às respostas a questionários sobre dimensões específicas da concretização dos direitos humanos em Portugal, este órgão do Estado marcou presença em reuniões e outras iniciativas promovidas por aquelas organizações internacionais.

Neste domínio destacam-se as seguintes participações:

- 36.ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, na qual este órgão do Estado apresentou uma comunicação, na sequência da apresentação do relatório elaborado pelo Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Água e Saneamento, o qual foi recebido, pelo Provedor de Justiça, no dia 6 de dezembro de 2016;
- 29.ª Reunião e seminário anual da GANHRI subordinado ao tema *Early warning, conflict prevention and re-establishment of peaceful societies: the role of NHRIs*;
- Seminário internacional *The role of NHRIs in the promotion and protection of children's rights – contributions to the implementation of the 2030 Agenda*, promovido, em parceria, pela GANHRI, UNICEF e Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Neste encontro, este órgão do Estado apresentou a sua experiência em matéria de promoção e de defesa dos direitos da criança, sob perspetiva do terceiro protocolo adicional à Convenção sobre os Direitos das Crianças;
- Representação na *task force* promovida pela GANHRI, UNICEF e Alto Comissariado para os Direitos Humanos, tendo em vista a monitorização do trabalho realizado pelas Instituições Nacionais de Direitos Humanos em matéria de promoção e de defesa dos direitos da criança;
- Reunião e Seminário da *European Network of Human Rights Institutions* (ENNHRI);
- Audiência com o Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos, na qual se refletiu a reflexão sobre a concretização dos direitos humanos dos cidadãos de etnia cigana;
- Audiência com a Representante Regional da Europa do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados onde se discutiram as condições dos requerentes de proteção internacional nos centros de instalação temporária;

- Reunião com uma delegação da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), realizada no âmbito de uma visita a várias instituições públicas e organizações da sociedade civil com vista à preparação de um relatório sobre Portugal.

Ainda no âmbito da intervenção deste órgão do Estado enquanto INDH, este órgão do Estado assinalou, através da publicação de mensagens no seu sítio institucional, as seguintes datas evocativas internacionais:

- Dia Internacional em Memória das Vítimas do Holocausto (27/1/2017);
- Dia Internacional de Tolerância Zero à Mutilação Genital Feminina (6/2/2017);
- Dia Mundial da Justiça Social (20/2/2017);
- Dia Internacional da Mulher (8/3/2017);
- Dia Internacional para a eliminação da Discriminação Racial (21/3/2017);
- Dia Internacional para o Direito à Verdade sobre Graves Violações de Direitos Humanos e pela Dignidade das Vítimas (24/3/2017);
- Dia Mundial da Saúde (7/4/2017);
- Dia Mundial da Diversidade Cultural para o Diálogo e o Desenvolvimento;
- Dia Mundial da Criança (1/6/2017);
- Dia Mundial contra o Trabalho Infantil (12/6/2017);
- Dia Mundial de Sensibilização para os Abusos e Maus-Tratos na Velhice (14/6/2017);
- Dia Internacional de Apoio às Vítimas de Tortura (20/6/2017);
- Dia Europeu para a Proteção de Crianças contra a Exploração Sexual e o Abuso Sexual (18/11/2017);
- Dia Universal dos Direitos das Crianças (20/11/2017);
- Dia Internacional para a Eliminação da Violência contra as Mulheres (24/11/2017);
- Dia Internacional para a Abolição da Escravatura (2/12/2017);
- Dia Internacional das Pessoas com Deficiência (3/12/2017);
- Dia Internacional dos Migrantes (18/12/2017).



4. Relações internacionais

4. Relações internacionais

4.1. Introdução

A atividade do Provedor de Justiça, não obstante assentar na realização de ações concretas de promoção e de defesa dos direitos fundamentais no âmbito nacional – quer através da apreciação de queixas, quer enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos – é também fortemente marcada por uma intensa intervenção junto de entidades congéneres e outras organizações no plano internacional.

Assim, a intervenção deste órgão do Estado em matéria de promoção e de defesa dos direitos humanos realiza-se, de igual modo, através da sua participação – na qualidade de membro – em instituições que representam vários espaços geográficos e mediante a dinamização de iniciativas e de projetos conjuntos com os seus homólogos de outras nações. São exemplos as ações deste órgão do Estado no espaço europeu, lusófono e ibero-americano (*v.g.*, Rede Europeia de Provedores de Justiça, Instituto Internacional de *Ombudsman*, Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo, Rede de Provedores de Justiça da CPLP e outras Instituições Nacionais de Direitos Humanos e a Federação Ibero-americana de *Ombudsman*). Refira-se que, quanto à Federação Ibero-americana de *Ombudsman*, este órgão do Estado exerceu a Presidência desta organização entre 10 de março de 2016 e 2 de novembro.

A descrição das ações de cooperação com organizações internacionais inscritas no seio das Nações Unidas e do Conselho da Europa é feita no ponto deste relatório relativo à atividade enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos.

4.2. A atividade internacional do Provedor de Justiça

Para uma melhor descrição e análise da atividade internacional deste órgão do Estado importa, em um primeiro momento, distinguir as ações que decorreram através da realização de iniciativas de cooperação multilateral daquelas que resultam de iniciativas de cooperação bilateral.

Projetos e ações de cooperação multilateral

No ano de 2017 assistiu-se à conclusão de alguns dos projetos iniciados em anos anteriores, e, paralelamente, ao início de outros com um horizonte temporal plurianual.

Assim, em primeiro lugar assinala-se a conclusão do Projeto *Twinning Support to the Strengthening of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of*

Azerbaijan, promovido pela Comissão Europeia, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Defensor dos Direitos Humanos da Polónia. Através deste projeto, que durou cerca de um ano, vários colaboradores deste órgão do Estado prestaram assistência técnica a funcionários do *Commissioner for Human Rights* do Azerbaijão, mediante a realização de ações de caráter formativo naquela instituição. Para além destas ações, este órgão do Estado recebeu, no dia 16 de outubro, uma delegação do *Commissioner for Human Rights of the Republic of Azerbaijan (Ombudsman)*, onde foi feito o balanço da sua participação neste projeto.

No ano de 2017 teve início o Projeto *Red de Defensores del Pueblo – Construir juntos una administración más eficaz, responsable, transparente y ética* (DEMOS). Trata-se de um projeto no âmbito do programa de cooperação territorial europeia Interreg V-A Espanha-Portugal — Madeira-Açores-Canárias [MAC], envolvendo instituições de Espanha (*Diputado del Común* das Canárias) e de Portugal (Provedor de Justiça), assim como as instituições homólogas de Cabo Verde, da Mauritânia e do Senegal, com o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. O Projeto «DEMOS» pretende desenvolver um programa de cooperação para o aperfeiçoamento do trabalho realizado pelos Provedores de Justiça do espaço «MAC» (Macaronésia), com o propósito de alcançar 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.

No âmbito deste projeto foram desenvolvidas as seguintes ações:

- I Seminário Transnacional de Intercâmbio de Experiências DEMOS – evento de lançamento do Projeto, que teve lugar na cidade do Funchal nos dias 23 e 24 de janeiro;
- Conferência internacional *La mediación institucional y las nuevas exigencias de los ciudadanos* que decorreu entre os dias 29 e 31 de março, em Dakar, no Senegal;
- Conferência internacional *O papel do Provedor de Justiça no espaço da Macaronésia e Países Terceiros*, que decorreu entre os dias 26 e 27 de abril, na Cidade da Praia, em Cabo Verde;
- Jornada temática *O compromisso do Estado com a boa governação e as tarefas do Provedor de Justiça*, que teve lugar na Cidade da Praia, em Cabo Verde, no dia 21 de julho;
- Seminário transnacional *Rede de Ombudsman – Construir em conjunto uma administração mais eficaz, responsável, transparente e ética*, que decorreu no dia 14 novembro na Casa dos Açores, em Lisboa, e, no dia 16 de novembro, no Palácio dos Capitães Gerais, em Angra do Heroísmo;

No que diz respeito à cooperação no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinala-se a realização, no dia 16 de fevereiro, em Maputo, de uma reunião de instituições de defesa dos Direitos Humanos da Lusofonia, onde foram debatidos os

objetivos comuns de atuação no domínio da promoção e da defesa dos direitos humanos. Nessa reunião participaram os Provedores de Justiça de Angola, Moçambique, Portugal, os Presidentes das Comissões Nacionais de Direitos Humanos de Moçambique e Guiné-Bissau, a Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão do Brasil e o Presidente da Comissão Interministerial de Direitos Humanos de S. Tomé e Príncipe.

Nessa mesma ocasião teve lugar o *Primeiro Seminário Internacional da Rede de Provedores de Justiça e Comissões Nacionais de Direitos Humanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, que teve por tema *O Papel dos Provedores de Justiça e Comissões de Direitos Humanos na Garantia da Boa Governação*, e que decorreu nos dias 16 e 17 de fevereiro, no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano, em Maputo.

No âmbito da atividade internacional deste órgão do Estado junto da Federação Ibero-americana de *Ombudsman* destacam-se as seguintes iniciativas:

- Receção de uma delegação da Associação para a Prevenção da Tortura (APT) a qual se deslocou à sede deste órgão do Estado entre os dias de 3 a 5 de abril para conhecer o Mecanismo Nacional de Prevenção. Esta visita foi realizada no âmbito de um protocolo celebrado entre a Federação Ibero-americana de *Ombudsman*, a APT e o Projeto PROFIO/GIZ, que tem por finalidade apoiar as instituições de matriz *Ombudsman* do espaço ibero-americano que desempenham simultaneamente funções de Mecanismos Nacionais de Prevenção;
- Participação, na qualidade de presidente, na reunião do Conselho Reitor da FIO, que teve lugar na Cidade do México, no dia 22 de maio;
- Participação na Segunda *Cumbre Iberoamericana Migración y Derechos Humanos – una nueva mirada*, que teve lugar na Cidade do México, nos dias 23 e 24 de maio. Este evento foi organizado por uma das redes temáticas da FIO, a *Red sobre Migrantes y Trata de Personas*, e a Comissão Nacional de Direitos Humanos do México, com a colaboração da Agência de Cooperação Alemã PROFIO/GIZ;
- Participação no seminário *Instituciones de Ombudsman como Mecanismos Nacionales de Prevención*, que decorreu entre os dias 19 e 21 de setembro, na cidade do Panamá. Este evento teve por objetivo a apreciação técnica do trabalho já desenvolvido pelas várias instituições, bem como a partilha de boas práticas, tendo em vista fomentar a eficácia de atuação dos Mecanismos Nacionais de Prevenção.

Enquanto membro da FIO, este órgão do Estado colaborou na elaboração do XV Relatório sobre Direitos Humanos – subordinado ao tema *Migrações e Mobilidade Humana* –, através da caracterização do panorama nacional e da descrição da atuação do Provedor de Justiça nesta matéria.

Projetos e ações de cooperação multilateral

Para além das ações de cooperação multilateral a atividade internacional deste órgão do Estado também se materializa em iniciativas de cooperação bilateral com instituições homólogas ou congéneres.

Neste domínio, importa realçar que, no ano de 2017, prosseguiu a participação deste órgão do Estado no projeto *Funcionamento e Estratégia de Comunicação e Expansão da Provedoria de Justiça da República de Angola*, promovido pelo Provedor de Justiça de Angola e que contou com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao abrigo da iniciativa desta organização de *Apoio para o Reforço dos Direitos Humanos em Angola*.

Assim, no âmbito deste projeto, este órgão do Estado recebeu, no mês de abril, uma delegação do Provedor de Justiça de Angola para uma atividade de carácter formativo com o objetivo principal de partilhar experiências e de preparar instrumentos que permitissem o estabelecimento de estratégias de promoção institucional e de comunicação do Provedor de Justiça de Angola. No final desta atividade, o Provedor de Justiça recebeu em audiência o responsável do PNUD pelo projeto e o Diretor dos Serviços Técnicos da Provedoria de Justiça de Angola, de modo a planear as iniciativas futuras.

Neste sentido, no dia 6 de julho de 2017, o Provedor de Justiça de Angola e o PNUD promoveram, em Luanda, o seminário *O Provedor de Justiça e as entidades visadas – o dever de cooperação*, o qual contou com a participação deste órgão do Estado. Nessa ocasião, foi possível realizar diversas reuniões de trabalho técnico com os colaboradores do Provedor de Justiça de Angola e com o Representante do PNUD neste país.

No tocante à cooperação bilateral importa igualmente destacar as seguintes ações:

- Reunião, no dia 24 de maio, com uma delegação do Defensor Público da Geórgia, com o objetivo de partilhar a experiência portuguesa no tratamento das questões relativas à promoção e à defesa dos direitos dos migrantes, em particular, dos requerentes de asilo;
- Reunião, no dia 6 de junho, com uma delegação do Governo da Província de Gyeonggi-do, da República da Coreia do Sul, no âmbito de uma visita de estudo a instituições da Europa, com o intuito de conhecer as suas boas práticas quanto a técnicas avançadas de auditoria e de *benchmarking*;
- Sessões de trabalho, entre os dias 5 e 9 de junho, com uma delegação do *State Migration Service* da Arménia, no âmbito do projeto «*Taiex Study visit on integration of Refugees and Long-term Migrants*». Esta visita teve como objetivo a partilha das boas práticas portuguesas quanto à integração de refugiados e migrantes, assim como, conhecer a atividade de promoção e proteção dos direitos daquelas pessoas desenvolvida pelo Provedor de Justiça. Em desenvolvimento deste projeto foram realizadas

visitas ao Conselho Português de Refugiados, ao Alto Comissariado para as Migrações e ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;

- Sessões de trabalho, entre os dias 6 e 9 de julho, com uma delegação do Conselho Nacional de Direitos Humanos de Marrocos, nas quais este órgão do Estado, na qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção, apresentou a sua atividade e experiência de verificação do tratamento que é prestado a quem se encontra privado ou limitado na sua liberdade;

- Sessões de trabalho, entre os dias 22 e 24 de agosto, com uma delegação do Defensor dos Direitos Humanos da Arménia e um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), nas quais foram dadas a conhecer a experiência deste órgão do Estado em matéria de promoção e defesa dos direitos fundamentais dos migrantes, refugiados e requerentes de asilo;

- Audiência, no dia 5 de setembro, com o Síndic da Catalunha e Presidente do *International Ombudsman Institute* para a região da Europa;

- Visita do *Defensor del Pueblo* de Espanha, nos dias 20 e 21 de setembro, visando o aprofundamento do conhecimento da atividade do Provedor de Justiça em matéria de promoção e defesa dos direitos dos migrantes, em particular no quadro do sistema português de asilo;

- Sessões de trabalho, entre os dias 24 a 26 de outubro, com uma delegação do *Médiateur* do Reino de Marrocos, com o objetivo de partilhar as boas práticas portuguesas quanto à atividade de promoção e proteção dos direitos dos cidadãos. Nesta ação foi prestada particular atenção ao procedimento de tratamento de queixas e estatístico, utilização das novas tecnologias, elaboração do relatório anual, assim como, à cooperação institucional com os cidadãos e entidades públicas.

Ainda no que diz respeito à atividade internacional do Provedor de Justiça, e sem prejuízo de uma descrição mais pormenorizada no anexo a este Relatório sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção, destacam-se as participações deste órgão do Estado numa iniciativa do Conselho da Europa, nos dias 31 de maio e 1 de junho, para discussão de um projeto de codificação das condições de detenção administrativa de migrantes, e no *Seminar on the implementation of effective safeguards to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment during police custody and pretrial detention*, promovido pelo Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, no dia 6 de outubro, em Genebra.



5. Gestão de recursos

5. Gestão de recursos

5.1. Gestão administrativa e financeira

A melhoria da qualidade do serviço prestado ao cidadão e a diminuição do tempo de espera às solicitações que são dirigidas a este órgão do Estado é, desde sempre, o foco da nossa administração, e durante o ano de 2017 este foi também o nosso objetivo. As opções na gestão dos recursos disponíveis foram pautadas pela prossecução de uma melhoria constante do serviço público prestado.

5.1.1. Recursos financeiros

O orçamento da Provedoria de Justiça foi, no ano de 2017, de igual valor ao do ano anterior:

Quadro 26

Orçamento de 2017

Despesas correntes	€ 5 149 880,00
Despesas de investimento	€ 120 000,00
Total	€ 5 269 880,00

5.1.2. Despesas de investimento

A conservação e reparação, necessária à boa manutenção do edifício no qual se encontram as instalações da Provedoria de Justiça, novamente constituíram uma prioridade. Foram também feitos alguns investimentos em equipamentos de armazenamento de dados informáticos e em *hardware*.

5.1.3. Recursos humanos

Foi dado, numa regra de continuidade, uma especial atenção à questão da formação contínua e específica dos colaboradores deste órgão do Estado, por forma a podermos providenciar, cada vez mais um serviço de melhor qualidade ao cidadão que nos procura.

Quadro 27

Pessoal em funções

Gabinete do Provedor de Justiça e Provedores-Adjuntos	13*
Assessoria	46
Apoio técnico e administrativo	43
Linhas da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência	2

* Um dos elementos do Gabinete exerce funções especializadas no âmbito do N-CID.

No tocante ao género, temos a salientar que prevalece o género feminino de entre o grupo de trabalhadores e colaboradores que exercem funções neste órgão do Estado, como se pode constatar no quadro seguinte.

Quadro 28

Género

Género masculino	25
Género feminino	79

No que respeita à faixa etária dos trabalhadores e colaboradores, verificamos que a faixa compreendida entre os 45 e os 49 anos de idade continua a ser mais representativa, à semelhança de anos anteriores conforme explanado no mapa *infra*:

Quadro 29

Faixa etária

25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	+60
1	5	17	14	33	16	11	7

O grau académico predominante, continua a ser em 2017, a licenciatura em Direito, o que encontra explicação na natureza das atribuições deste órgão do Estado, definidas no art.º 1.º do EPJ e que, por força do disposto no art.º 28.º da Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, a relação de emprego predominante é a comissão de serviço.

5.2. Relações públicas

Em 2017 manteve-se um atendimento personalizado quer presencial, quer telefónico, visando:

- 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;
- 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.

5.2.1. Atendimento presencial

A atividade desenvolvida pela Divisão de Informação e Relações Públicas tem o seu foco no atendimento presencial e telefónico aos cidadãos.

Em 2017 foram realizados 561 atendimentos presenciais, sendo que 262 deram origem a apresentação de queixa, 243 foram alvo da prestação de informações sobre procedimentos em instrução, e os restantes 56 resultaram na prestação de outras informações.

Não obstante ser ainda um número consideravelmente elevado aquele que reporta ao total de atendimentos presenciais, verificou-se, novamente, uma ligeira diminuição dos mesmos, facto que podemos atribuir a uma maior utilização dos meios informáticos, por parte do cidadão, para estabelecer contacto com este órgão do Estado.

Quadro 30

Atendimento presencial (relações públicas) – variação 2016-2017

Ano	Atendimento presencial			Total
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	
2016	279	72	278	629
2017	243	56	262	561
Variação (%)	-12,58%	-22,22%	-5,75%	-10,66%

5.2.2. Atendimento telefónico

No que ao atendimento telefónico diz respeito, foram realizados 5278 no ano de 2017, os quais podemos repartir da seguinte forma: 3845 resultaram na prestação de informação sobre procedimentos em instrução, 1377 na prestação de outras informações, e por fim, 56 na apresentação de queixa.

Verificou-se um aumento global no número de atendimentos telefónicos, dos quais salientamos o aumento ao nível da apresentação de queixas novas.

Quadro 31

Atendimento telefónico (número geral) – variação 2016-2017

Ano	Atendimento telefónico (número geral)			
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	Total
2016	3739	722	27	4488
2017	3728	870	39	4637
Varição (%)	-0,29%	+20,49%	+44,44%	+3,31%

Quadro 32

Atendimento telefónico (Linha Azul) – variação 2016-2017

Ano	Atendimento telefónico (Linha Azul)			
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	Total
2016	183	515	9	707
2017	117	507	17	641
Varição (%)	-36,06%	-1,55%	+88,88%	-9,33%

O quadro *infra* traduz uma leitura conjugada dos dados relativos ao atendimento dos cidadãos que, por contacto telefónico ou presencialmente, se dirigiram a este órgão do Estado.

Este atendimento é feito ainda, por parte da já mencionada Divisão de Informação e Relações Públicas, bem como do recurso dos cidadãos a 3 linhas telefónicas especializadas (Linha da Criança, Linha do Cidadão Idoso, Linha do Cidadão com Deficiência) integradas no N-CID.

Quadro 33

Total de cidadãos atendidos – variação 2016-2017

Total de cidadãos atendidos	
2016	5824
2017	5839
Varição (%)	+0,27%

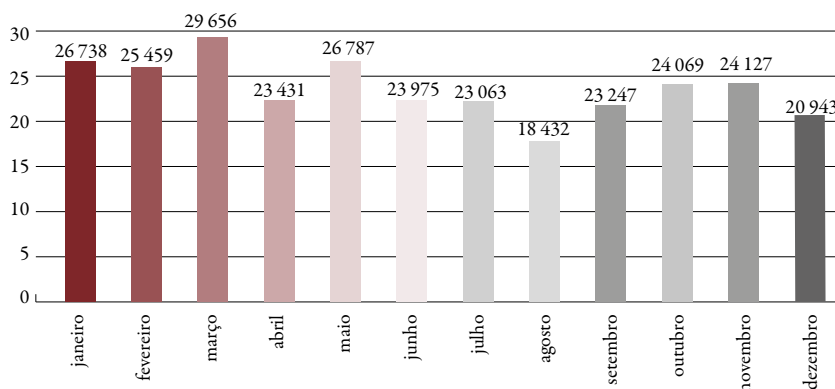
5.3. Acessos ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça

Numa época em que assistimos ao enorme desenvolvimento dos meios tecnológicos e a uma maior facilidade em aceder a meios informáticos por parte dos cidadãos, verifica-se que os mesmos obtêm de uma forma mais fácil e rápida a informação necessária. Assim sendo, o sítio eletrónico institucional do Provedor de Justiça tem vindo a tornar-se, cada vez mais, um importante meio de divulgação da atividade desenvolvida por este órgão do Estado, sendo por isso alvo de contínua atualização e melhoramento dos conteúdos por este disponibilizados.

Em 2017 registaram-se 289 927 acessos ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça. No mapa *infra* podemos ter uma perceção dos acessos ao sítio do Provedor de Justiça por cada um dos meses do ano, salientando que o mês de março foi aquele que apresentou um maior número de visitas.

Gráfico LI

Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça





**PROVEDOR
DE
JUSTIÇA**

*6. Publicações
e comunicações*

6. Publicações e comunicações

Relatório à Assembleia da República, 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR_DE_JUSTICA_RELATORIO_ATIVIDADES_2016_VF_0.pdf

Relatório à Assembleia da República, 2016

Anexo: Tomadas de Posição

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR_DE_JUSTICA_ANEXO_TOMADAS_POSICAO_2016_VF.PDF

Provedor de Justiça - Mecanismo Nacional de Prevenção

Relatório à Assembleia da República, 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR_DE_JUSTICA_MECANISMO_NACIONAL_PREVENCAO_2016_VF.PDF

Portuguese Ombudsman – National Human Rights Institution

Report to the Parliament, 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Report_to_the_parliament_2016__EN__0.pdf

Portuguese Ombudsman - National Preventive Mechanism

Report to the Parliament, 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/National_Preventive_Mechanism_Report_to_the_Parliament_2016__EN__0.pdf

Tratamento dos cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados. Visitas do Mecanismo Nacional de Prevenção

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Cidadaos_estrangeiros_e_o_direito_a_um_tratamento_digno.pdf

O Provedor de Justiça, as prisões e o Século XXI. Diário de algumas visitas (X)

Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional Militar de Tomar

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rel_visita_Estabelecimento_Prisional_Militar.pdf

O Provedor de Justiça, as prisões e o Século XXI. Diário de algumas visitas (XI)

Relatório da visita ao Hospital Prisional São João de Deus

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Hospital_Prisional_Sao_JoaoDeus.pdf

***O Provedor de Justiça, as prisões e o Século XXI. Diário de algumas visitas (XII)
Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz***

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Estabelecimento_Prisional_de_Pinheiro_da_Cruz.pdf

***O Provedor de Justiça, as prisões e o Século XXI. Diário de algumas visitas (XIII)
Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional do Porto***

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Estabelecimento_Prisional_do_Porto.pdf

A garantia do cumprimento e eficácia das normas de organização e funcionamento da Administração: Natureza das recomendações e seu impacto na atuação da Administração Pública

***Primeiro Seminário Internacional da Rede de Provedores de Justiça e Comissões Nacionais de Direitos Humanos da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa
Maputo, 2017-02-16***

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/16_02_2017_Primeiro_Seminario_Internacional_da_Rede_de_Provedores_de_Justica_e_Comissoes_Nacionais_de_Direitos_Humanos.pdf

Um Pacto para a Justiça Social

***Sessão de encerramento da conferência: Um Pacto para a Justiça Social
Lisboa, 2017-05-09***

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Conferencia_Pacto_para_Justica_Fiscal.pdf

***O Provedor de Justiça e os desafios da inclusão no ensino superior
VII Encontro Nacional de Provedores do Estudante
Tomar, 2017-10-12***

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/12_10_2017_PJus_Inclusao_ESup_CatarinaSampaioVentura.pdf

A Pact for Social Justice

***Closing session of the conference A Pact for Social Justice
Lisbon, 2017-05-09***

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Conferencia_Pacto_para_Justica_Fiscal.pdf

***The Portuguese Ombudsman and the inclusion challenges in higher education
VII Encontro Nacional de Provedores do Estudante
Tomar, 2017-10-12***

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/12_10_2017_PJus_Inclusao_ESup_CatarinaSampaioVentura.pdf

Provedor de Justiça: tantos dias, todos os dias
INCM, julho, 2017

ISBN 978-972-27-2571-2

Discurso de tomada de posse da Provedora de Justiça
Assembleia da República
Lisboa, 2017-11-02

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Discurso_da_Tomada_de_Posse_Provedora.pdf

Boletim informativo n.º 1 – janeiro e fevereiro de 2017

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim_informativo_n1_2017_.pdf

Boletim informativo n.º 2 – março e abril de 2017

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim_informativo_2_2017_MarcoeAbril.pdf

Boletim informativo n.º 3 – maio e junho de 2017

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim_informativo_n3_2017_Maio_Junho.pdf

Boletim informativo n.º 4 – julho e agosto de 2017

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim_informativo_n_4_Julho_Agosto_2017_.pdf

Boletim informativo n.º 5 – setembro e outubro de 2017

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim_informativo_n5_2017_Setembro_Outubro_ret.pdf



7. Índices

7. Índices

7.1. Índice de quadros

Estatísticas globais

<i>Quadro 1</i> – Natureza dos primeiros queixosos em procedimentos abertos	21
<i>Quadro 2</i> – Número de procedimentos abertos	22
<i>Quadro 3</i> – Número de procedimentos em instrução	23
<i>Quadro 4</i> – Número de procedimentos arquivados	23
<i>Quadro 5</i> – Número de procedimentos pendentes em 31 de dezembro	24
<i>Quadro 6</i> – Resumo do movimento de processos	25
<i>Quadro 7</i> – Queixas em função da população - os cinco maiores valores	31

Defesa e promoção dos direitos fundamentais

<i>Quadro 8</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 1	33
<i>Quadro 9</i> – Urbanismo e habitação	39
<i>Quadro 10</i> – Ambiente e recursos naturais	41
<i>Quadro 11</i> – Ordenamento do território	45
<i>Quadro 12</i> – Serviços públicos essenciais	49
<i>Quadro 13</i> – Distribuição de procedimentos por matérias - unidade temática 2	53
<i>Quadro 14</i> – Distribuição de procedimentos de queixa por matérias - unidade temática 3	76
<i>Quadro 15</i> – Distribuição de procedimentos por matérias - relação de emprego público	93
<i>Quadro 16</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 5	102
<i>Quadro 17</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 6	116
<i>Quadro 18</i> – Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma dos Açores	134
<i>Quadro 19</i> – Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma da Madeira	138

Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência

<i>Quadro 20</i> – Chamadas telefónicas – Linha da Criança	147
<i>Quadro 21</i> – Principais questões colocadas – Linha da Criança	149
<i>Quadro 22</i> – Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão Idoso	151
<i>Quadro 23</i> – Principais questões colocadas – Linha do Cidadão Idoso	152
<i>Quadro 24</i> – Chamadas telefónicas – Linha da Pessoa com Deficiência	156
<i>Quadro 25</i> – Principais questões colocadas – Linha da Pessoa com Deficiência	158

Gestão de recursos

<i>Quadro 26</i> – Orçamento de 2017	176
<i>Quadro 27</i> – Pessoal em funções	177

<i>Quadro 28</i> – Género	177
<i>Quadro 29</i> – Faixa etária	177
<i>Quadro 30</i> – Atendimento presencial (relações públicas) – variação 2016-2017	178
<i>Quadro 31</i> – Atendimento telefónico (número geral) – variação 2016-2017	179
<i>Quadro 32</i> – Atendimento telefónico (Linha Azul) – variação 2016-2017	179
<i>Quadro 33</i> – Total de cidadãos atendidos – variação 2016-2017	180

7.2. Índice de gráficos

Estatísticas globais

<i>Gráfico I</i> – Solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça no ano de 2017	18
<i>Gráfico II</i> – Ano de 2017 – Atividade de apreciação de comunicações	19
<i>Gráfico III</i> – Total de procedimentos abertos	19
<i>Gráfico IV</i> – Total de queixas indeferidas liminarmente	20
<i>Gráfico V</i> – Exposições liminarmente arquivadas	21
<i>Gráfico VI</i> – Tipo de pessoa coletiva queixosa	22
<i>Gráfico VII</i> – Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro	24
<i>Gráfico VIII</i> – Motivo de arquivamento	25
<i>Gráfico IX</i> – Duração dos procedimentos arquivados em 2017	26
<i>Gráfico X</i> – Assuntos tratados nos procedimentos abertos	27
<i>Gráfico XI</i> – Entidades visadas nas queixas	28
<i>Gráfico XII</i> – Distribuição das queixas por Ministério	29
<i>Gráfico XIII</i> – Distribuição das queixas por Ministério (excluindo as queixas sobre relação de emprego público)	29
<i>Gráfico XIV</i> – Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas	30

Defesa e promoção dos direitos fundamentais

<i>Gráfico XV</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 1 (comparativo 2012-2017)	36
<i>Gráfico XVI</i> – Cultura	47
<i>Gráfico XVII</i> – Lazer	48
<i>Gráfico XVIII</i> – Ano de abertura dos procedimentos arquivados em 2017	55
<i>Gráfico XIX</i> – Ano de abertura dos procedimentos pendentes em 31 de dezembro de 2017	56
<i>Gráfico XX</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – fiscalidade (comparativo 2016/2017)	56
<i>Gráfico XXI</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – assuntos económicos e financeiros (comparativo 2016/2017)	64
<i>Gráfico XXII</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – fundos europeus e nacionais (comparativo 2016/2017)	71

<i>Gráfico XXXIII</i> – Distribuição de processos por matérias (comparativo 2016-2017)	90
<i>Gráfico XXXIV</i> – Distribuição de procedimentos – administração da justiça	105
<i>Gráfico XXXV</i> – Distribuição de procedimentos – assuntos rodoviários	110
<i>Gráfico XXXVI</i> – Distribuição de procedimentos – registos e notariado	112
<i>Gráfico XXXVII</i> – Distribuição de procedimentos – segurança interna	113
<i>Gráfico XXXVIII</i> – Distribuição de processos por matérias – Extensão da Região Autónoma dos Açores	134
<i>Gráfico XXXIX</i> – Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma dos Açores	137
<i>Gráfico XXX</i> – Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma dos Açores	137
<i>Gráfico XXXI</i> – Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma da Madeira	140
<i>Gráfico XXXII</i> – Distribuição de processos por matérias – Extensão da Região Autónoma da Madeira	141
<i>Gráfico XXXIII</i> – Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma da Madeira	142
Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência	
<i>Gráfico XXXIV</i> – Evolução anual da Linha da Criança	147
<i>Gráfico XXXV</i> – Atuação da Linha da Criança	148
<i>Gráfico XXXVI</i> – Relação entre o contactante e a criança	149
<i>Gráfico XXXVII</i> – Faixa etária das crianças e jovens	150
<i>Gráfico XXXVIII</i> – Origem do conhecimento da Linha da Criança	150
<i>Gráfico XXXIX</i> – Evolução anual de chamadas da Linha do Idoso	151
<i>Gráfico XL</i> – Atuação da Linha do Idoso	152
<i>Gráfico XLI</i> – Relação entre o contactante e o cidadão idoso	155
<i>Gráfico XLII</i> – Faixa etária do cidadão idoso	155
<i>Gráfico XLIII</i> – Origem do conhecimento da Linha do Cidadão Idoso	156
<i>Gráfico XLIV</i> – Evolução anual das chamadas da Linha da Pessoa com Deficiência	157
<i>Gráfico XLV</i> – Atuação da Linha da Pessoa com Deficiência	157
<i>Gráfico XLVI</i> – Relação entre contactante e a pessoa com deficiência	159
<i>Gráfico XLVII</i> – Tipo de deficiência	159
<i>Gráfico XLVIII</i> – Grau de incapacidade	160
<i>Gráfico XLIX</i> – Faixa etária das pessoas com deficiência	160
<i>Gráfico L</i> – Origem do conhecimento da Linha da Pessoa com Deficiência	161
Gestão de recursos	
<i>Gráfico LI</i> – Acessos mensais ao sítio electrónico do Provedor de Justiça	180



8. Principais siglas e abreviaturas

8. Principais siglas e abreviaturas

- ADM – Assistência na Doença aos Militares
- AIMI – Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
- AJ – Administradores Judiciais
- AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
- ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil
- ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações
- APT – Associação para a Prevenção da Tortura
- ASF – Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
- AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
- CAOP – Carta Administrativa Oficial de Portugal
- CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
- CGD – Caixa Geral de Depósitos
- CMVM – Comissão do Mercado de Valores Imobiliários
- CNP – Centro Nacional de Pensões
- CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
- CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário
- CPT – Código do Processo de Trabalho
- CSM – Conselho Superior de Magistratura
- CSTAF – Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
- DGAE – Direção-Geral da Administração Escolar
- EAJ – Estatuto do Administrador Judicial
- ECALMA – Empresa Municipal de Estacionamento e Circulação de Almada, E.M.
- EMAT – Equipas Multidisciplinares de Apoio aos Tribunais
- EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M.S.A.
- EPJ – Estatuto do Provedor de Justiça
- ERS – Entidade Reguladora da Saúde
- ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos
- ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

FIO – Federação Ibero-americana de *Ombudsman*
GIZ – *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*
IASFA – Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.
IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
GANHRI – *Global Alliance of National Human Rights Institutions*
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INDH – Instituição Nacional de Direitos Humanos
IP – Infraestruturas de Portugal, S.A.
IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISS – Instituto de Segurança Social, I.P.
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
MP – Ministério Público
PDM – Plano Diretor Municipal
PDR2020 – Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POSEUR – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no uso de Recursos
PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural
PROFIO – *Fortalecimiento de los Miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman*
PSP – Polícia de Segurança Pública
RGSS – Regime Geral da Segurança Social
RJAM – Regime Jurídico de Armas e Munições
RNCCI – Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
RPSC – Regime de Proteção Social Convergente
SAPA – Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio
SCA – Subcomité de Acreditação da GANHRI
SIGIC – Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia
SIP – Sistema Integrado de Pensões
SNS – Serviço Nacional de Saúde
ZER – Zona de Emissões Reduzidas





PROVEDOR DE JUSTIÇA INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO
À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 2017

ANEXO: TOMADAS DE POSIÇÃO

Lisboa, 2018



O Provedor de Justiça dá a conhecer, à semelhança dos anos anteriores, alguns dos assuntos e algumas das suas tomadas de posição mais relevantes, no exercício da sua atividade de apreciação de queixas no ano de 2017.

A composição e o formato editorial do presente anexo continuam a ter por desiderato a facilidade de leitura e a síntese na exposição das matérias abordadas.

Por conseguinte, incluem-se todas as recomendações formuladas pelo Provedor de Justiça no ano de 2017, bem como algumas tomadas de posição ilustrativas do trabalho desenvolvido por este órgão do Estado e que espelham a diversidade temática da sua intervenção.

Título: Relatório à Assembleia da República – 2017

Anexo: Tomadas de Posição

Edição – Provedor de Justiça – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Manuel Gomes Teixeira

Impressão – Artipol

Tiragem – 100 exemplares

Depósito legal – 390962/15

ISSN – 0872-9263

Como contactar o Provedor de Justiça

Rua do Pau de Bandeira, 7-9

1249-088 Lisboa

Telefone: 213 92 66 00 | Fax: 21 396 12 43

provedor@provedor-jus.pt

<http://www.provedor-jus.pt>

Índice

1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais	8
1.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	8
a) Recomendações	8
b) Sugestões	25
c) Chamadas de atenção	31
1.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	42
2. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores	51
2.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	51
a) Sugestões	51
b) Chamadas de atenção	61
2.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	70
3. Direitos sociais	79
3.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	79
a) Sugestões	79
b) Chamadas de atenção	87
3.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	93
4. Direitos dos trabalhadores	99
4.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	99
a) Recomendações	99
b) Sugestões	107
c) Chamadas de atenção	115
4.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	120

5. Direitos à justiça e à segurança	123
5.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	123
a) Sugestões	123
b) Chamadas de atenção	130
5.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	137
6. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade	151
6.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	151
a) Recomendações	151
b) Pedidos de Fiscalização da Constitucionalidade	162
c) Sugestões	189
d) Chamadas de atenção	195
6.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	199
7. Região Autónoma dos Açores	205
7.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	205
a) Sugestões	205
b) Chamadas de atenção	211
7.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	221
8. Região Autónoma da Madeira	228
8.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos	228
a) Sugestões	228
b) Chamadas de atenção	232
8.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa	235
9. Índice analítico	242
10. Principais siglas e abreviaturas	252



PROVEDOR
DE
JUSTIÇA

1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais

1.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos

a) Recomendações

Recomendação n.º 1/A/2017

Proc. Q-2556/14

Entidade visada: Ministro do Ambiente

Data: 2017/02/07

Assunto: Declaração de impacto ambiental. Ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas. Construção de fábrica de cal (Maxieira, Fátima, concelho de Ourém)

Seqüência: Na seqüência do não acatamento da Recomendação relativa à declaração de nulidade, foi feita participação ao Ministério Público. Quanto às práticas em matéria de avaliação dos impactos ambientais, aguarda resposta definitiva

Nos termos e para os efeitos do disposto da alínea a), do n.º 1, do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, e em face da motivação seguidamente apresentada, recomendo a Vossa Excelência que providencie:

1) Pelo aperfeiçoamento das práticas em matéria de avaliação dos impactos ambientais, mediante a outorga de instruções à Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, I.P.) e, em coordenação com Sua Excelência o Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional —, em ordem a:

a) Impedir que, por via de declarações favoráveis condicionadas se permitam atividades irremediavelmente desconformes com normas de planos municipais e com restrições de utilidade pública diretamente aplicáveis, nomeadamente a Reserva Ecológica Nacional (REN).

b) Introduzir maior rigor e coerência na avaliação criteriosa do impacto ambiental dos projetos, designadamente:

i) Não subestimando os recursos aquíferos, relegando a sua avaliação para momento ulterior à decisão, antes começando pela sua caracterização e pela prognose do eventual prejuízo;

ii) Cumprindo o dever de análise dos efeitos cumulativos de projetos associados;

iii) Exigindo uma fundamentação clara e precisa que expresse as razões por que se permitiu um procedimento simplificado de alteração das condicionantes próprias da Reserva Ecológica Nacional, sem desconsiderar as funções dos bens naturais protegidos nem as singularidades da topografia local.

2) Pela declaração de nulidade dos atos praticados no termo dos procedimentos de avaliação do impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas,

em 17 de dezembro de 2014, e do projeto da fábrica de cal de Maxieira, em 17 de fevereiro de 2014.

Queira Vossa Excelência atender às motivações que se apresentam, no termo da apreciação das questões controvertidas, no âmbito da instrução deste procedimento e com observância do princípio do contraditório (artigo 34.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro).

§ 1.º Da queixa

Um conjunto de moradores da aldeia de Maxieira, freguesia de Fátima e concelho de Ourém, pediu a intervenção deste órgão do Estado junto das autoridades públicas ambientais, opondo-se aos termos da declaração de impacto ambiental (DIA), condicionalmente favorável, de dois projetos da iniciativa de Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A.: o projeto de ampliação da pedreira denominada Serrado das Oliveirinhas, cerca de um quilómetro a sudoeste da Maxieira e o projeto de construção de uma fábrica de cal na área da ampliação. Argumentaram, designadamente, que teriam sido desconsideradas, no âmbito do pertinente procedimento decisório, as razões expostas pelos moradores e pela Quercus — Associação Nacional de Conservação da Natureza, no âmbito do procedimento de consulta pública dos estudos de impacto ambiental, relativo ao projeto de construção de uma fábrica de cal pela Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A., manifestando a sua oposição à execução do projeto. Foi menosprezado o agravamento do prejuízo, que o novo empreendimento, em conjugação com os demais estabelecimentos de pedreira explorados na freguesia, acarreta para a qualidade de vida das pessoas, o ambiente e a saúde pública. Os terrenos afetos ao estabelecimento industrial integram uma área florestal dominada por pinhal com eucaliptos e azinheiras junto do Parque Natural das Serras de Aires e Candeeiros, a qual foi arrasada, após corte e arranque dos exemplares arbóreos, compreendendo espécie protegida. Estes terrenos integram-se, do mesmo passo, em área da REN.

Os moradores contestaram ainda o projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, que se encontra licenciada para 1,41 hectares, pretendo a Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A. ampliar a área de exploração para 8,85 hectares. De acordo com o estudo de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira, cerca de 1,47 hectares destinam-se a ser ocupados pelos anexos da pedreira, compreendendo a construção do estabelecimento de fabrico de cal. Ora, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de outubro, os anexos de pedreira apenas podem compreender instalações e oficinas para serviço destinados à indústria extrativa, o que exclui a indústria transformadora e, por conseguinte, o fabrico de cal.

Na queixa foi também alegada a verificação de uma sobreposição entre as áreas abrangidas pelos estudos de impacto ambiental dos projetos de construção da fábrica de cal e de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, o que, além de se revelar incoerente, induz as autoridades em erro.

Acresce que, na área representada nos dois estudos onde a Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A. se propõe edificar o estabelecimento industrial, existe uma grande dolina, constituindo uma depressão com terras férteis permeáveis, determinante para a recarga do aquífero do Maciço Calcário Estremenho e o abastecimento das nascentes na base da Serra de Aire. Nos estudos em questão, aquela depressão está identificada como possível dolina, sem que tenha sido devidamente quantificado o impacto da sua destruição por impermeabilização do terreno nas imediações da fábrica.

Referiram ainda os queixosos que ambos os estudos de impacto ambiental referem-se às alternativas à localização dos projetos sem, contudo, incluir uma análise comparativa que avalie os impactos de cada uma das localizações, ou tão pouco, da anterior localização projetada (Moimento). Os estudos referem que as áreas dos projetos se caracterizam pela existência de matos e floresta mista de pinheiros e eucaliptos. No entanto tais áreas foram, segundo a Quercus, totalmente desmatadas em data prévia à realização dos estudos. A execução do projeto implicará, ainda, a contaminação do solo por derrames de óleos e combustíveis, a compactação de terrenos por aumento de poeiras e infiltração de materiais finos, o prejuízo para a qualidade do ar. Estimam-se emissões de CO² na ordem das 280 000t/ano e um tráfego diário de cerca de 70 camiões.

Os queixosos afirmaram não terem sido devidamente identificados os impactos na área de acesso ao estabelecimento a qual se pretende ampliar e se encontra povoada de eucaliptos e pinheiros.

Todos estes elementos suscitam reservas aos queixosos no tocante à credibilidade da avaliação de cada projeto e do seu impacto local.

§ 2.º Da regular apreciação do impacto ambiental dos projetos

A/ Recursos Hídricos e Reserva Ecológica Nacional

No término das averiguações preliminares efetuadas junto da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo e do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., houve oportunidade de expor a Sua Excelência o Secretário de Estado do Ambiente as conclusões preliminares alcançadas, questionando a disponibilidade para ponderar o reconhecimento da nulidade dos atos praticados nos termos dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedra Serrado das Oliveirinhas, em 17 de dezembro de 2014 e do projeto da fábrica de cal de Maxieira, em 17 de fevereiro de 2014, por se mostrar indiciada a desconformidade com o disposto na alínea e), n.º 1, do artigo 54.º e no n.º 1 do artigo do 57.º

do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Ourém⁽¹⁾ e com o Regime da REN⁽²⁾ (cf. nosso ofício S-PdJ/2015/6497, de 2 de setembro de 2015).

Foi assinalada a indevida quantificação do impacto da destruição de uma dolina representada nos estudos de impacto ambiental dos projetos de ampliação da pedreira e de construção do estabelecimento industrial, por impermeabilização do solo nas imediações do estabelecimento. Isto porquanto nenhuma das declarações de impacto ambiental foi precedida da caracterização rigorosa daquela depressão e de uma avaliação circunstanciada do impacto da sua destruição. A autoridade ambiental limitou-se a impor a apresentação de um estudo geológico que averiguasse a eventual existência da dolina no setor norte da área em estudo e a sua importância para os recursos hídricos subterrâneos.⁽³⁾

Muito embora o estudo tenha sido concluído em momento ulterior, e tenha afastado os piores receios, não deixa de ser pouco prudente estipular, como condicionante da declaração de impacto ambiental, a elaboração de um estudo que, supostamente, haveria

(1) Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 148-A/2002, publicado no *Diário da República*, n.º 301, 1.ª Série-B, em 30 de dezembro.

(2) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação constante do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho.

(3) Em 23 de março de 2016, o Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado do Ambiente transmitiu a este órgão do Estado o teor do ofício n.º SO14964, de 11 de março de 2016, da APA, I.P., onde designadamente se lê: «Relativamente à caracterização hidrogeológica da zona em causa, a prospeção geológica e geotécnica, realizada no âmbito do Estudo de Impacte Ambiental (EIA) do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, não detetou a existência de cavidades cársicas subterrâneas, as quais poderiam evidenciar a presença de uma dolina com importância. Na área de implantação do projeto foram identificadas algumas zonas de fraturação mais intensa e cavidades com alguns metros de profundidade preenchidas por «terra rossa». No sentido de identificar eventuais algares, foi utilizado um inventário fornecido pela Câmara Municipal de Ourém, que refere a existência de duas cavidades nesta área – o algar da Cova da Raposa e o algar do Covão Redondo. De modo a confirmar a presença destes algares foi realizado um levantamento de campo, complementado com perfis de resistividade obtidos a partir da campanha de prospeção geofísica. Os trabalhos efetuados não confirmaram a presença dos algares, tendo no entanto identificado duas pequenas cavidades pouco desenvolvidas em profundidade e preenchidas por material argiloso. Apesar de não terem sido identificadas cavidades cársicas, o mesmo estudo geológico-geotécnico referia a existência de uma possível dolina no sector norte da área em estudo, abrangido pela instalação da Fábrica de Cal da Maxieira. Os trabalhos efetuados não permitiram confirmar a existência dessa estrutura. No entanto, nas conclusões apresentadas no mesmo estudo era referida a necessidade de realizar uma investigação mais aprofundada, para averiguar a existência de descontinuidades geológico-estruturais importantes em profundidade, que justificassem a proteção da estrutura cársica. O estudo geológico apresentado em junho de 2014, para efeitos de cumprimento da Condicionante n.º 1 e da Condicionante n.º 4 das Dia emitidas para o projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas e para o projeto da Fábrica de Cal da Maxieira, respetivamente, permitiu concluir que a dolina não constitui uma estrutura relevante para os recursos hídricos subterrâneos, encontrando-se preenchida por material argiloso até profundidades que podem ser superiores a 20 metros.» E mais explicitou, no referido ofício, a APA, I.P. que: «[t]anto quanto é conhecimento desta Agência, enquanto autoridade nacional de AIA, esta abordagem é consistente com a prática que tem vindo a ser adotada pelas várias autoridades de AIA, para gestão de situações similares. Neste âmbito, realça-se o reforço do papel da autoridade nacional de AIA, nos termos do artigo 10.º do Decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação atual, enquanto entidade promotora de uma atuação coordenada e harmonizada por parte das várias autoridades de AIA. Destaca-se o papel do Grupo de Pontos Focais das autoridades de AIA, coordenado por esta Agência, enquanto fórum privilegiado para promoção de consensos e definição de normas técnicas/interpretativas relativas à aplicação do regime jurídico de AIA.»

de constituir um dos pressupostos do ato administrativo a praticar. Jamais as conclusões do estudo poderiam, *a posteriori*, impedir a execução do projeto, na hipótese de se confirmar o prejuízo elevado para os aquíferos. O facto estaria consumado. Tratando-se de uma área estratégica de proteção e recarga de aquíferos, deveria redobrar-se o cuidado na estimativa dos efeitos do projeto de ampliação de uma pedreira e de construção de fábrica de cal.⁽⁴⁾

O Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de outubro, alterou o Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de outubro, que, por sua vez, aprovou o regime jurídico da pesquisa e exploração de massas minerais. Nos termos da alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de outubro, os anexos de uma pedreira apenas podem compreender instalações e oficinas para serviços integrantes ou auxiliares de exploração de massas minerais e exclusivamente afetos à indústria extrativa, o que exclui a indústria transformadora e, por conseguinte, o fabrico de cal. Esta interpretação encontra-se vertida em um parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR–LVT), de 22 de novembro de 2013, de acordo com o qual a unidade transformadora não se enquadra no conceito anexo de pedreira. Como tal, a fábrica de cal apresenta-se incompatível com o regime jurídico da REN que apenas viabiliza a extração de inertes. Na verdade, o fabrico de cal ultrapassa claramente a atividade extrativa. A classificação das atividades económicas confirma este juízo da experiência comum. Assim, a Classificação das Atividades Económicas (CAE), Versão 3, enquadra a atividade de fabrico de cal nas indústrias transformadoras (23521 Fabricação de Cal).

No tocante à afetação das áreas da REN, considerou-se não serem expectáveis impactos negativos significativos nas funções da REN que se pretendem salvaguardar (área estratégia de proteção e recarga de aquíferos), admitindo-se a viabilidade do projeto, ainda que condicionada a um procedimento simplificado de alteração da delimitação da REN, ao abrigo do disposto no artigo 16.º-A do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro.

No que tange à apreciação da conformidade do projeto da fábrica de cal, considerou a CCDRLVT que, não podendo a indústria transformadora integrar-se no conceito de anexo

(4) Como refere Luís Filipe Colaço Antunes, «[o] conteúdo do ato final (do ato autorizativo) é fortemente condicionado pelos resultados conseguidos pela atividade administrativa cognoscitiva em sede instrutória, especialmente nos procedimentos plurifuncionais. A correção da avaliação de impacto ambiental depende não só da qualidade da lei, mas também da capacidade técnica das entidades encarregadas da instrução do procedimento. Sendo assim, não parece excessivo sustentar que a fase decisiva da atividade administrativa, na qual a situação de supremacia da Administração se manifesta com mais evidência, é aquela em que se adquirem os elementos determinantes para tomar uma decisão. É nesta sede que se colocam as bases da realização das «escolhas», da chamada «oportunidade administrativa» ou, segundo cremos, se projeta a decisão mais adequada e, portanto, legítima». Há, contudo, casos em que bem pode dizer-se que o ato conclusivo do procedimento, ainda que abstratamente discricionário, resulta em concreto de todo vinculado aos resultados entretanto adquiridos na instrução. Estamos a pensar naqueles atos que pressupõem o apuramento de factos através do recurso a conhecimentos especializados de carácter técnico. Nestas situações bem pode suceder que o «vínculo» (técnico) seja de tal forma intenso que a Administração tenha perante si bem poucas escolhas ou mesmo apenas uma, sem qualquer alternativa». Cf. *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental: para uma tutela preventiva do ambiente*, coleção teses, Almedina, 1998, pp. 269 e 270.

de pedra, o seu enquadramento teria de se efetuar nos termos do artigo 16.º-A do citado diploma, devendo ser comprovado o seguinte: (1) não serem postas em causa as funções das áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos, nos termos do Anexo I; (2) a inexistência de alterações significativas na topografia dos terrenos.

Sem conhecer nem quantificar, com rigor, os impactos nos recursos hídricos não é possível presumir a inexistência de prejuízo significativo para a recarga de aquíferos nem, por conseguinte, se mostra acautelada a regular prossecução do interesse público que fundamentou a classificação da área como REN.

Foram fixadas, entre outras condicionantes, na DIA relativa ao projeto fabril, designadamente, a de «demonstrar que foi concretizada a desafetação da delimitação da REN para a área do projeto inserida nesta condicionante legal» e, como já se referiu, a de «apresentar um estudo geológico que permita averiguar a eventual existência da dolina no setor norte da área em estudo e sua importância nos recursos hídricos subterrâneos». Ambas as condicionantes foram cumpridas em momento posterior à da aprovação da DIA, mostrando-se já concluído o estudo geológico e tendo a área sido excluída do regime REN, na sequência de um procedimento de alteração simplificada.

Contudo, tenho por indevida, por violação do dever de boa administração, a aprovação da DIA com estes condicionalismos. O n.º 1 e o n.º 2 do artigo 16.º do Regime Jurídico da Avaliação do Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro (adiante designado por RJIA) pressupõem que todos os impactos foram avaliados. A aprovação com condicionamentos, legalmente prevista, diz respeito à correção de efeitos sobre impactos identificados e não à avaliação de impactos não estudados, os quais, se oportunamente identificados, são determinantes na fixação do sentido ou do conteúdo da decisão final, podendo dar azo à modificação do projeto e à previsão de medidas complementares de compensação. A recolha de elementos complementares após a elaboração do parecer técnico final encontra-se expressamente prevista, podendo determinar a suspensão do procedimento e nova consulta pública.⁽⁵⁾

(5) Dispõe o artigo 16.º do RJIA que:

«1- A CA, tendo em conta os pareceres técnicos recebidos, a apreciação técnica do EIA, o relatório da consulta pública e outros elementos de relevante interesse constantes do processo, elabora o parecer técnico final do procedimento de AIA e remete-o à autoridade de AIA, para preparação da proposta de DIA, até 15 dias antes do termo dos prazos fixados no n.º 2 do artigo 19.º

2 - Face ao parecer da CA, a autoridade de AIA deve ponderar, em articulação com o proponente, a eventual necessidade de modificação do projeto para evitar ou reduzir efeitos significativos no ambiente, assim como sobre a necessidade de prever medidas adicionais ambientais de minimização ou compensação.

3 - Nos casos em que se verifique o disposto no número anterior, o procedimento suspende-se por prazo não superior a seis meses para apresentação do proponente dos elementos reformulados do projeto.

4 - A suspensão do procedimento cessa com a entrega à autoridade de AIA dos elementos reformulados pelo proponente.

5 - A natureza ou conteúdo dos elementos podem dar lugar a nova recolha de pareceres, a nova pronúncia da CA bem como à repetição de formalidades essenciais, nomeadamente da consulta pública, reduzindo-se o prazo desta última para 10 dias. [...]»

Foi possível apurar, com base na documentação que nos foi facultada pela CCDR-LVT, que o requerente apresentou um aditamento através do qual informou:

«o terreno de implantação da fábrica apresenta-se em geral plano, sendo que as intervenções na topografia dizem respeito às movimentações de terras para nivelamento do terreno e posterior colocação das plataformas da instalação industrial às cotas previstas, e que incluirão a prévia limpeza geral do terreno, a abertura de caboucos para as fundações dos edifícios e equipamentos e todos os trabalhos de escavação e aterro necessários para a execução das plataformas. O projeto prevê, na fase de construção, uma movimentação de terras de cerca de 34 495 m³, dos quais 2485 m³ serão utilizados no aterro da obra e o restante será encaminhado para vazadouro licenciado. Salienta-se ainda que as profundidades de escavação deverão variar entre os 2,5 e os 6 m de profundidade, podendo considerar-se que grande parte da movimentação de terras se deve à realização das fundações da fábrica, pelo que se conclui que não se verificarão alterações significativas da topografia do terreno. Na fase de exploração não estão previstas movimentações de terra associadas à Fábrica de cal pelo que de acordo com o acima apresentado se conclui que a implementação do projeto não dará origem a uma alteração significativa da topografia atual.»

Os serviços da CCDR-LVT citam este trecho do aditamento e, sem fazer apelo a quaisquer outros elementos de ponderação, concluem que «deste modo, aceita-se que não estão em causa alterações significativas da topografia do terreno, podendo considerar-se este requisito como cumprido»⁽⁶⁾.

Estes elementos parecem, todavia, manifestamente insuficientes para fundamentar a natureza pouco significativa das alterações da topografia, importando atender ao volume de terras a movimentar (34 495 m³) e à natureza dos trabalhos. Está em causa a instalação de um estabelecimento industrial, cujos trabalhos não podem ter-se por despicientes, em área objeto de proteção especial, pelo valor e sensibilidade ecológica ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais.

Relativamente à alteração da delimitação da REN, o Regime Jurídico desta, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, em vigor à data da emissão da DIA do projeto da fábrica de cal, definiu como pressuposto a salvaguarda da preservação dos valores naturais fundamentais, bem como a prevenção e mitigação de riscos para pessoas e bens (n.º 1 e n.º 2 do artigo 16.º).

Deixa fortes dúvidas a legalidade de um ato que apenas visa alterar o parâmetro de conformidade de um ato administrativo para o viabilizar. Se o desvio de poder caracteriza o exercício de um poder discricionário para alcançar fim diverso daquele para que foi concebido e atribuído ao órgão, este é porventura um bom exemplo de como não deve agir a administração pública.

(6) Cf. Informação CCDR-LVT n.º I15776-201311-DSOT/DGT, de 19 de novembro de 2013.

Por outro lado, na falta de alusão ao impacto sobre o relevo natural, mostra-se indiciado um déficit na ponderação e não se encontra fundamentação que permita concluir pela razoabilidade da apreciação administrativa.⁽⁷⁾

B/ Desconsideração do impacto cumulativo

Um outro aspeto que suscita as maiores reservas é o da contemporaneidade entre o estudo de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas e o estudo de impacto ambiental do projeto da fábrica de cal, na medida em que um seria pressuposto lógico do outro.⁽⁸⁾

Só depois de viabilizada a ampliação se poderia objetivamente avaliar o impacto da implantação da fábrica de cal nessa mesma área ampliada. Por conseguinte, foi desconsiderada a avaliação do impacto cumulativo⁽⁹⁾ dos dois projetos sobre o ambiente, o que me leva também a questionar a própria credibilidade do procedimento, assinalando que o impacto ambiental conjunto excede o da mera soma das partes. Assim, de entre as três condicionantes fixadas na declaração de impacto ambiental no que respeita à fábrica de cal, apenas foi reproduzida, na declaração relativa à ampliação da pedreira, a condicionante da apresentação do estudo geológico, omitindo-se a necessária conformação com o Plano Diretor Municipal (PDM) e com o regime jurídico da REN. Isto não obstante a estrita associação entre os dois projetos.

§ 3.º Da conformidade com o Plano Diretor Municipal de Ourém

A CCDR-LVT, em parecer homologado em 26 de dezembro de 2013, reconheceu expressamente que o projeto conflitua com o artigo 54.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Ourém, em face do enquadramento do uso industrial no Tipo 1. Este não se compadece com a previsão de instalações industriais consignada na alínea e), n.º 1, do artigo 54.º.

A Câmara Municipal de Ourém e a CCDR-LVT pronunciaram-se pela incompatibilidade do projeto de construção de fábrica de cal com o disposto no Regulamento do Plano Diretor Municipal de Ourém, por a área edificável da parcela não atingir um mínimo de 5 hectares de espaço florestal e por pretender impermeabilizar mais de 3000 m² de espaço florestal (cf. tabela anexa ao artigo 57.º).

(7) O princípio da justiça e da razoabilidade impõem que, em matéria de interpretações de normas jurídicas e de valorações próprias do exercício da função administrativa, os órgãos administrativos rejeitem as soluções manifestamente desrazoáveis. *Vide* artigo 8.º do CPA.

(8) Cf. Declaração de impacto ambiental de 17 de fevereiro de 2014, onde se lê: «Com o presente projeto pretende-se obter o licenciamento da ampliação da pedreira «Serrado das Oliveirinhas» cuja laboração se destina à produção exclusiva de matéria-prima para produção de cal da Fábrica de Cal da Maxieira que o proponente pretende instalar na zona norte da área de implantação do projeto e que constitui um projeto associado».

(9) A qual é obrigatória nos termos da alínea k), do n.º 2, do anexo IV e do n.º 6 do anexo V ao RJAlA.

Em 19 de novembro de 2013, a Câmara Municipal de Ourém aprovou um parecer favorável condicionado sobre o projeto de instalação da unidade industrial de cal, com esta simples premissa:

«atendendo à escolha da nova localização geográfica e às mais valias da mesma, a Câmara Municipal de Ourém já tem este local assinalado no âmbito da revisão do PDM, sendo um local em estudo no sentido de conciliar o espaço a destinar à indústria extrativa com a presente pretensão, quer em termos de espacialização no âmbito do ordenamento, quer em termos de parametrização edificatória ao nível regulamentar».

Uma vez mais, opta-se por alterar os parâmetros da legalidade para abrir caminho ao que, de outro modo, seria ilícito. A Câmara Municipal reconheceu, contudo, a possibilidade de a pretensão não ser acolhida em sede de revisão do PDM:

«As edificações só podem ser autorizadas nas condições que o PDM assim permitir na fase de licenciamento (...). Embora a proposta da Câmara Municipal seja no sentido de contemplar esta situação na revisão do PDM, a decisão final não é da competência da autarquia, pelo que a mesma não pode ser confrontada com esta situação se a pretensão não for submetida favoravelmente pela Comissão de Acompanhamento».

Insisto que vigorava, ao tempo, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, designadamente o artigo 117.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 19 de setembro, no qual se determinava que nas áreas a abranger por novas regras urbanísticas constantes de plano municipal de ordenamento do território ou sua revisão, os procedimentos de licenciamento ficariam suspensos a partir do termo fixado para o início da discussão pública e até à entrada em vigor daqueles instrumentos de planeamento.

No Plano Diretor Municipal de Ourém⁽¹⁰⁾ não se encontra nenhuma modificação que possa «legalizar» ou «regularizar» os projetos que motivaram a queixa apresentada.

§ 4.º Violação do dever de boa administração ambiental

Está também em causa o incumprimento do dever de boa administração na apreciação e valoração do impacto ambiental de projetos que apresentam especial risco para o ambiente e os recursos naturais.

Não é suficientemente clara a motivação da decisão adotada no exercício da discricionariedade administrativa, porquanto as apreciações técnicas efetuadas não lograram demonstrar a coerência e a racionalidade da decisão. A administração, mesmo atuando no âmbito da outrora designada discricionariedade técnica, não pode deixar de explicitar, de forma clara, acessível e suficiente, as suas decisões, em respeito pelos princípios estruturante do Estado de direito.

(10) *Vide* nota 1.

Foi desconsiderada a extensão dos impactos sobre o meio hídrico relativamente a um projeto a desenvolver em área estratégica para a proteção e recarga dos aquíferos. A prudência mandaria não estipular como condicionante da declaração de impacto ambiental um estudo que supostamente haveria de constituir um dos pressupostos do ato administrativo a praticar. E não é pelo facto de o estudo ter sido empreendido *a posteriori* e se ter concluído que a dolina não constitui uma estrutura relevante para os recursos hídricos subterrâneos, que a fixação daquela condicionante se afigura legítima. Tenho presente que, conforme se pronunciou Associação Nacional de Conservação da Natureza (Quercus), no âmbito da consulta pública de ambos os projetos, o sistema aquífero do Maciço Calcário Estremenho constitui uma importante reserva de água subterrânea do país, apresentando extrema vulnerabilidade a contaminações de diversos tipos.⁽¹¹⁾

Expresso, também, a minha particular apreensão no tocante ao reconhecimento pela APA, I.P. de que «esta abordagem é consistente com a prática que tem vindo a ser adotada pelas várias autoridades de AIA, para gestão de situações similares».⁽¹²⁾

O parecer de impacto ambiental incorporado na decisão final do procedimento possui natureza discricionária, o que postula a necessidade acrescida de fundamentação.⁽¹³⁾

A APA, I.P. sustentou que os sistemas produtivos praticados na pedreira, considerando a totalidade das atividades de exploração e processamento de agregados, não originam efluentes líquidos industriais e que os processos produtivos da pedreira não envolvem a utilização de água.⁽¹⁴⁾

Relembro, no entanto, tratar-se de uma área estratégica de proteção e recarga de aquíferos, merecendo, por conseguinte, a aprovação de um projeto industrial uma rigorosa ponderação. Como já assinalei, o fabrico de cal excede a atividade extrativa, enquadrando-se no conceito de indústria transformadora, e, por isso, incompatível com o regime jurídico da REN. Os estudos de avaliação de impacto ambiental constituem um instrumento

(11) Em particular, no texto anexo à DIA relativa ao projeto de fábrica de cal da Maxieira, de 12 de fevereiro de 2014, é mencionado: «a Quercus salienta que, apesar do EIA referir que a possibilidade de contaminação do solo por derrames acidentais de óleos, lubrificantes, combustíveis, que poderão chegar ao aquífero por infiltração, é inexistente ou reduzida, a ocorrência destes derrames não tem um carácter apenas potencial uma vez que se trata da exploração de uma pedreira e de uma fábrica que envolvem um tráfego considerável de camiões e outros veículos e a utilização do coque de petróleo como combustível. Também em termos de recursos hídricos, a Quercus salienta que o EIA refere que a drenagem das águas pluviais provenientes de toda a área impermeabilizada serão reencaminhadas para a vala de drenagem da estrada municipal EM 360 não havendo lugar a qualquer tipo de tratamento destas águas que facilmente poderão sofrer contaminação proveniente de óleos ou combustíveis derramados.»

(12) *Vide* nota 3.

(13) «O parecer de impacto ambiental, ao fazer referência a avaliações técnicas de tipo operativo como são assiduamente os estudos de impacto ambiental e as alternativas eventualmente mais favoráveis, exige necessariamente a sua fundamentação objetiva, de forma a obviar a arbitrariedade», ANTUNES, Luís Filipe Colaço, ob. cit., pp. 706707.

(14) Cf. ofício n.º S014964 – 201603-CD, de 11 de março de 2016.

dos princípios da prevenção e da precaução, na medida em que contribuem para que as decisões sejam tomadas com base na melhor informação científica possível.^{(15) (16)}

Nesta circunstância, o procedimento administrativo deve refletir a ideia de que qualquer decisão constitui sempre a assunção de um determinado risco para o meio ambiente e o imperativo de introduzir no processo decisório a sua identificação e ponderação.⁽¹⁷⁾ Nenhuma informação foi transmitida quanto à articulação entre o estudo de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira e o estudo de impacto ambiental da fábrica de cal, o que não permite avaliar objetivamente o impacto da implantação do estabelecimento industrial na área ampliada. Não foi devidamente avaliado pelos interessados, em fase de consulta pública, por não ter sido dada a conhecer a real dimensão do projeto, o impacto global do empreendimento ou o impacto cumulativo dos dois projetos.

§ 5.º *A invalidade dos atos administrativos*

O parecer ambiental constitui uma formalidade essencial na aprovação de projetos sujeitos ao regime jurídico da AIA. Sem que tenha tido lugar uma apreciação cabal do impacto ambiental, o procedimento converte-se em uma mera aparência. O resultado das alterações produzidas no ambiente, inerentes à execução cumulativa dos dois projetos associados, é necessariamente mais gravoso do que o efeito desfavorável do conjunto das alterações introduzidas por cada um dos projetos. Em suma, não foi avaliado o real impacto (cumulativo) do empreendimento. Na avaliação do impacto da ampliação da

(15) Constituem princípios materiais de ambiente, de acordo com o disposto na alínea c) do artigo 3.º da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, os princípios «da prevenção e da precaução, que obrigam à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de obviar ou minorar, prioritariamente na fonte, os impactos adversos no ambiente, com origem natural ou humana, tanto em face de perigos imediatos e concretos como em face de riscos futuros e incertos, da mesma maneira como podem estabelecer, em caso de incerteza científica, que o ónus da prova recaia sobre a parte que alegue a ausência de perigos ou risco».

(16) Nos termos do disposto na alínea d) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, a «avaliação de impacto ambiental» constitui «um instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efetiva participação pública e análise de possíveis alternativas, tendo por objeto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projetos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projetos e respetiva pós-avaliação».

(17) Segundo Luís Filipe Colaço Antunes, «[o] instituto de avaliação de impacto ambiental, tal como vem configurado no nosso ordenamento jurídico, oferece ao ambiente uma garantia de natureza fundamentalmente procedimental. Prescreve o conhecimento dos efeitos ambientais diretos, indiretos e cumulativos (de curto e longo prazo), dados como prováveis em consequência da intervenção projetada, assim como a explícita e formal assunção de tais efeitos entre os elementos de juízo sobre os quais se deve fundar a decisão a respeito do referido projeto. A avaliação de impacto ambiental exige que aos juízos analíticos respeitantes aos distintos aspetos do ambiente, sujeitos a parâmetros e standards relativos à emissão de substâncias inquinantes do ar, água, solo, etc, acresça um juízo global que tenha em consideração as alterações ambientais no seu conjunto (o impacto), tendo também em atenção as possíveis interações entre uma série de efeitos distintos. A garantia da avaliação de impacto ambiental é uma garantia de tipo procedimental, no sentido de que a proteção do ambiente resulta não tanto de rigorosos limites postos à alteração do ambiente, mas sobretudo do modo por que se procede à individualização e avaliação de tais alterações», *ob. cit.*, pp. 207-208.

pedreira em área REN descurou-se a análise dos efeitos adversos do estabelecimento industrial, indevidamente qualificado como anexo de pedreira.

A ponderação dos efeitos cumulativos de um projeto relativamente a outros constitui um dos critérios legais de seleção dos projetos para efeitos de sujeição a procedimento de AIA, nos termos das subalíneas *ii*) e *iii*) da alínea b), alínea c), do n.º 3, do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, conjugadas com o disposto na alínea b) do n.º 1 do Anexo III do mesmo diploma legal. A avaliação dos possíveis impactos ambientais significativos deve efetuar-se de forma integrada (alínea a) do artigo 5.º do citado diploma). A densificação legal de critérios constitui um instrumento de controlo do arbítrio da administração, pretendendo introduzir um elemento de estabilidade na prática de avaliação do impacto ambiental.

Foi subestimada a identificação e a previsão dos efeitos ambientais das operações em área REN, por desconsideração da sua dimensão e do seu alcance. Ficou, assim, comprometido o rigor científico na análise da viabilidade da execução de tais projetos.

Resta-me, pois, concluir que as práticas administrativas adotadas na aplicação do regime jurídico da avaliação do impacto ambiental suscitam dúvidas quanto à criteriosa avaliação dos efeitos positivos e negativos de um determinado projeto para o ambiente, que reclama o conhecimento das suas natureza, magnitude e significância, assim como a consideração dos impactos cumulativos.

O parecer de impacto ambiental é um ato final parcial de um procedimento especial. Além de uma formalidade substancial, constitui uma formalidade essencial na medida em que o efeito que a lei lhe atribui não é atingível por outra via. Os atos que prescindem do procedimento legalmente previsto e lesam o conteúdo essencial de um direito fundamental são, por isso, nulos.⁽¹⁸⁾

(18) Particularmente esclarecedoras são as considerações expendidas por Luiz Cabral de Moncada, a respeito do instituto da nulidade: «O que dizer do critério da falta dos elementos essenciais do acto administrativo? Compreende ele todos os casos de nulidade? O critério legal necessita de ser interpretado em termos hábeis. Dentro dos elementos essenciais do acto, cuja falta importa nulidade, temos de incluir considerações materiais sob pena de o critério em causa ser incompleto. É que há actos cuja subsistência na ordem jurídica é de tal modo insuportável de uma perspectiva substancial que a nulidade surge como a invalidade adequada. É o caso dos actos administrativos que ferem o conteúdo essencial de um direito fundamental, como se conhecem vários.

O critério da nulidade não é, portanto, uniforme e não pode olhar apenas para dentro do acto administrativo apreciando nas suas componentes estruturais. Deve olhar-se para fora e apreciar o acto administrativo no contexto das decisões e dos compromissos axiais da ordem jurídica no seu todo. É a esta luz que devem ser considerados os referidos elementos essenciais do acto cuja falta gera nulidade. Urge, portanto, interpretar a fórmula legal da nulidade do acto medida pela falta dos referidos elementos nela incluindo considerandos materiais, sob pena de incompletude. A alínea d) do n.º 2 do art. 133.º do CPA ao considerar nulos os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental acolhe este entendimento. Aquela chamada de atenção justifica-se contra a tentação de uma interpretação apenas formalista do referido preceito do n.º 1 do art. 133.º do CPA ao dizer-nos que o acto é nulo quando lhe falte qualquer dos elementos essenciais.». Cf. «A nulidade do acto administrativo», *Jurismat: Revista Jurídica*, n.º 2, Portimão, 2013, pp. 126-127.

O direito fundamental ao ambiente, consignado no artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), traduz-se em «um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado». O ambiente é protegido enquanto valor por contribuir, de forma decisiva, para a manutenção da existência e para o bem-estar dos seres humanos. Comporta uma vertente negativa traduzida «na abstenção, por parte do Estado e de terceiros (pois se trata de um direito imediatamente operativo nas relações entre particulares), de acções ambientalmente nocivas», e, por outro lado, assume uma dimensão positiva, enquanto «direito positivo a uma acção do Estado (...), no sentido de defender o ambiente e de controlar as acções de degradação ambiental, impondo-lhe as correspondentes obrigações políticas, legislativas, administrativas e penais.»^{(19) (20)}

A analogia do direito ao ambiente com os direitos, liberdades e garantias, como refere o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República⁽²¹⁾, «tem sentido como meio de garantir o direito à vida.» Considerou, ainda, que viola o artigo 66.º da CRP «o ato administrativo do Estado que não respeite o direito aí consagrado, como seja, aprovando obras ou construções que contribuam para a poluição e degradação do ambiente.»

E, não menos gravoso, é o facto de aquelas práticas terem fomentado o desrespeito de regras de ordenamento e de restrições de utilidade pública vigentes.

Por conseguinte, o projeto de construção da fábrica de cal deveria ter sido impedido através de declaração desfavorável de impacto ambiental. Com efeito, aquele apresentava-se desconforme com a norma plenamente vigente do Regulamento do Plano Diretor Municipal, cuja alteração ainda não iniciara a fase de discussão pública e com o regime jurídico da REN. A declaração favorável suscita, pois, as maiores reservas, uma vez que,

(19) Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 845-846.

(20) Veja-se o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de março de 2010, Proc. 046262, 2.ª subsecção do contencioso administrativo, cujo sumário se transcreve parcialmente:

«III - Não existem direitos fundamentais absolutos.

IV - No entanto, as restrições aos direitos fundamentais não podem ofender aquele mínimo para além do qual o direito fundamental deixa de o ser, fica esvaziado enquanto tal.

V - Esse mínimo intocável constitui o chamado conteúdo ou núcleo essencial de cada direito fundamental.

VI - O direito ao ambiente consagrado no art 66 da CRP é um direito fundamental, com uma dupla vertente: é, por um lado, um direito negativo, ou seja, um direito à abstenção, por parte do Estado e de terceiros, de acções ambientalmente nocivas, e, por outro lado, um direito positivo a uma acção do Estado, no sentido de defender o ambiente e prevenir e controlar as acções poluidoras que atentem contra este.

VII - Na sua dimensão negativa, o direito ao ambiente é seguramente um dos direitos fundamentais de natureza análoga a que se refere o art 17 da CRP, sendo-lhe, portanto, aplicável, o disposto no seu artº 18º.», disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb22e1bb1e680256f8e003ea931/0efcc1fe7592d22a802576e800404992?OpenDocument> e consultado em 3 de janeiro de 2017.

(21) Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º 36/89, publicado no *Diário da República*, n.º 120, 2.ª Série, de 25 de maio de 1990.

quando foi deferida já tinham decorrido quase sete anos desde o início da revisão do PDM, em 2007. A incompatibilidade com o regime de planeamento não é atenuada pela circunstância de a Câmara Municipal de Ourém ter a situação assinalada para efeitos da sua regularização no âmbito de um procedimento de revisão do PDM. A revisão de um PDM é uma operação global que visa estabelecer o modelo da estrutura espacial do território municipal e em que participam múltiplos protagonistas, incluindo os cidadãos. O compromisso assumido pela Câmara Municipal, no sentido de rever uma determinada disposição regulamentar daquele instrumento parece condicionar, à partida, o decurso normal dos procedimentos de revisão ou de alteração.

Encontra-se suficientemente indiciada a nulidade dos atos praticados no termo dos procedimentos de avaliação ambiental do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, em 17 de dezembro de 2014 e do projeto da fábrica de cal de Maxieira, em 17 de fevereiro de 2014.

A declaração de impacto ambiental que autoriza a ampliação da pedreira pressupõe a compatibilidade do uso com o previsto no Regime Jurídico da REN. Qualificou-se indevidamente o estabelecimento fabril como anexo de exploração de inertes, atividade não interdita pelo regime da REN. Em momento posterior, foi reconhecida a errónea qualificação do estabelecimento industrial e a consequente desconformidade com o regime imperativo da REN.

O Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Ambiente veio afirmar que «a identificação de eventuais desconformidades com os instrumentos de gestão territorial (IGT) não determina diretamente a emissão de um parecer desfavorável, nos termos do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na sua atual redação, considerando-se que o procedimento de AIA se deve restringir aos aspetos de afetação ambiental ou aos aspetos legais diretamente relacionados com o ambiente, como é o caso da violação de valores limites estabelecidos (designadamente em matérias de ruído e qualidade do ar) ou de valores patrimoniais ou ecológicos.»⁽²²⁾

É certo que, nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 18.º do regime da AIA, a desconformidade do projeto com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis não condiciona o sentido da decisão da declaração de impacto ambiental. Todavia, creio que esta norma tem que ser aplicada com a maior cautela, desde logo, porque não pode prevalecer sobre o regime da nulidade dos atos administrativos desconformes com instrumentos de gestão territorial. Assim sucederá se a autoridade ambiental aprovar, de forma sistemática,

(22) Através do ofício n.º 2410, de 2 de agosto de 2016.

declarações de impacto ambiental, relativas a projetos desconformes com normas de planeamento territorial e urbanístico.⁽²³⁾

§ 6.º Considerações finais

Tendo presente as incumbências cometidas ao Estado, nos termos do disposto no artigo 66.º da CRP, por sobre tudo, as referidas nas alíneas a) a d) do seu n.º 2, dir-se-á que o poder de regulamentação urbanística das autoridades públicas não pode ceder perante os interesses dos particulares, designadamente dos proprietários de terrenos em áreas de especial sensibilidade ou de empresários que prosseguem projetos de interesse lucrativo.

Existe uma estreita dependência ou ligação entre os instrumentos de planificação urbanística e a avaliação ambiental, considerando que, no âmbito deste procedimento, visa-se aferir se, e em que condições, uma determinada operação pode ser realizada em uma determinada localização sem prejuízo para o ambiente.

O legislador estabelece que a DIA deve incluir informação das entidades legalmente competentes sobre a conformidade do projeto com os instrumentos de gestão territorial, as servidões e restrições de utilidade pública e de outros instrumentos relevantes (*vide* alínea f), n.º 3, do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro).

Como afirmou o Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 432/93, de 13 de julho⁽²⁴⁾, em matéria de ambiente e urbanismo há uma interdependência de competências e não há que falar em autonomia (estadual, regional ou municipal) pelo que se justifica a intervenção complementar do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

Como princípio geral, a compatibilização e articulação das estratégias de ordenamento territorial determinadas pela prossecução dos interesses públicos com expressão territorial impõe ao Estado, às áreas metropolitanas e às autarquias locais, o dever de coordenação das respetivas intervenções em matéria de gestão territorial.

A escolha de uma localização que conflitua com as normas de ordenamento florestal não pode ser isenta de reparo, por colidir com a utilização prudente e racional dos recursos naturais, objetivo da política ambiental.

No âmbito do procedimento de AIA, a autoridade administrativa está vinculada a ponderar e a procurar concertar múltiplos interesses públicos — ambientais e de ordenamento do território — cujos fins não se excluem, antes se relacionam e se complementam.

(23) Luiz Cabral de Moncada sustenta que: «[a]o mesmo tempo, a noção de elementos essenciais do acto cuja falta gera nulidade deve ser vista numa perspectiva ampla tendo como pano de fundo a ordem jurídica no seu todo, como ficou escrito. A violação dos preceitos axiais da ordem jurídica gera sempre nulidade do acto por lhe faltar um elemento essencial daquela reportado ao respectivo conteúdo pois que o acto pode ser completamente correcto à face da lei e, no entanto, violar preceitos constitucionais relativos à efectividade dos direitos, liberdades e garantias, p. ex., o que reclama a nulidade. O critério da nulidade dever ser, portanto, interpretado também em termos materiais». Cf. *ob. cit.*, p. 127.

(24) Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930432.html> e acedido em 3 de janeiro de 2017.

A apreciação da compatibilidade do projeto com disposições de planos de ordenamento de território é um elemento determinante na qualidade e no rigor da avaliação e na prevenção de operações ilícitas. Não é alheia à determinação do impacto para a qualidade de vida e o ambiente a ponderação da conformidade com o uso previsto em instrumentos de planeamento que prosseguem o desenvolvimento sustentável. A AIA, embora provida de autonomia em relação ao procedimento principal, surge como um procedimento paralelo, cujo resultado determina diretamente o procedimento principal.

Afigura-se, pois, inadmissível a prática de condicionar a viabilidade ambiental à alteração ou revisão da disciplina vertida no regulamento de um instrumento de planeamento, a cujas disposições não são indiferentes preocupações ambientais (no caso, a proteção dos recursos florestais), quando a mesma adquira um caráter sistemático por indiciar um défice na ponderação do impacto adverso na preservação dos valores naturais.

Perante a insusceptibilidade de o projeto satisfazer as prescrições do PDM e de se conformar o regime da REN, promove-se a alteração de instrumentos de ordenamento para atender aos interesses do particular.⁽²⁵⁾ São preteridos, em prol de um projeto empresarial, o uso consagrado como o mais vocacionado ao aproveitamento sustentável do solo e os parâmetros urbanísticos e ambientais vigentes.

Esta prática atenta ainda contra o princípio da estabilidade do planeamento e o da segurança jurídica. As ações ou projetos autorizados devem conformar-se com o mais adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais.

Este modo de atuação administrativa fomenta o desordenamento e induz uma pressão na alteração do PDM, ao abrir a porta a soluções não regulamentares, potenciando o mau uso do solo, a destruição de áreas naturais, a ocupação social de terrenos agrícolas de qualidade, a degradação do solo por erosão e poluição e a deficiente organização das atividades.

O desordenamento do território é fator preponderante no desequilíbrio ambiental. A ponderação de interesses públicos no procedimento de avaliação do impacto ambiental não pode centrar-se, exclusivamente, em preocupações estritamente ambientais, ao ponto de menosprezar as soluções consagradas em normas de planeamento e de ordenamento do território. Se assim o fosse, como justificar a possibilidade de condicionamento, na declaração favorável, à demonstração da conformidade das edificações com o disposto no regulamento do plano diretor municipal? Seria plenamente inconsequente a apreciação,

(25) Como refere António José Lopes dos Santos Brito, «A administração pública, em vez de ter sempre uma ação de antecipação definidora de regras e de formas para o desenvolvimento das estruturas territoriais, anda por vezes a reboque de iniciativas parcelares e desencontradas de promotores privados. A conveniência do proprietário privado não pode dominar sobre o interesse coletivo e muito menos ter uma ampla margem de manobra para influenciar, a seu favor, a administração pública. A nossa ordem institucional não pode continuar assim frágil e dependente de vontades e opiniões de pessoas e/ou grupos. Acontece não raras vezes que as retas intenções do legislador ou a bondade do instrumento criado, são defraudadas na aplicação.» Cf. *A proteção do ambiente e os planos regionais de ordenamento do território*, Coimbra, Almedina, 1997, p. 67.

no âmbito daquele procedimento, da conformidade do projeto com as restrições de interesse público previstas nos instrumentos de planeamento aplicáveis.

Mais grave, porém, é a desconsideração do disposto no artigo 16.º-A do Regime Jurídico da REN que, ao regular o procedimento de alteração simplificada da REN, com base em DIA favorável, estipula como requisito a verificação do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes nos instrumentos de gestão territorial e nos demais regimes jurídicos de licenciamento (*vide* n.º 10). O legislador pretende obstar à viabilização de projetos manifestamente desconformes com a ordem jurídica aplicável, afirmando a estrita associação entre a política ambiental e o ordenamento do território.

Não se ignora que o legislador sujeitou as alterações de delimitação da REN decorrentes de projetos públicos ou privados, objeto de procedimento de que resulte a emissão de declaração de impacto ambiental ou decisão de incidências ambientais favorável ou condicionalmente favorável (*vide* n.º 6 do artigo 16.º-A do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro) a um regime procedimental simplificado. Contudo, estas alterações não são admissíveis se colocarem em crise os valores ambientais em presença e a salvaguarda de riscos para pessoas e bens (*vide* n.º 1 e n.º 2 do artigo 16.º).

O procedimento de avaliação prossegue fins de manifesto interesse público, não podendo ser instrumentalizado em função de interesses particulares. Se a conduta administrativa extrapola a lei ou a ofende claramente, como sucede no caso em apreço, ou, ainda, se a decisão for pautada por pretensões particulares, a Administração atua de forma arbitrária o que determina a invalidação do ato.^{(26) (27)}

A elaboração dos instrumentos de planeamento do território, *maxime* dos planos municipais, visa obstar à tomada de decisões casuísticas e arbitrárias sobre os solos. O ato autorizativo consubstanciado na DIA — integrando uma avaliação de impacto ambiental positiva — determina um juízo de conformidade ambiental do projeto, o qual não pode, porém, subverter a aplicação de restrições e servidões de interesse público, nem eludir normas e princípios fundamentais do direito público administrativo.

(26) A discricionariedade administrativa não atribui à Administração o poder de efetuar uma apreciação livre e voluntária entre várias escolhas possíveis, mas condiciona-a à individualização da escolha ou decisão mais adequada, que melhor prossegue a consecução do fim que a lei impõe.

O conceito de invalidade admite a nulidade em situações de anti juridicidade particularmente graves. Nos termos do disposto na alínea e), do n.º 2, do artigo 161.º do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, são nulos os atos praticados com desvio de poder para fins de interesse privado.

(27) Como refere Luiz Cabral Moncada, «[n]um modelo de justiça administrativa de feição acentuadamente subjetivista, como é o caso do nosso actual modelo, deve reconhecer-se ao lesado a possibilidade de uma efectiva tutela contra o acto nulo. Esta passa não apenas pela declaração judicial ou oficiosa da nulidade mas principalmente pela condenação da Administração a indemnizar e a repor a situação existente antes da prática do acto nulo, nos termos da alínea j) do n.º 2 do art. 2.º do CPTA, ambas corporizando pedidos na acção administrativa comum.» Cf. *Ob. cit.*, p 136.

É, pois, urgente pôr cobro à prática de atos de aprovação de declarações de impacto ambiental que ofendem valores jurídicos constitucionalmente tutelados e que reflexivamente produzem efeitos adversos na fruição do direito ao ambiente e à qualidade de vida.⁽²⁸⁾

Há que consubstanciar práticas administrativas que deem expressão a uma verdadeira política integrada de ambiente e de desenvolvimento, compreendendo o ordenamento do território e a proteção da ambiente e da qualidade de vida.

Com base nesta ordem de razões, recomendo que sejam concedidas instruções às Autoridades de Avaliação de Impacto Ambiental — a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. e às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional — para aperfeiçoamento da prática adotada na avaliação do impacto ambiental dos projetos sujeitos a este procedimento.

Dignar-se-á Vossa Excelência, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 38.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, transmitir-me, dentro de 60 dias, a posição que vier a assumir.

b) Sugestões

Proc. Q-3025/16

Entidade visada: Câmara Municipal do Porto

Data: 17/07/2017

Assunto: Ruído da Queima das Fitas e do evento *NOS Primavera Sound*

Seqüência: A Câmara Municipal do Porto adotou medidas de modo a precaver a incomodidade sonora

Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça por motivo da inércia imputada à Câmara Municipal do Porto no exercício dos poderes de fiscalização e controlo das atividades ruidosas. Em particular, considerava o queixoso que o seu agregado familiar era prejudicado no descanso noturno no decurso da semana da Queima das Fitas e do evento *NOS Primavera Sound*, sofrendo o impacto negativo dos espetáculos e festejos, que não raro se prolongavam até altas horas da madrugada – 5, 6, 7 horas –, no Parque da Cidade.

No âmbito da apreciação da queixa, foram pedidas explicações aos serviços municipais, em especial sobre a natureza e a duração das atividades levadas a cabo pelos promotores daqueles eventos e o teor das licenças de ruído concedidas. Inquiriu-se ainda sobre a disponibilidade para serem adotadas providências que melhor salvaguardassem a tranquilidade dos moradores, nomeadamente restringindo o licenciamento dos eventos ruidosos.

(28) Não obstante se entender que a proteção do ambiente não reside apenas em razões antropocêntricas, certo é que muitas das ofensas aos valores tutelados neste âmbito, redundarão, em simultâneo, na ofensa de outros valores constitucionalmente protegidos, como seja a saúde, a integridade física ou a vida.

A Câmara Municipal do Porto reconheceu que a Queima das Fitas do Porto e o festival *NOS Primavera Sound*, pela sua duração, número de divertimentos e participantes envolvidos, apesar de serem reconhecidos como dois dos eventos públicos mais mobilizadores da cidade, logo a seguir ao S. João, estão associados a reclamações de ruído durante o período noturno, em particular no concelho vizinho de Matosinhos.

Quanto à Queima das Fitas, a Câmara Municipal do Porto, em parceria estreita com a Federação Académica do Porto e com a assessoria especializada em acústica da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, implementou um programa de medidas de minimização do ruído, que visou a diminuição do universo total de famílias afetadas, tendo envolvido, designadamente:

- A contenção do ruído projetado pelos concertos do palco, através da definição de um limite para o nível sonoro contínuo equivalente junto à entrada principal do recinto, para a retirada de torres de *delay* e para o controlo rigoroso de horários de concertos e divertimentos;

- A exigência de aplicação de limitadores de potência sonora, previamente calibrados e selados pelos serviços municipais, nas seguintes fontes perturbadoras: tenda-discoteca, em todos os divertimentos mecânicos, nos espaços de restauração, *stands* de promotores ou concessionados com música amplificada;

- A uniformização da potência sonora o sistema de som utilizado pelas barraquinhas para 140 Watts e cumprimento cumulativo de limite de projeção a 10 m de nível sonoro contínuo equivalente não poder ser superior a 85 dB(A). Esta acreditação assentou na realização de testes individuais a todos os sistemas de som de todas barraquinhas, que ocorreram no interior da câmara anecóica da Faculdade de Engenharia do Porto;

- A monitorização permanente, pelos serviços técnicos municipais, através de programa de medição do ruído em vários pontos na área envolvente ao recinto, incluindo os locais mais sensíveis do concelho de Matosinhos, de modo a poder avaliar a eficácia das medidas implementadas, permitir a intercomparação com anteriores edições e utilizar esta informação para alimentar os modelos previsionais de ruído realizados pela Faculdade de Engenharia do Porto.

Este esforço resultou na confirmação (por meio das medições efetuadas) de uma redução expressiva do ruído provocado pelas barraquinhas na primeira linha de edifícios em frente ao Parque da Cidade em Matosinhos-Sul, consequência direta da implementação das medidas de uniformização e controlo da potência sonora das barraquinhas.

O festival *NOS Primavera Sound* é um evento com um público-alvo distinto do da Queima das Fitas, com uma duração inferior e com preocupações de qualidade e estética sonora que não são compatíveis com a projeção indiscriminada de ruído sobre a área envolvente. Os palcos foram instalados no miolo interior do Parque da Cidade, afastando-se assim dos edifícios mais próximos do concelho de Matosinhos na perspetiva de minimizar os impactes com as características topográficas e modelação do terreno local.

As medidas de contenção passaram essencialmente pelo afastamento dos palcos da linha de edifícios sensíveis e pelo controlo de horários dos concertos.

Em suma, não se absteve o executivo municipal de adotar medidas para precaver e controlar a incomodidade sonora imputada aos espetáculos reclamados, tendo os níveis de ruído decrescido substancialmente.

Na expectativa de que a sugestão para que prossiga o regular exercício dos poderes de fiscalização e controlo do ruído fosse acatada, foi determinado o arquivamento do processo em epígrafe.



Proc. Q-8235/13

Entidade visada: 74 câmaras municipais

Data: 2017/09/26

Assunto: Discriminação nas condições de acesso a piscinas públicas. Discriminação de pessoas com risco agravado de saúde, designadamente portadores de SIDA/VIH

Sequência: Acatada

O Provedor de Justiça apreciou uma queixa relativa ao modo como eram definidas as condições de acesso a piscinas públicas por usarem conceitos suscetíveis de discriminação de pessoas com risco agravado de saúde⁽²⁹⁾, designadamente os portadores de SIDA/VIH, que não comprometem a saúde pública.

Pôde ser verificado que, por alegadas razões de saúde pública, um número considerável de regulamentos municipais de utilização das suas piscinas obrigava os utentes à apresentação de declaração médica comprovativa da não portabilidade de doença contagiosa, infetocontagiosa ou transmissível.

Esta designação não contemplava a forma efetiva de transmissão, o que indiciava inadequação e porventura excesso restritivo, diante do fim prosseguido: a proteção da saúde dos demais utentes.

Só podem aceitar-se restrições adequadas, o que significa patologias cuja transmissão ocorra simplesmente pela presença no meio aquático ou pela proximidade.

Incumbindo ao Estado adotar as medidas tendentes a prevenir e a punir as manifestações antidesportivas, entre as quais se contam quaisquer formas de discriminação⁽³⁰⁾, a exclusão de utentes não pode ser alheia à validade técnico-científica dos juízos de prognose.

(29) A Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto, proíbe a discriminação em razão do risco agravado de saúde.

(30) Cf. Artigo 3.º n.º 2 da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto aprovada pela Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro.

Perante tais considerações e atendendo às atribuições que lhe são superiormente confiadas pela lei, foi consultada a Ordem dos Médicos acerca da viabilidade de substituir as limitações estipuladas por outras que, não inculcando acréscimo de risco para a saúde pública, pudessem afastar toda e qualquer prática discriminatória.

Nos termos dos pareceres emitidos pelos Colégios da Especialidade de Doenças Infecciosas e de Saúde Pública, estas imposições ou proibições eram vagas e infundadas e «a exigência de declaração médica pontual era extemporânea e apenas cobria aquele momento, nada garantindo que a pessoa não se iria infetar posteriormente».

Quanto à expressão que individualizava os portadores de VIH/SIDA foi a mesma classificada como claramente discriminatória e sem qualquer fundamento clínico.

Opôs ainda a Ordem dos Médicos que este tipo de previsões mais não consubstanciava do que uma transferência da responsabilidade das entidades gestoras dos equipamentos para o cidadão, quando a preocupação central deveria fixar-se na qualidade da água em termos de segurança física e microbiológica mediante o escrupuloso cumprimento das normas técnicas aplicáveis.

Entendendo o Provedor de Justiça que os condicionamentos de admissão às piscinas dever-se-iam limitar à apresentação de exame médico que comprovasse a aptidão física do praticante e tendo presentes as especiais atribuições das autarquias locais para a promoção da atividade física, este órgão do Estado procedeu à audição dos 74 municípios que se encontravam sinalizados na queixa, com vista à adoção de medidas que permitissem garantir a conformidade das normas constantes dos respetivos regulamentos municipais com o disposto na lei em matéria de prática desportiva.

Cerca de metade dos municípios inquiridos prontificou-se de imediato a alterar ou rever os respetivos regulamentos em conformidade com as observações do Provedor de Justiça, por forma a eliminar qualquer conteúdo suscetível de ser interpretado como discriminatório.

Dos restantes, alguns, não obstante as insistências veiculadas, permanecem por responder e os demais consideraram não consubstanciarem as suas normas regulamentares fundamento de práticas discriminatórias.

Segundo o levantamento efetuado em finais de 2016 pelo Centro Anti Discriminação VIH e Sida do Grupo de Ativistas em Tratamento (GAT) de um total de 295 piscinas municipais, 186 tinham os seus regulamentos acessíveis. Todavia, destes, 53 (18%) continham ainda disposições interditórias discriminatórias.

Considerando as especiais atribuições que se encontram cometidas à Associação Nacional de Municípios Portugueses em matéria de promoção, defesa, dignificação e representação do Poder Local, as quais implicam a apresentação de sugestões e recomendações sobre os assuntos de interesse municipal, entendeu o Provedor de Justiça dar-lhe conhecimento da tomada de posição.

Do mesmo passo, sugeriu que fossem divulgadas junto dos associados da ANMP as orientações deste órgão do Estado.



Proc. Q-4474/15

Entidade visada: Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.

Data: 2017/11/21

Assunto: Cálculo da renda económica de casa do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.

Sequência: O Presidente do Conselho Diretivo que apresentou ao Senhor Ministro da Defesa Nacional proposta de alteração do diploma (Decreto-Lei n.º 380/97, de 30 de dezembro) que define o regime de arrendamento das casas de renda económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas

A queixa que motivou a abertura do processo referia-se à circunstância de a pensão por serviços excecionais e relevantes prestados ao país não ser considerada na determinação da renda a pagar relativamente às casas de renda económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (IASFA) pelos militares no ativo ou na reserva, ao contrário do que sucede quanto aos militares reformados.

Considerando o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, aprovado pela Portaria 7/98, de 7 de janeiro, e o facto de poder ser conferida a qualquer militar independentemente da sua condição — no ativo, reserva ou reforma —, questionava-se a razão de ser do diferente tratamento dos beneficiários militares, desatendendo a pensão por serviços excecionais e relevantes prestados ao país na determinação da renda de casa dos militares na situação de ativo e de reserva, mas considerando-a no caso dos militares reformados.

No âmbito da instrução, o IASFA deu conta de ter alterado a aplicação do Despacho n.º 15/2011, de 20 de maio, do Senhor Presidente do Conselho Diretivo, na sequência e por causa de auditoria realizada pela Inspeção-Geral de Defesa Nacional.

Na verdade, as apreciações e recomendações resultantes daquela auditoria foram homologadas pelo Senhor Ministro da Defesa Nacional, importando ter presente que o respetivo relatório concluíra que «(...) a impossibilidade de diminuição de rendas foi assumida num contexto em que não se admitia uma imaginável diminuição de rendimento» e que «não cabe nas competências dispositivas do IASFA efetuar interpretações objetivistas e atualistas da lei, sem ter submetido o assunto à apreciação ministerial».

Por este motivo, a Deliberação n.º 4/2014, do Conselho Diretivo do IASFA, revogou o Despacho n.º 15/2011, de 20 de maio, e retomou a aplicação do contrato previamente outorgado, no qual são discriminados os valores legalmente contratualizados e praticados desde a data da celebração até 23 de fevereiro de 2011.

Invocou o IASFA, ainda, que «o legislador determinou no Regulamento para atribuição das casas de renda económica do IASFA, I.P., que a renda seja calculada no caso dos arrendatários militares na situação do ativo ou reserva, apenas tendo em consideração a remuneração base mensal e os abonos considerados para efeitos de desconto para a Caixa Geral de Aposentações, e para os militares arrendatários na situação de reforma as pensões ilíquidas, pelo que não pode o IASFA, I.P. deixar de calcular a renda devida pelo reclamante, com base nas pensões correspondentes à soma da pensão de reforma e pensão por serviços excecionais e relevantes.».

Em suma, e no que respeitava ao método de apuramento da remuneração mensal ilíquida do arrendatário que devia ser considerada no cálculo da renda económica das casas arrendadas aos beneficiários do IASFA, era invocada a letra do Regulamento aprovado pela Portaria 7/98, de 7 de janeiro, particularmente das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 16.º.

Todavia, o Provedor de Justiça chamou a atenção para a injustiça decorrente da solução que decorria da aplicação do n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas (injustiça essa que — ponderou-se — terá levado, em tempos, à aprovação do Despacho n.º 15/2011, de 20 de maio).

Reconheceu o Provedor de Justiça, portanto, a procedência da queixa, na medida em que a aplicação da solução consagrada nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica conferia um tratamento injustificadamente díspar dos militares do quadro permanente na situação de ativo e reserva face aos militares do quadro permanente na situação de reforma.

Isto porque, enquanto no cálculo da remuneração mensal ilíquida dos primeiros se contabilizava apenas a remuneração base mensal e os abonos considerados para efeito de desconto para a Caixa Geral de Aposentações — mas já não a pensão por serviços excecionais e relevantes prestados ao país —, para efeitos de cálculo da remuneração mensal ilíquida dos militares do quadro permanente na situação de reforma era considerada, a par da pensão de reforma, a pensão por serviços excecionais e relevantes prestados ao país.

Esta discrepância penalizava os militares reformados, sem que se percebesse, ou tivesse sido prestada, explicação razoável para a diferença de critérios utilizados, na medida em que a mesma pensão por serviços excecionais e relevantes prestados ao país podia ser atribuída, indistintamente, a militares em situação de ativo ou reserva.

O Provedor de Justiça fez notar que, a acrescer aos argumentos já expostos, observava-se também uma indesejável inconstância na aplicação do critério consagrado nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica.

De acordo com a queixa, no período compreendido entre 01/01/2000 e 31/01/2001, foi considerada para apuramento da remuneração mensal ilíquida apenas a importância da pensão de reforma; entre 01/02/2001 e 31/05/2011, o IASFA passou a considerar na remuneração mensal ilíquida, além da importância da pensão de reforma, a pensão por serviços excepcionais e relevantes; entre 01/06/2011 e 31/07/2014, o IASFA apenas considerou como remuneração mensal ilíquida a pensão de reforma; e, desde 01/08/2014, o voltou a incluir na remuneração mensal ilíquida a importância da pensão por serviços excepcionais e relevantes.

O Provedor de Justiça retirou, da sucessão de interpretações díspares, que também o IASFA havia procurado encontrar uma solução justa para o problema, por essa via reconhecendo procedência à queixa.

Por este conjunto de razões o Provedor sugeriu que o Conselho Diretivo do Instituto de Ação Social das Forças Armadas promovesse, junto do Ministério da Defesa Nacional, a alteração do Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, com vista à utilização de critérios equitativos no apuramento da remuneração mensal ilíquida do arrendatário para efeitos de cálculo da renda económica das casas arrendadas — ou, pelo menos, à obtenção de uma cabal explicação para a desigualdade de tratamento verificada.

O Provedor de Justiça expressou a convicção de que seriam ponderadas as medidas que, não deixando de aplicar o Regulamento para a Atribuição das Casas de Renda Económica do Instituto de Ação Social das Forças Armadas e respeitando as conclusões da auditoria realizada pela Inspeção-Geral de Defesa Nacional, serão favoráveis à justiça material.

c) Chamadas de atenção

Proc. Q-0404/16

Entidade visada: Câmara Municipal de Lisboa

Data: 2017/10/18

Assunto: Licenciamento de obras na zona ribeirinha da cidade de Lisboa (antigos bar/discoteca BBC e restaurante *Piazza di Mare*)

Seqüência: Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 69.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação os factos foram participados ao Ministério Público

Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça por causa do licenciamento municipal das obras de alteração e de ampliação dos edifícios onde funcionavam o bar/discoteca BBC e o restaurante *Piazza di Mare*, na zona ribeirinha da cidade de Lisboa.

Analisados os respetivos processos camarários e promovida a audição das entidades intervenientes, este órgão do Estado concluiu pela desconformidade do licenciamento com as normas legais e regulamentares aplicáveis. Esta mesma conclusão levou à remessa

das conclusões ao Ministério Público, no sentido de ser ponderada a propositura de ação de impugnação dos atos de licenciamento, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 69.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).

No essencial, estavam em causa duas questões distintas: por um lado, o aumento da área de construção e do número de pisos e, por outro lado, o parecer obrigatório da Agência Portuguesa do Ambiente sobre as obras em zonas inundáveis ou ameaçadas pelas cheias.

A/ Do aumento da área de construção e do número de pisos

No processo 220/EDI/2015, foi licenciada (em 15-07-2015) a execução de obras de alteração e ampliação do edifício do restaurante *Piazza di Mare*, existente na Avenida Brasília, na freguesia de Belém. Para o mesmo edifício e a coberto do processo 1776/EDI/2015, foram aprovadas (em 05-01-2017) obras de alteração, com demolição, durante a execução dos trabalhos.

No âmbito do processo 221/EDI/2015, foi licenciado (em 15-07-2015) pedido de execução de obras de alteração e ampliação edifício do Pavilhão Poente, também na Avenida Brasília. E, a coberto do processo 1540/EDI/2015, foram aprovadas para o mesmo edifício (em 05-01-2017) obras de alteração, com demolição, durante a execução dos trabalhos.

A Câmara Municipal de Lisboa enquadrou os licenciamentos em análise no artigo 53.º do Plano Diretor Municipal (PDM), cujos n.ºs 2 e 3 prescrevem:

«Artigo 53.º

Espaços ribeirinhos

1.(...)

2. Admite-se a construção de novos edifícios destinados aos usos referidos no número anterior e a estacionamento, no âmbito de ações de reorganização destes espaços, por substituição dos edifícios pré-existentes, desde que não se verifique um aumento da área total de construção, os novos edifícios tenham uma altura de fachada máxima de dois pisos e não superior a 10 metros (...)

3. Sem prejuízo das construções pré-existentes à data de entrada em vigor do PDML e das permitidas ao abrigo do número anterior, admitem-se instalações que adotem soluções que minimizem o contacto com o solo, assegurem a continuidade das superfícies permeáveis e adotem materiais que propiciem o contacto visual entre o rio e a cidade, assim como espaços de ocupação temporária para feiras e eventos.»

No âmbito da instrução, a câmara municipal comunicou ao Provedor de Justiça⁽³¹⁾ o seguinte entendimento sobre o âmbito de aplicação da referida disposição:

(31) V. informação 21404/INF/DPEDI/GESTURBE/2016, de 11 de maio.

As regras previstas no n.º 2 do artigo 53.º do RPDM referem-se apenas a construção de novos edifícios para substituição dos edifícios pré-existentes, e limita a construção a que não se verifique um aumento da área total de construção, a uma altura da fachada máxima de dois pisos e não superior a 10 metros. Ora, a presente pretensão configura-se numa ampliação do edifício existente, não obstante, ser proposta a demolição integral do seu interior, pelo que se julga, que não estamos perante uma construção nova em substituição da existente. Ainda assim, verifica-se que a ampliação proposta não ultrapassa a altura máxima da fachada admitida de 10m.

E, posteriormente ⁽³²⁾, adiantou ainda que

Superiormente o projeto ficou condicionado a que toda a edificação ficasse contida dentro dos 10m.

§a. Da aplicação do n.º 2 do artigo 53.º do PDM

Do que fica exposto, constata-se que a câmara municipal reconheceu que o disposto no n.º 2 do artigo 53.º do PDM se aplica *apenas à construção de novos edifícios (...) por substituição dos edifícios preexistentes*. Sendo assim, a disposição em causa não poderia ter aplicação no caso concreto, que configura uma situação de obras em edifícios já existentes.

Todavia, ao mesmo tempo que a autarquia informou que não se tratou da «construção de novos edifícios por substituição dos edifícios preexistentes», as informações técnicas 30741/INF/DPEDI/GESTURBE/2016 e 30737/INF/DPEDI/GESTURBE/2016, de 5 de julho, e os despachos de aprovação proferidos pelo Senhor Vereador com o pelouro do Urbanismo, enquadraram a aprovação das obras de alteração durante a execução da obra (processos 1540/EDI/2016 e 1776/EDI/2016) no n.º 2 do artigo 53.º do PDM de Lisboa, que regula precisamente a construção de novos edifícios por substituição dos edifícios preexistentes, e limitaram a altura da fachada a 10 metros.

Ora, tendo a aprovação deste projetos sido enquadrada no n.º 2 do artigo 53.º, a Câmara Municipal de Lisboa — para além de limitar a altura da fachada máxima a 10 metros — haveria também de conter a altura da fachada a dois pisos e proibir o aumento da área total de construção. Porém, pelo contrário, foi licenciado:

- O aumento da área total de construção de 1573,4m² para 3649,4m² nos processos n.ºs 221 e 1540 e de 1285,4m² para 2141,2m² nos processos n.ºs 220 e 1776;
- O aumento do número de pisos. Contabilizando a cave, foi licenciado, ao abrigo dos processos 221 e 1540, o aumento de um para quatro pisos e, ao abrigo dos processos 220 e 1776, o aumento de dois para três pisos.

(32) V. informação 47230/INF/DPEDI/GESTURBE/2016, de 20 de outubro.

Na medida em que a ampliação de edifícios preexistentes não se encontra prevista no PDM, poder-se-ia considerar a existência de lacuna ou concluir pela proibição absoluta da ampliação dos edifícios preexistentes.

O reconhecimento da existência da lacuna originaria a aplicação analógica da norma constante do n.º 2 do artigo 53.º, o que também implicaria a aplicação de todas as condicionantes ali previstas. Ora, a disposição regulamentar em causa não permite, por um lado, o aumento da área total de construção e, por outro, impõe que os novos edifícios tenham uma altura de fachada máxima de dois pisos e não superior a 10 metros.

Em alternativa, poder-se-ia concluir que o PDM — por não ter consagrado qualquer norma que habilite a Câmara Municipal de Lisboa a licenciar a ampliação destes edifícios em espaços ribeirinhos — visou simplesmente proibir a ampliação dos edifícios preexistentes; mas, nesta eventualidade, não teria sido possível licenciar os projetos reclamados, uma vez que — como tem vindo a ser reconhecido pelo Tribunal Constitucional⁽³³⁾ — só se pode construir onde os planos urbanísticos consentirem.

Assinale-se que nenhuma das hipóteses suscitadas permitiria a ampliação que foi licenciada pela Câmara Municipal de Lisboa a qual, sem apoio de norma habilitante e sem prévia definição dos parâmetros urbanísticos aplicáveis em operação da natureza e com as características daquelas que estão sob escrutínio, *produziu* decisão aplicável à situação concreta. Contudo, é ao plano diretor municipal — e não ao executivo municipal — que cabe estabelecer os parâmetros de uso do solo. No caso em apreço, estando a zona ribeirinha sujeita a regime de proteção especial, mais contraditório seria admitir que a falta de norma regulamentar sobre as alterações a executar nos edifícios preexistente pudesse ser resolvida por um poder discricionário amplíssimo e não limitado por quaisquer critérios conformadores da decisão.

A câmara municipal não pode inovar quanto às normas do plano. Para esse efeito, a lei (*i.e.*, o RJUE) prevê mecanismos próprios (*v.g.*, suspensão ou alteração parcial do plano, planos de pormenor), sempre suportados em procedimentos administrativos que implicam a concertação com outros órgãos do município, nomeadamente com a Assembleia Municipal, e do Estado, designadamente com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, a Agência Portuguesa do Ambiente, a Direção-Geral do Património Cultural.

§b. Da aplicação do n.º 3 do artigo 53.º do PDM

Por outro lado, a câmara municipal também esclareceu que as operações urbanísticas em causa foram — conforme despacho do Diretor de Departamento de Gestão Urbanística, exarado nas informações 19025 e 19038/DIVPE/GESTURBE/2015 (processos

(33) V. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 329/99, de 2 de junho, publicado em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, vol. 44.º, págs. 129-167

220 e 221⁽³⁴⁾) — integradas no n.º 3 do artigo 53.º que compreendem as alterações e ampliações das construções preexistentes, desde que a obra seja suscetível de:

- Minimizar o contacto com o solo;
- Assegurar a continuidade das superfícies permeáveis;
- Adotar materiais que propiciem o contacto visual entre o rio e a cidade.

Todavia, estes três requisitos — que são de preenchimento cumulativo — não estão presentes em nenhuma das obras abrangidas pelos processos em causa. De facto:

– Nos processos 220 e 1776, foi licenciado o aumento da área de implantação de 963,40m² para 1099m² e, nos processos 221 e 1540, foi licenciado um piso em cave. Em nenhum se verificou a minimização do contacto com o solo e, pelo contrário, alcançou-se mesmo o efeito contrário, quer por via do aumento da área de impermeabilização quer por via da construção de um piso em cave;

– Não foi assegurada a continuidade das superfícies permeáveis, o que poderia ter sido alcançado, designadamente, mediante a aplicação dos mecanismos previstos nos artigos 13.º, 22.º e 53.º, n.º 3, do PDM;

– Há uma diminuição do contacto visual entre o rio e a cidade, quer ao nível do solo, quer a um nível superior, resultante do aumento do número de pisos e da área de implantação e, bem assim, do tipo de materiais utilizados. Assinale-se que, a coberto dos processos 221 e 1540, foi licenciado um aumento da cêrcea de 6,95 para 8,50m e, nos processos 220 e 1776, foi licenciado um aumento da cêrcea de 6,00 para 8,10m. Em qualquer dos casos, a altura da fachada foi aumentada para 10 metros.

Apenas ao nível do terraço é utilizado vidro transparente, mas a construção de um volume destinado a área técnica e a casa das máquinas dos elevadores, de grandes dimensões, diminui o contacto visual com o rio. Na restante área, é utilizado material totalmente opaco, por oposição ao anteriormente existente.

Havia um argumento acrescido que igualmente afastaria — se necessário fosse — o enquadramento no n.º 3 do artigo 53.º: esta disposição regulamentar refere-se a *instalações*, e os conceitos de *instalações* e *construções* não são equivalentes. Na verdade, a palavra *instalações* não é utilizada — nem nesta disposição regulamentar nem, tão pouco, na linguagem jurídica comum — como equivalente de *construções*, que são os atos de criação de novas edificações (cfr. artigo 2.º, alínea a), do RJUE). Em respeito pelo disposto no n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil, deve entender-se que, quando utilizou o termo *instalações* por contraposição ao termo *construções*, o PDM pretendia referir realidades e alcançar resultados distintos.

Esta circunstância explicava, aliás, que o PDM não fixasse quaisquer parâmetros urbanísticos para as *instalações*. Se — como pareceu pretender a Câmara Municipal de

(34) Como se desenvolverá adiante, estas considerações não são válidas para os processos 1540 e 1776, por terem sido expressamente enquadrados no n.º 2 daquela norma.

Lisboa — fosse possível enquadrar no n.º 3 do artigo 53.º o licenciamento de construções novas e de ampliações, estaria encontrada uma via para ultrapassar os limites relativos à altura da fachada, à área de construção, ao número de pisos e ao afastamento ao rio Tejo. O que o n.º 2 não permitiria construir, seria *instalado* por via do n.º 3.

Tal conclusão era reforçada pela constatação de que, ao longo do PDM, o termo *instalações* apenas é usado para significar o ato de instalar atividades e não de construir edifícios (*v.g.*, artigos 15.º, 22.º, 34.º, 37.º), para aludir a áreas técnicas, como sejam as instalações elétricas (artigos 4.º, 36.º) ou para se referir a local que alberga atividades, nomeadamente militares (alínea a), n.º 3 do artigo 37.º e n.º 1 do artigo 54.º). Com efeito, não só no PDM de Lisboa, mas também no ordenamento jurídico, em geral, o termo *instalações* não é sinónimo de *construções* ou do resultado da mesma. Mesmo tendo significados muito distintos (*v.g.*, nomeadamente de espaço para alojamento de animais, para instalações sanitárias ou para instalações técnicas), é sempre algo diferente de *construções*. A este propósito, veja-se que tanto no RJUE ⁽³⁵⁾ como no Regulamento Geral das Edificações Urbanas ⁽³⁶⁾, no Decreto-Lei n.º 141/2009, de 16 de junho ⁽³⁷⁾, que criou o regime jurídico das instalações desportivas de uso público, e no Decreto-Lei n.º 343/75, de 3 de julho ⁽³⁸⁾, que adotou medidas para disciplinar certas atuações na utilização dos solos e paisagem, a utilização do termo *instalações* não se confunde, minimamente, com *construções*.

Em suma, o n.º 3 do artigo 53.º do PDM não podia ser invocado para licenciar a execução de obras de construção e de ampliação em edifícios que se incorporem no solo com carácter de permanência, sob pena de os atos de licenciamento emitidos pela câmara municipal estarem feridos de nulidade.

§c. Da nulidade dos atos de licenciamento

Estava, pois, indiciada a nulidade dos atos de licenciamento proferidos nos processos 220, 221, 1540 e 1776/EDI/2015, por violação do disposto no PDM (artigo 68.º, alínea a), do RJUE), uma vez que o artigo 53.º do Regulamento do PDM não prevê a possibilidade de serem licenciadas obras de ampliação nos edifícios preexistentes, proibindo o aumento da área de construção e da altura de fachada máxima de dois pisos, ao contrário do que veio a ser licenciado.

(35) O termo *instalações* é utilizado como ato de instalar atividades ou equipamentos — painéis fotovoltaicos — e não de construir edifícios (alínea g), do n.º 1 do artigo 6.º-A); como local que alberga atividades (artigo 7.º, n.º 3 do artigo 8.º-A, artigo 63.º) e como categoria diferente e autónoma do termo «obras» (n.º 2 do artigo 6.º-A).

(36) Utiliza-se o termo *instalações* para identificar as instalações sanitárias (artigos 12.º; 65.º e 85.º); como categoria diferente de construções (artigo 56.º); como áreas técnicas afetas a águas residuais ou ao abastecimento de água (artigos 99.º, 102.º e 103.º) e como local que alberga atividades, nomeadamente de alojamento de animais (artigos 115.º a 120.º e 135.º).

(37) A palavra *instalações* é sinónima de espaço utilizado para a prática desportiva (artigo 2.º).

(38) *Instalações* são abrigos, áreas permanentes de estacionamento público de automóveis e parques para caravanas.

§a. Do parecer vinculativo previsto no artigo 40.º, n.º 7, da Lei da Água

De acordo com a Planta de Riscos Naturais e Antrópicos II, anexa ao RPDML, a área em que estão implantados os estabelecimentos é suscetível ao efeito de maré direto e de elevada vulnerabilidade a inundações, sendo-lhe aplicável o disposto no artigo 22.º do PDM⁽³⁹⁾. É, pois, interdita a construção no subsolo, salvo quando se trate de equipamentos com exigências técnicas especiais, infraestruturas e para estacionamento e desde que seja:

- a) Apresentado projeto de drenagem;
- b) Apresentada caracterização hidrogeológica, quando a Câmara Municipal não disponha desses dados⁽⁴⁰⁾;
- c) Elaborado estudo que comprove tecnicamente que a construção não agrava a vulnerabilidade à inundação nos edifícios confinantes e na zona envolvente;
- d) Garantida solução técnica que impeça a entrada das águas para as caves.

Estando a área classificada como de elevada vulnerabilidade a inundações era ainda aplicável o disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 13.º do PDM, podendo a autarquia condicionar as obras de construção, ampliação ou alteração de edifícios e de infraestruturas que tenham intervenção no subsolo à adoção de soluções técnicas compatíveis com a circulação de águas subterrâneas. Podia ainda estabelecer limites à construção de caves que garantam o funcionamento dos sistemas. Todavia, não resultava dos elementos facultados ao Provedor de Justiça que tenha sido observado o prescrito nestas disposições do PDM.

Determina o n.º 7 do artigo 40.º da Lei da Água⁽⁴¹⁾ que, enquanto não forem delimitadas e classificadas as zonas inundáveis ou ameaçadas por cheias, estão sujeitos a parecer vinculativo da autoridade nacional da água o licenciamento de operações de urbanização ou edificação, quando se localizem dentro do limite da cheia, com período de retorno de 100 anos, ou de uma faixa de 100m para cada lado da linha de água, quando se desconheça aquele limite.

Apenas com a aprovação do Plano de Gestão dos Riscos de Inundações, a coberto da Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2016, de 20 de setembro, foram delimitadas as zonas inundáveis ou ameaçadas pelas cheias.

Assim sendo, uma vez que as obras em causa decorreram dentro de uma faixa de 100 metros para cada lado da linha da margem do curso de água, o licenciamento dos projetos

(39) Cfr. informação 21404/INF/DPEDI/GESTURBE/2016, de 11 de maio.

(40) Assinale-se que, de acordo com o que consta na página eletrónica da câmara municipal, encontra-se em curso a elaboração de cartografia de âmbito geotécnico em áreas urbanas (V. <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/projetos-cofinanciados>).

(41) Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro.

constantes dos processos 220 e 221 (de 15-07-2015), bem como a aprovação do projeto de arquitetura dos processos 1540 e 1776 (de 8-7-2016), estava sujeito a parecer vinculativo da autoridade nacional da água, nos termos do n.º 7 do artigo 40.º da Lei da Água.

§b. Do parecer vinculativo previsto no artigo 25.º, n.º 9, da Lei n.º 54/2005

Por outro lado, o diploma que estabelece a titularidade dos recursos hídricos também dispõe que o licenciamento de operações urbanísticas, ou de quaisquer obras ou edificações relativas a áreas contíguas a cursos de água que não estejam ainda classificadas como zonas adjacentes, carece de parecer favorável da autoridade competente para o licenciamento da utilização de recursos hídricos, quando aquelas estejam dentro do limite da cheia com período de retorno de 100 anos ou de uma faixa de 100 metros para cada lado da linha da margem do curso de água quando se desconheça aquele limite (n.º 9 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro).

Portanto, também por aplicação do n.º 9 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, o parecer da Agência Portuguesa do Ambiente era obrigatório.

Tenha-se presente que — ao contrário do entendimento manifestado pela autarquia ⁽⁴²⁾ — a necessidade de obtenção de parecer nada tem a ver com a competência conferida à Câmara Municipal de Lisboa pela alínea e) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 54/2015, de 15 de novembro, diz apenas respeito ao desencadear do procedimento de classificação (o qual é depois concretizado por portaria do membro do Governo responsável pelas áreas do ambiente e da conservação da natureza).

Do mesmo passo, a obtenção do parecer da Agência Portuguesa do Ambiente é independente da questão da desafetação do domínio público marítimo, que levou a que a área em causa passasse a integrar, primeiro, o domínio público geral do Estado (cfr. Decreto-Lei n.º 75/2009, de 31 de março) e, posteriormente, o domínio público do município (cfr. OF/301/GVMS/17, de 05-05-2017).

Na verdade, as normas da Lei da Água e do diploma que estabelece a titularidade dos recursos hídricos que impõem a obrigatoriedade de obtenção de parecer não visam resolver, em primeira mão, a questão da delimitação dos terrenos (i.e., a fixação de uma linha divisória dos bens dominiais por confronto com outros), mas tratar o problema do risco de inundações.

§c. Da nulidade por falta de parecer

Os elementos facultados ao Provedor de Justiça revelavam que o pedido de parecer à Agência Portuguesa do Ambiente incidiu apenas sobre a construção de uma ETAR, e não sobre os projetos reclamados.

(42) V. informação técnica n.º 19912/INF/DEPPE/GESTURBE/2017, em anexo.

Todavia, os pareceres previstos no n.º 7 do artigo 40.º da Lei da Água e no n.º 9 do artigo 25.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, eram não só obrigatórios como vinculativos, e a sua falta acarretava a nulidade do licenciamento dos projetos reclamados (alínea c) do artigo 68.º, do RJUE). Também por este motivo, o licenciamento dos projetos 220, 221, 1540 e 1776/EDI/2015 era nulo.

Por tudo, o Provedor de Justiça entendeu levar a presente situação ao conhecimento do Senhor Procurador da República junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, para que fosse ponderada a propositura de ação de impugnação dos atos de licenciamento das obras de alteração e de ampliação dos edifícios onde funcionavam o bar/discoteca BBC e o restaurante *Piazza di Mare*, na zona ribeirinha da cidade de Lisboa, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 69.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE).



Proc. Q-6203/16

Entidade visada: EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M.S.A.

Data: 2017/03/03

Assunto: Troco em máquina de pagamento de EMEL

Seqüência: Formulada chamada de atenção

Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça a propósito do pagamento da tarifa devida pelo estacionamento de uma viatura, em parque de estacionamento de Lisboa.

Com efeito, não dispondo o interessado de dinheiro trocado e porquanto o terminal admitia o pagamento em notas, terá inserido uma nota de €10, sendo surpreendido com a emissão de um «justificante de dinheiro» no valor do troco que lhe era devido (€8,35), do qual constava a indicação de que deveria dirigir-se à caixa central para receber o dinheiro correspondente.

Tendo-se dirigido à referida caixa central e encontrando-se a mesma encerrada dirigiu-se ao intercomunicador existente no local através do qual lhe foi comunicado que a caixa estava encerrada para almoço, tendo que regressar posteriormente para receber o valor em falta.

Foi então apresentada queixa ao Provedor de Justiça.

Ouvida, a EMEL comunicou que estavam em curso os procedimentos tendentes ao reembolso.

Não obstante o assunto encontrar-se encaminhado no sentido da pretensão do queixoso, foi formulada chamada de atenção à EMEL para a necessidade de serem adotadas as medidas necessárias a obviar situações desta natureza.

Com efeito, defendeu-se que não é razoável impor aos utentes do estacionamento público, que se veem confrontados com a indisponibilidade de reembolso de um terminal automático que permite o pagamento em notas, o transtorno inerente a inúmeras deslocações subsequentes e exposições aos serviços.

Ponderou-se que a solução poderia passar pela disponibilização de endereço eletrónico para contacto com os serviços e pela transferência bancária do montante a reembolsar.



Proc. Q-6306/15

Entidade visada: Rodovias do Baixo Alentejo, ACE

Data: 2017/02/17

Assunto: Responsabilidade civil extracontratual. Indemnização por danos resultantes de acidente de viação

Foi dirigida uma queixa ao Provedor de Justiça, relacionada com pedido de ressarcimento dos danos sofridos em veículo, em consequência de acidente de viação ocorrido, em 23/3/2015, na Estrada Nacional 261-5, que se encontrava em obras.

Afirmava-se que o acidente sofrido no veículo terá ocorrido por causa da base de um *flat cone* que se encontrava no eixo da via (PK 13+500 do Lanço F).

De acordo com a resposta ao queixoso pela Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, no dia em que ocorreu o acidente foram realizadas pelo subempreiteiro duas vistorias, durante os períodos da manhã e da tarde, sem que tivesse sido registada a presença de uma base de *flat cone* no PK 13+500 do Lanço F, durante a tarde em questão.

Mais opôs a entidade visada que um veículo automóvel que se deslocasse à velocidade prevista no plano de sinalização (50 Km/hora) «*não teria certamente percorrido uma distância de 82,80 metros em terra batida, até chocar contra o muro de uma fábrica situada na Rua dos Metalúrgicos, após ter passado por cima de uma base de um flat cone e perdido o controlo da viatura automóvel e ter tentado imobilizar a marcha da viatura*».

E, com tais fundamentos, a Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, declinou qualquer responsabilidade no sinistro.

O Provedor de Justiça pediu esclarecimentos à Guarda Nacional Republicana (Comando Territorial de Setúbal) e à Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, sobre a queixa.

Apurou-se junto da GNR que que não se teria tratado de caso isolado já que, no que diz respeito à sinistralidade da EN 261-5, entre janeiro de 2015 e abril de 2016 haviam sido

registadas outras participações nas quais constavam a presença dos «cones de sinalização ET 6», ou parte deles, fora do local onde deveriam estar colocados, conforme respostas que se anexam.

Assim sendo, e admitindo que na origem dos danos sofridos no caso concreto pudesse ter estado a intervenção levada a cabo na via, mais concretamente a falta de segurança dos materiais ou dos equipamentos utilizados, questionou-se a Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, sobre se se ponderava rever a posição assumida e satisfazer a pretensão indemnizatória de V. Exa.

Em resposta, transmitida a este órgão de Estado, em 14/12/2016, a Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, manteve a posição anterior, opondo que sobre os condutores recaía a obrigação de conformar a marcha com as condições da via, onde estavam a decorrer trabalhos, devidamente sinalizados.

Uma vez que a Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, manifestou-se irredutível na posição assumida, a intervenção do Provedor de Justiça, ainda que viesse a ser favorável à pretensão do queixoso, pouco sentido útil comportaria. Isto, considerando que as recomendações deste órgão do Estado não são vinculativas, como as decisões judiciais, mas sim de natureza meramente persuasória.

Assim, para defesa dos interesses do queixoso, sugeriu-se que este se aconselhasse junto da respetiva mandatária sobre o recurso aos meios judiciais, os quais através da aplicação das regras processuais que regulam a produção e a repartição do ónus da prova se mostram aptos a ultrapassar este conflito.

Esgotada a intervenção útil, foi determinado o arquivamento do processo.

Contudo, não deixou o Provedor de Justiça de chamar a atenção da Rodovias do Baixo Alentejo, ACE, para as informações transmitidas a este órgão de Estado pela Guarda Nacional Republicana, as quais revelavam a ocorrência de outros acidentes de viação na mesma via os quais tiveram origem na colisão com *flat cones* e, por outro lado, levam a considerar que a sua utilização naquela via «*não traz mais-valias em termos de segurança rodoviária*».



1.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa

Proc. Q-6087/15

Entidades visadas: Câmara Municipal de Lisboa

Data: 2017/07/27

Assunto: Restrições à circulação automóvel na Zona de Emissões Reduzidas no concelho de Lisboa

Foi pedida a intervenção do Provedor de Justiça junto da Câmara Municipal de Lisboa, com fundamento na injustiça dos critérios seguidos no estabelecimento da Zona de Emissões Reduzidas no concelho de Lisboa (ZER).

No âmbito da apreciação de outras reclamações também recebidas sobre o mesmo assunto, concluiu este órgão do Estado que o regime contestado não estabelece um tratamento diferenciado entre os detentores de veículos ao ponto de colidir com o princípio constitucional da igualdade (artigo 13.º da Constituição), já que as restrições à circulação encontravam fundamento bastante na proteção do interesse público ambiental, constituindo medidas adequadas à preservação da qualidade do ar.

Em 2014, foi aprovada a terceira fase da ZER, no âmbito das restrições europeias à circulação de veículos poluentes. No âmbito desta medida de redução da poluição atmosférica, o critério utilizado foi o da imposição de restrições aos veículos que não podem ser comercializados em território da União Europeia desde a data de entrada em vigor das normas «EURO», em 1992.

As normas «EURO 1» a «EURO 6» estabelecem as regras de emissões poluentes para veículos e, a partir da entrada em vigor de cada uma delas, os fabricantes e comerciantes apenas podem introduzir no território da União Europeia veículos automóveis com características que garantam o cumprimento dos valores de emissões poluentes máximos estabelecidos, e que são gradualmente mais exigentes.

Objetando o queixoso que, de acordo com notícias divulgadas pela imprensa, havia indícios de que as empresas da indústria automóvel (designadamente marca *Volkswagen* e *Audi*) adulteraram de forma flagrante os testes de emissões poluentes, no sentido de emitirem significativamente maior quantidade de poluentes para o meio ambiente do que os valores registados, pediram-se explicações sobre o assunto à Direção de Mobilidade e Transportes Terrestres da Câmara Municipal de Lisboa.

Viria a Câmara Municipal de Lisboa facultar ao Provedor de Justiça conhecimento do teor de comunicações que lhe foram remetidas pela SIVA-Sociedade de Importação de Veículos Automóveis, S.A., bem como pela SEAT Portugal Unipessoal, Lda. Do mesmo passo, arguiu não dispor de meios que a habilitassem a regular fiscalização e deteção dos veículos incumpridores.

Conforme descrito, em Portugal têm sido levadas a cabo intervenções corretivas nos veículos afetados pelas distorções fraudulentas, as quais prosseguem à medida que os fabricantes disponibilizam às redes de comercialização das marcas em Portugal os *software* específicos a instalar em cada marca e modelo de viatura.

Subsequentemente, questionou-se o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), o qual foi incumbido de avaliar a situação dos veículos comercializados em Portugal, providenciando os controlos necessários de modo a discernir se há alguma implicação desta fraude em Portugal.

Explicou, designadamente, que tem mantido contactos regulares com os representantes nacionais dos fabricantes dos veículos sediados em território nacional, impondo a obrigatoriedade da reposição da conformidade dos veículos afetados pelo problema das «emissões fraudulentas da Volkswagen», de acordo com as soluções técnicas aprovadas e comunicadas pelo KBA (*Kraftfahrtbundesamt*, entidade administrativa responsável pela concessão das homologações de modelo de veículos, da Alemanha e entidade que tem responsabilidade por averiguar a eventual falta de conformidade dos veículos matriculados, no caso dos mesmos corresponderem a homologações CE, nomeadamente verificar se os veículos produzidos cumprem as exigências técnicas estabelecidas pelas diversas diretivas específicas). Com este procedimento, o IMT garante que as soluções técnicas aprovadas pelas autoridades que concederam a homologação CE aos modelos de veículos afetados pelo problema das emissões fraudulentas são efetivamente implementadas em Portugal. Os veículos para os quais já exista solução técnica aprovada pelo KBA, e que sendo notificados para a ação de reposição da conformidade, não sejam submetidos à efetiva reposição da conformidade, serão considerados em situação irregular. A não implementação das medidas corretivas implicará a que o veículo ficará impedido de circular na via pública sendo apreendidos os respetivos documentos de identificação.

A SEAT e a SIVA confirmaram que o processo tem sido devidamente acompanhado pelo IMT, estimando a SEAT que o problema seja sanado ainda no decurso do ano de 2017.

Por mostrar-se indiciado o regular exercício dos poderes de controlo das emissões poluentes, foi determinado o arquivamento do processo.



Proc. Q-3275/16

Entidade visada: Câmara Municipal de Braga

Data: 2017/07/18

Assunto: Incomodidade imputada à promoção de venda ambulante no âmbito das Festas de São João, em Braga

Foi analisada a situação descrita numa queixa contra a Câmara Municipal de Braga, a respeito da organização das Festas de São João que decorrem na cidade durante o mês de junho. Segundo era alegado, a instalação dos comerciantes no local tem início cada vez mais cedo, deixando os passeios intransitáveis e a via pública conspurcada com os dejetos abandonados pelos próprios e por aqueles que frequentam o evento.

Acrescia que o estacionamento de veículos pesados prejudicava seriamente a qualidade de vida dos moradores, que se viam obrigados a deixar as suas viaturas a uma distância considerável.

Opunha-se ainda que, apesar de exposto o assunto à autarquia, não fora obtida resposta ou haviam sido adotadas quaisquer medidas com vista à resolução do problema.

Promovidas averiguações junto da Câmara Municipal de Braga, viriam os serviços esclarecer que as Festas de São João de Braga têm um significado muito especial para a cidade e seus habitantes desde há cerca de cinco séculos, assumindo-se como o maior evento do ano, quer pelo número de associações e instituições que envolve, quer pela quantidade de visitantes que atrai. É pois inevitável que se assista a uma perturbação do quotidiano dos bracarenses que habitam as artérias principais.

A organização das festas encontra-se confiada à sociedade civil bracarense através da Associação de Festas de São João de Braga, assumindo o município um papel de coordenação e exercendo o direito de nomear o Presidente da Direção e da Assembleia Geral da Associação, em conjunto com outras entidades locais.

A ocupação da via pública é precedida do competente licenciamento municipal, estando autorizada entre os dias 9 e 25 de junho, precedidos de um período de dois dias para montagens (dias 6 a 8 de junho) e de igual período para desmontagem (26 a 28 de junho).

A Câmara Municipal de Braga acompanha todos os procedimentos de limpeza e higiene da via pública, segurança de pessoas e bens e cumprimento dos limites de ruído especialmente concedidos para este período, através dos serviços da AGERE (empresa municipal responsável pela limpeza do espaço público), da Polícia de Segurança Pública e da Polícia Municipal.

O horário autorizado apenas admite alargamentos às sextas-feiras, sábados, feriados e vésperas de feriados, e apenas e tão só enquanto decorrem as Festas de São João.

A ocupação do espaço público durante o período das festas é feita em articulação com a Câmara Municipal de Braga, com respeito pelos direitos dos munícipes, sendo apenas

autorizada a ocupação do espaço público em áreas não concessionadas a terceiros, motivo pelo qual o estacionamento de moradores e comerciantes sofre condicionamentos.

Ciente dos constrangimentos que as festividades podem causar aos moradores e comerciantes de determinadas zonas da cidade, a entidade responsável pela organização remete anualmente uma missiva a todos os moradores por forma a garantir um canal aberto de diálogo durante a realização do evento.

No que concerne às reclamações apresentadas, as mesmas são encaminhadas para a associação responsável pelas Festas de São João que está encarregue de lhes dar resposta.

Apesar de considerar que se encontram cumpridos os requisitos legalmente impostos para a organização deste tipo de eventos, comprometeu-se a autarquia a efetuar uma vigilância mais apertada da situação por forma a salvaguardar os direitos dos habitantes dos espaços urbanos onde decorrem anualmente as festividades reclamadas.

Não se justificando sugerir ou recomendar à Câmara Municipal de Braga que revise o procedimento adotado, revelando-se a mesma empenhada em adotar todas as medidas ao seu alcance para minimizar o impacto deste evento para os moradores nas imediações, foi determinado o arquivamento do processo.



Proc. Q-2020/17

Entidade visada: Câmara Municipal de Alcochete

Data: 2017/10/17

Assunto: Autorização de utilização. Legitimidade. Lei da Liberdade Religiosa. Catedral da Família - Ministério Vida em Cristo

A Comissão da Liberdade Religiosa veio requerer a intervenção do Provedor de Justiça junto da Câmara Municipal de Alcochete, opondo-se ao ato administrativo praticado pelo Vereador com o pelouro do urbanismo, notificado à interessada - Catedral da Família - Ministério Vida em Cristo - por meio do Edital n.º 88/2016, de 22 de dezembro de 2016, que ordenava a cessação da atividade religiosa, a partir de 10-1-2017, em edifício que se destinava ao culto, do qual a interessada era promitente compradora em contrato celebrado com entidade privada.

Louvava-se a Câmara Municipal de Alcochete no entendimento de que, estando o edifício em causa implantado em prédio que resultou de operação urbanística de loteamento, e que era destinado por este instrumento de organização territorial à instalação de serviços de saúde e desporto, necessário se tornaria promover a alteração da licença de loteamento, seguindo os termos que para o efeito estão determinados no artigo 27.º, do

Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)⁽⁴³⁾, e somente se «os titulares da maioria da área dos lotes constantes do alvará não deduzirem oposição».

Logo sublinhou aquele órgão municipal ser do seu conhecimento que «os proprietários dos lotes – cujos interesses também devem ser considerados por esta edilidade – estão em absoluto desacordo com a instalação do local de culto no lote 70, tendo o Município recebido diversas reclamações». E argumentou que a previsão contida no artigo 29.º, da Lei da Liberdade Religiosa (LLR)⁽⁴⁴⁾, se cinge aos casos de «alteração de autorização de utilização e não de alteração de loteamento» para além de que «esta norma exige a concordância da maioria dos condóminos, condição que em nosso parecer se deve aplicar mutatis mutandis à situação em análise».

Comprometendo-se a Câmara Municipal de Alcochete a apoiar a interessada na procura de local alternativo, esclarecia que, no âmbito do procedimento de revisão do Plano Diretor Municipal de Alcochete, «está a ser desenvolvida uma estratégia para as áreas disponíveis para instalação de locais de culto»⁽⁴⁵⁾.

Contestou a Comissão da Liberdade Religiosa os argumentos expostos pela Câmara Municipal de Alcochete, sublinhando a ausência de elementos precisos no que respeita, quer ao número de opositores ao uso do edifício em questão para a prática religiosa, quer à perturbação ambiental e para a tranquilidade da população residente que resulta daquela atividade. Não estando prevista em plano municipal ou em outro instrumento de planeamento territorial a afetação de espaços a fins religiosos, encontrava-se preenchida a previsão contida na norma do artigo 29.º, n.º 1, da LLR. Não era de admitir a interpretação extensiva que a Câmara Municipal de Alcochete faz da norma em análise, sob pena de ficar postergada a proteção constitucional do direito fundamental à liberdade religiosa e de culto.

O artigo 41.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), consagrou a liberdade de religião e de culto, elevando-a ao estatuto dos direitos liberdades e garantias pessoais, e proclamando a sua inviolabilidade. Garantindo a separação do Estado e assegurou às igrejas e outras comunidades religiosas liberdade na sua organização e no exercício das suas funções e do culto.

A suscetibilidade de as regras relativas ao planeamento e ordenamento do território e à regulação da atividade urbanística poderem ser entendidas como investindo os municípios num «poder monopolista de controlo sobre as possibilidades de culto público» (cit)⁽⁴⁶⁾

(43) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação de Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

(44) Aprovada pela Lei n.º 16/2001, de 22 de junho.

(45) Cit. ofício dirigido pela Câmara Municipal de Alcochete à Comissão da Liberdade Religiosa, em 7-3-2017.

(46) MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes, «Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva, dos direitos da verdade aos direitos dos cidadãos», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Studia Iuridica*, 18, 1996, pp. 393.

suscitou preocupação na comunidade, que temia que, ao abrigo delas, viesse a ficar intoleravelmente limitada a liberdade de confissão, por meio da imposição de condições que coartassem, a final, a suscetibilidade de usarem edifício ou fração como local de culto o qual, como é consabido, não assume uma natureza meramente acessória na realização da atividade religiosa.

«Todas as normas legais, de índole tipicamente administrativa que venham de alguma forma proibir a utilização de cinemas, lojas, armazéns, casas particulares, etc. para a realização de actividades religiosas, devem ser vistas como verdadeiras restrições à sua liberdade religiosa, podendo, graças à sua actuação concertada acabar por pôr em causa o próprio conteúdo essencial do direito à liberdade de culto» (cit.)⁽⁴⁷⁾.

A criação de obstáculos por via da ação administrativa à destinação para o culto de locais pré-existentes era então temida como podendo constituir, na prática, uma via privilegiada para limitar um direito constitucionalmente eleito, beneficiando umas confissões em detrimento de outras ou prejudicando todas. «Trata-se de depender da boa vontade das autarquias, nem sempre sujeita a princípios política e juridicamente consistentes» (cit.)⁽⁴⁸⁾.

A oposição das câmaras municipais ao uso de edifícios ou frações para a atividade religiosa em discordância com o fim a que estavam adstritos por meio de licença municipal viria a justificar a intervenção do Supremo Tribunal Administrativo.

Reconhecida a legitimidade das câmaras municipais para ordenarem o despejo das edificações ou frações usadas sem licença municipal que o legitimasse, nem por isso deixou aquele Supremo Tribunal de sublinhar a necessidade de garantir a aplicação efetiva do direito consagrado no artigo 41.º, da CRP, ressaltando os casos em que a atividade em si, pelo modo como é exercida, implique a claudicação de outros direitos também constitucionalmente consagrados: o direito à habitação em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar (artigo 65.º, n.º 1, da CRP) e o direito a um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado (artigo 66.º, n.º 1, da CRP). O dever de atuação camarária obstaculizando aquele uso estaria, então, justificado à luz das atribuições que lhe estão legalmente cometidas em matéria urbanística e de gestão territorial. Restaria, nestes casos, à associação religiosa procurar outro local para a prática do culto, ou dotar aquele das condições adequadas ao respeito dos interesses de ordem pública dos demais⁽⁴⁹⁾.

(47) *Ibid.*, pp. 397.

(48) MACHADO, Jónatas, «A construção e a utilização de locais para o culto: a perspectiva das confissões religiosas minoritárias», *Revista do Ministério Público*, Ano 18, Jan./Mar. 1997, n.º 69, pp. 139.

(49) A este propósito, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 3.ª Subsecção do CA, Processo 1102/02, 23-10-2002: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f3ca116b5df2d99480256c68004ee5e3?OpenDocument>

Viria o Projeto de Lei n.º 27/VIII responder aos anseios de reforma do direito das religiões em Portugal, prevendo a necessidade de consagrar «*a inoponibilidade transitória de objeções ou sanções administrativas à utilização para fins religiosos de prédios destinados a outros fins, enquanto não existir uma alternativa adequada*» (cit)⁽⁵⁰⁾. Medida considerada indispensável por muitas igrejas e comunidades religiosas com poucos recursos, mas nem por isso deixando de salvaguardar «*os direitos estabelecidos pelo Código Civil, nomeadamente pelo regime da propriedade horizontal e do arrendamento*» (cit)⁽⁵¹⁾.

Este Projeto de Lei viria a ser aprovado⁽⁵²⁾ e o texto do então proposto artigo 28.º ficaria plasmado, tal qual, no artigo 29.º da Lei da Liberdade Religiosa (LLR)⁽⁵³⁾.

Estipula-se, aqui, a insusceptibilidade de oposição ou de aplicação de sanções, por parte das autoridades administrativas ou autárquicas, quando verificada a utilização para fins religiosos de prédio ou fração destinados a outros fins. Isto com duas ressalvas:

1) Falta de legitimidade da interessada, por via da oposição do proprietário no caso de edifício indiviso, ou por via da oposição da maioria dos condóminos⁽⁵⁴⁾, no caso de edifício constituído em propriedade horizontal;

2) Existência de alternativa adequada à realização dos mesmos fins.

Porque a LLR não prevê procedimento de licenciamento ou autorização, ou sequer simples declaração prévia, para o exercício do culto em local especificado, parece querer afastar quaisquer constrangimentos administrativos fundados em outras razões que não aquelas que especificadamente elencou de forma taxativa na norma do artigo 29.º. Não se viu, assim, motivo para exigir a alteração da licença de loteamento, seguindo-se o procedimento descrito no artigo 27.º, do RJUE.⁽⁵⁵⁾

Tratando-se de Lei especial — que, para mais, derogou (*cf.*: nota de rodapé 12) o regime contido no Código Civil, no que respeita às maiorias a atender quando se trate do consentimento pelos demais condóminos para alteração do uso — não é de crer que

(50) Disponível, para consulta, no sítio eletrónico da Assembleia da República: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e-7059585270646d467a4c315a4a53556b76644756346447397a4c334271624449334c565a4a53556b755a47396a&fich=pjl27-VIII.doc&Inline=true>

(51) *Idem*. Nota 8.

(52) *Diário da República*, 2.ª Série-A, n.º 52, de 28-4-2001.

(53) Aprovada pela Lei n.º 16/2001, de 22 de junho. Atualmente, na redação da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

(54) Derrogam-se, assim, para este preciso efeito, as previsões contidas nos artigos no 1418.º, n.º 2, alínea a), *ex vi* do 1419.º n.ºs 1 e 2, e artigo 1422.º, n.º 4, todos do Código Civil, quando neles se estabelece a necessidade do consentimento de todos os condóminos ou de maioria de representativa de dois terços, consoante se trate da necessidade de alteração de uso firmado no título constitutivo da propriedade horizontal, ou da alteração de uso não mencionado naquele título.

(55) A este propósito, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, 1.ª Secção do CA, Processo 00189/06.5.BEMDL, 25-2-2011: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a3c4b5b-f27e429748025786a00375e8a?OpenDocument>

deva fazer-se uma interpretação analógica do preceituado sem que se encontre o mínimo respaldo na sua letra.

Não pareceu, pois, que pudesse entender-se por justificado fazer um paralelismo entre a necessidade da obtenção do acordo da maioria dos condôminos, no caso de edifício constituído em propriedade horizontal, e a necessidade de se verificar «*a não oposição escrita dos titulares da maioria da área dos lotes constantes do alvará*» (artigo 27.º, n.º 3, do RJUE).

Tão-pouco devia presumir-se que o legislador não soube exprimir o seu pensamento de modo adequado, por forma a prever a situação que condicionou à autorização de terceiros.

Afigurou-se, pois, excessiva a condição aposta pela Câmara Municipal de Alcochete, de alteração da licença de loteamento a sujeitar ao procedimento descrito no artigo 27.º do RJUE, e de condicionar tal alteração à prova de legitimidade que é instituída no n.º 3 do mesmo preceito.

Não se defendeu que a Câmara Municipal de Alcochete estivesse absolutamente coarctada no seu poder de ordenar o despejo do local.

Poderia fazê-lo, caso observasse que o uso que lhe é conferido colidia com direitos que também mereçam especial proteção.

Todavia, não bastava para tanto alegar que «*os proprietários dos lotes (...) estão em absoluto desacordo com a instalação do local de culto no lote 70, tendo o Município recebido diversas reclamações*» (cit)⁽⁵⁶⁾.

Desconhecendo-se o universo dos opositores, e se as razões por eles apontadas estariam alicerçadas em argumentos fúteis ou despiciendos. Este argumento não valia por si, antes teria de se apresentar devidamente fundamentado em razões ponderosas.

O argumento do eventual prejuízo para a tranquilidade da vizinhança e/ou da qualidade do meio ambiente poderia prevalecer, caso viesse respaldado em peritagens técnicas, realizadas por empresas credenciadas, que tivessem concluído revelarem-se ultrapassados os limites de produção de ruído ou de poluição do ar legalmente admitidos. Desconhecia-se a existência de tais relatórios técnicos.

Restava a questão relativa à inexistência de alternativa adequada à realização do fim pretendido pela associação religiosa.

E, a este propósito, não podia deixar de merecer a nossa especial atenção a circunstância de a Câmara Municipal de Alcochete prever que, em sede de revisão do Plano Diretor Municipal, fique consagrada zona afeta à instalação de locais de culto, o que nos leva a concluir pela sua inexistência na atualidade.

Pareceu, todavia, de sublinhar de modo muito positivo a disponibilidade que, desde logo, aquela Câmara Municipal manifestou, no sentido de apoiar a associação religiosa na procura de local alternativo, isento de querelas. Com uma ressalva: este local alternativo

(56) *Idem*. Nota 3.

deverá obter a anuência da interessada por se revelar de acordo com as especificidades próprias da religião que professa.

Atento tudo o que antecede, não pareceu — de acordo com os elementos facultados pela queixosa — que se revelassem verificadas as condições legalmente impostas para ordenar o despejo. Solução a adotar em último recurso, quando se conclua de forma inequívoca e objetiva que a atividade levada a efeito se revela incompatível com os demais direitos e interesses públicos de especial relevo que importe salvaguardar.

Este entendimento foi levado ao conhecimento da Câmara Municipal de Alcochete para que se pronunciasse sobre os argumentos ali explanados, o que veio a fazer, manifestando-se irredutível na posição adotada, renovando o seu anterior entendimento em termos que não deixaram de continuar a merecer, da parte do Provedor de Justiça, as maiores reservas.

Todavia, a questão estava pendente de apreciação pelas instâncias próprias, na medida em que foi suscitada a intervenção do Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada e por cuja decisão o Município de Alcochete aguardava.

Ora, o Provedor de Justiça não deve intervir em assuntos que estejam, eles mesmos, submetidos a apreciação judicial, sob pena de violação dos princípios da independência dos tribunais e da prevalência das decisões dos mesmos sobre as de quaisquer outras autoridades, consagrados na nossa Constituição (artigo 203.º e n.º 2 do artigo 205.º, respetivamente)

Assim, revelando-se a defesa dos interesses em causa suficientemente salvaguardada por via da apreciação judicial, foi determinado o encerramento do processo.



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

2.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos

a) Sugestões

Proc. P-0009/16

Entidade visada: Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

Data: 2017/09/12

Assunto: Fiscalidade. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). O impacto de algumas normas do Código do IRS (CIRS) nos agregados familiares portugueses

Sequência: Aguarda resposta. Não obstante, e tal como identificado no texto infra, algumas questões foram já resolvidas pela via legislativa

Em 2017, o Provedor de Justiça entendeu dever retomar algumas das questões relacionadas com a tributação em IRS que não haviam, ainda, obtido solução adequada desde que, em agosto de 2016, colocara tais questões ao primeiro titular do cargo de Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais do Governo do XXI Governo Constitucional⁽⁵⁷⁾.

Foi, assim, solicitada a posição do entretanto nomeado Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), na expectativa de *que ponderasse a pertinência de cada uma delas agora já no âmbito da preparação da Lei do Orçamento de Estado para 2018*⁽⁵⁸⁾.

Acrescentaram-se ainda algumas outras questões ou sugestões acerca de problemas que surgiram entretanto, ou que, pela sua repetição ou recrudescimento relativamente a anos anteriores, se considerou pertinente abordar, o que se fez nos seguintes termos:

A – Sumariando o conjunto de questões já anteriormente abordadas:

1 - Impossibilidade de dedução à coleta de despesas com serviços de explicações prestados por pessoas coletivas, em contraste com o regime previsto para os explicadores pessoas singulares.

2 - Este regime iníquo, aliás, fora já destacado no âmbito de uma abordagem mais abrangente do regime de dedutibilidade à coleta de despesas de educação que, concebido numa

(57) Cfr. *Relatório à Assembleia da República - 2016, Anexo: Tomadas de Posição*, págs. 57-61.

(58) Com exceção óbvia da questão da opção pela tributação conjunta em declarações apresentadas fora do prazo legal, uma vez que a solução solicitada acabou por ser vertida na lei, bem como da dedução à coleta de refeições escolares que, como se verá adiante, acabou por ser contemplada no artigo 78.º-D, n.º 1, alínea c), do Código do IRS.

perspetiva estritamente formal, com base no CAE e na taxa do IVA, gerou e continua a gerar situações iníquas e/ou discriminatórias, de que foram elencados os seguintes casos⁽⁵⁹⁾:

- a) despesas com materiais utilizados nas aprendizagens dos alunos, como sejam canetas, lápis, cadernos, máquinas calculadoras eletrónicas exigidas para o estudo da matemática, materiais utilizados por alunos de cursos de artes, entre outros;
- b) gastos com transportes de e para os estabelecimentos de ensino;
- c) custos com alojamento quando, por qualquer razão, os alunos se veem obrigados ou optem por estudar longe daquela que é a sua residência habitual⁽⁶⁰⁾.

3 - Foi, neste âmbito, ainda mencionada a questão do Infantário da TAP, a qual, mais uma vez no ano de 2017, nos foi colocada: os trabalhadores da TAP que, naturalmente, não possui CAE Educação, tal como exigido no artigo 78.º-D do Código do IRS para que haja lugar à dedução à coleta, não logram deduzir as despesas com o infantário da empresa, único que pode ser frequentado pelos filhos de muitos deles, já que se encontra aberto 24 horas por dia para responder às necessidades inerentes à atividade dos pais⁽⁶¹⁾.

4 - Entretanto, através do *site* da Assembleia da República, havia-se já constatado que o Chefe do Gabinete do Ministro das Finanças prestara uma resposta⁽⁶²⁾, datada de 02.02.2017, à *Pergunta n.º 1947, de 07.06.2016*, do Deputado Bruno Dias, ao Chefe do Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, subordinado ao tema «*Não-aceitação de Despesas com o Infantário da TAP para o IRS*», em que se refere, em conclusão:

«Contudo, caso, em sede de procedimento de análise de divergências da Declaração Modelo 3 ou em processo de reclamação, seja feita prova de que o prestador de serviços ou transmitente de bens exerce materialmente a atividade que deva ser classificada com um CAE elegível, não deve o contribuinte ser prejudicado, pelo que a referida despesa pode ser considerada para efeitos da respetiva dedução à coleta.»

5 - Solicitou-se, assim, a posição do SEAF sobre se os sujeitos passivos cujos dependentes tenham frequentado o Infantário da TAP podem, no que se reporta ao ano de 2016 e subsequentes, ver aceites, para efeitos de dedução em IRS, recibos daquele infantário, nos

(59) Para além de gastos com alimentação em cantinas escolares, sugestão que foi aceite, pelo que só foi referida em abono de uma estruturação clara e correta da exposição.

(60) Verificou o Provedor de Justiça com apreço que, entretanto, esta situação veio a ser contemplada no Orçamento de Estado para 2018.

(61) Esta situação é tanto mais grave quanto sabemos que a Autoridade Tributária não se encontra a aceitar que o valor das despesas de educação que, nos termos da disposição transitória do Orçamento de Estado para 2016 poderiam ser declaradas pelos sujeitos passivos, substituindo os valores que foram comunicados à AT fossem validadas se não correspondessem aos CAE constantes do artigo 78.º-D do Código do IRS.

(62) Disponível para consulta em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f-764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e4a6c635639775a584a6e6457353059584d7657456c4a53533977636a45354e44637465476c70615330784c5745756347526d&fich=pr1947-xiii-1-a.pdf&Inline=true>

termos daquela resposta; se tal entendimento seria do conhecimento e prática divulgada pelos vários órgãos centrais e periféricos da administração tributária e, em caso negativo, que fossem pormenorizados os motivos.

6 - A outra questão sobre a qual foi pedida a ponderação do Secretário de Estado reportava-se à tributação das indemnizações devidas por renúncia onerosa a posições contratuais ou outros direitos inerentes a contratos relativos a bens imóveis. Nelas se incluem indemnizações pagas por senhorios a inquilinos que usam os imóveis como habitação permanente e que passaram a ser tributadas, não obtendo, todavia, da parte do legislador um benefício que se questionava se não poderia ser arquitetado juridicamente à semelhança, se não à imagem exata, do tratamento que é dado à compra e venda de habitação própria e permanente em sede de mais-valias.

7 - Especial ênfase foi dada, mais uma vez, à tributação de rendimentos reportados a anos anteriores, designados retroativos (artigo 62.º e 74.º do Código do IRS), para a qual, pela sua invulgar iniquidade - e que o princípio da praticabilidade⁽⁶³⁾ não pode justificar de forma alguma - o Provedor de Justiça não se cansará nunca de chamar a atenção. Estes rendimentos, conforme já sobejamente referido, em diversas ocasiões, pelo Provedor de Justiça e, nomeadamente, pelas razões ilustradas na Recomendação n.º 7/B/2008 de 26.06.2008⁽⁶⁴⁾, são, *de forma absurda e nunca devidamente justificada* - num momento em que a informática permite o impensável há anos, senão mesmo meses atrás, desde logo no que respeita ao cumprimento de obrigações acessórias por parte dos sujeitos passivos - fiscalmente tratados como se provenientes de uma lotaria. E isto quando, na verdade, o contribuinte se encontra duplamente penalizado: pelo atraso no pagamento dos rendimentos que lhe seriam há muito devidos e pelo aumento do imposto, que pode ir desde uma situação em que não haveria imposto a pagar, de todo, caso os rendimentos tivessem sido atempadamente pagos, até à aplicação da taxa de imposto mais elevada, se for esta a resultante do englobamento e consideração dos rendimentos pagos retroativamente e dos rendimentos devidos no ano do respetivo pagamento.

B – Resumo das questões suscitadas no âmbito de procedimentos instruídos no decurso do ano de 2016 e primeiro semestre de 2017

8 - Um cidadão contestou o facto de, em sede de IRS, para um mesmo valor de pensão de alimentos, o montante de deduções específicas variar consoante o restante rendimento fosse de pensões – categoria H, ou de trabalho dependente – categoria A, com prejuízo para quem auferisse rendimentos de pensões.

(63) Que se compreende possa ser invocado por exemplo para não atribuir reembolsos abaixo de um determinado valor, mas não neste tipo de situações geradoras de iniquidades graves, qualitativa e quantitativamente.

(64) Consultável em <http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Rec7B08.pdf>

9 - Através de Despacho datado de 10 de abril de 2017, a Senhora Subdiretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) confirmou as simulações efetuadas pelo reclamante e analisadas pelo Provedor de Justiça, indo até mais longe, percebendo-se mesmo que a opção pelo não englobamento da pensão de alimentos não resolveria o problema, uma vez que teria apenas por efeito que a dedução específica fosse calculada proporcionalmente a cada uma das parcelas de rendimentos de pensões.

10 - Transcrevem-se as conclusões da informação que fundamenta tal despacho:

«Assim, face ao exposto, confirma-se que para um mesmo valor de pensão de alimentos a diferença na liquidação de IRS pode variar, consoante o restante rendimento seja de pensões – categoria H - ou de trabalho dependente, sendo essa diferença decorrente da dedução específica aplicada em conformidade com o determinado no Código do IRS.»

11 - As conclusões são, assim, perentórias no sentido de que não se trata de um erro do simulador, mas do tratamento diferenciado que a própria lei concede, no âmbito das deduções específicas, aos titulares de rendimentos da categoria A (artigo 25.º, n.º 1 do Código do IRS) ou da categoria H (artigo 53.º do mesmo Código), sempre que exista uma pensão de alimentos atribuída ao mesmo titular.

12 - Procurou, assim, saber-se se seria intenção do Governo propor alterações ao regime legal em vigor, com vista a pôr termo a uma distorção da equidade para a qual não se encontra o respetivo racional.

13 - Acrescentou-se que nesta fase de análise da questão, e no que se reporta às pensões de alimentos, a solução resultante da conjugação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º e da norma constante do n.º 7, do artigo 53.º, do Código do IRS, aparentava ser, na verdade, um efeito indesejado, espúrio e perverso do atual regime legal das deduções específicas da categoria H do IRS, conferindo aos seus titulares um tratamento discriminatório relativamente aos titulares de rendimentos da categoria A.

14 - Chamou-se a atenção de que tal seria tanto mais preocupante quando as pensões de alimentos podem, muitas vezes, constituir uma parte substancial dos rendimentos de agregados familiares sempre que os seus beneficiários dependam exclusivamente de outras pensões, como por exemplo as de invalidez que serão, em média, de apenas € 4103,86/ano, de acordo com dados do PORDATA para 2014.

15 - Outra questão que já fora anteriormente colocada ao Provedor de Justiça e que voltou a merecer a atenção deste órgão do Estado foi a da aplicação do princípio do mínimo de existência (plasmado no artigo 70.º do Código do IRS e exclusivamente aplicável aos titulares de rendimentos da categoria A e H) aos rendimentos da categoria B – trabalhadores independentes.

16 - Um dos queixosos que colocara esta questão à consideração do Provedor de Justiça afirmava considerar injusto que para o seu rendimento anual de € 4664,25, fosse obrigado a pagar imposto de € 293,49, por aplicação da taxa geral de imposto de 14,5%, apesar de o

seu rendimento não totalizar o correspondente ao montante do salário mínimo nacional. Foi sugerido ao SEAF que o assunto fosse contemplado no Orçamento do Estado para 2018⁽⁶⁵⁾.

17 - Por último, foi ainda abordada questão levantada por um outro queixoso, o qual contestara o facto de não ser aplicável aos não residentes em Portugal o benefício de não tributação de 50% de mais-valias realizadas por aqui não residentes, como está previsto para os residentes, sendo estes tributados pelo valor total das mesmas.

18 - Desde, pelo menos, o ano de 2008, com o Acórdão do STA, datado de 16.01.2008, que a questão vem sendo suscitada nos Tribunais Administrativos e Fiscais Portugueses, tendo recentemente sido emitido um outro acórdão, mais exatamente o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 03.02.2016, no âmbito do Processo n.º 01172/14.

19 - A interpretação que a AT faz da norma constante do n.º 2, do artigo 43.º, do Código do IRS é, por regra, *«que a consideração em 50% do saldo apurado entre as mais-valias e as menos valias realizadas para efeitos de incidência do IRS respeita apenas às transmissões efetuadas por residentes e não sendo a impugnante residente em território português não há que questionar a ofensa do princípio constitucional da igualdade por as situações serem diferentes.»*

20 - Ao invés, é interpretação daquele Tribunal e aquela que, da nossa análise resulta ser uma interpretação mais conforme ao Direito Comunitário e por extensão à Constituição da República Portuguesa, a de que *«(...) É incompatível com o direito comunitário, porquanto limita os movimentos de capitais que o artigo 56.º do TCE consagra, o disposto no n.º 2 do artigo 43.º do CIRS, por não aplicação aos residentes fora do território nacional a limitação de tributação a 50% das mais valias realizadas que estatui para os residentes no território nacional».*

21 - O Provedor de Justiça informou, aliás, aderir integralmente à argumentação do Acórdão em referência⁽⁶⁶⁾.

22 - Em consonância, solicitou-se que fosse ponderado alterar a redação do n.º 2, do artigo 43.º, do Código do IRS, no sentido de se clarificar definitivamente que os não residentes, tal como os residentes, podem beneficiar de isenção de tributação de IRS em 50% das mais-valias, solicitando-se a posição sustentada pela Secretaria de Estado caso não fosse acolhida esta sugestão.



(65) Assim viria a acontecer, de facto.

(66) Consultável em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb22e1bb1e680256f8e003ea931/4f747ada186b82db80257f57003ae348?OpenDocument&ExpandSection=1>

Proc. Q-4697/17

Entidade Visada: Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

Data: 2017/09/27

Assunto: Fiscalidade. Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI)

Sequência: Aguarda resposta

O Provedor de Justiça recebeu várias queixas relacionadas com diversos aspetos da mecânica do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI), as quais foram levadas ao conhecimento do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), a quem foi solicitada a adoção das medidas necessárias, eventualmente legislativas, de modo a por termo às disfuncionalidades apontadas.

1 – Contribuintes casados

Consideram os queixosos – contribuintes casados - que os atos tributários de liquidação do AIMI, pelo facto de não refletirem o seu estado civil, dado não terem apresentado a declaração de opção pela tributação conjunta, revelam uma grande injustiça, tanto mais que, sendo o primeiro ano de vigência do novo tributo, as informações obtidas junto dos serviços locais da administração tributária nem sempre haviam sido esclarecedoras, nem a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), à semelhança do que faz, e bem, noutras situações, enviou aos sujeitos passivos mensagens eletrónicas alertando-os para a necessidade/vantagens da opção pela tributação conjunta e prazos para o efeito.

Embora o Ofício-Circulado n.º 40 115, de 31-08-2017⁽⁶⁷⁾, divulgado no Portal das Finanças, tenha vindo permitir a satisfação da pretensão mais imediata dos queixosos – suprir a omissão de apresentação da referida declaração de opção -, a verdade é que, pelo facto de a aplicação informática de gestão das matrizes não se encontrar dotada do campo para averbamento de situações de prédios integrados na comunhão de bens de sujeitos passivos casados, os objetivos daquele Ofício-Circulado ficaram, em certa medida, frustrados.

Efetivamente, caso os averbamentos devidos nas matrizes não sejam efetuados até ao termo do prazo de pagamento voluntário do AIMI, os contribuintes que não procedam ao pagamento do imposto, entretanto liquidado, entram em incumprimento, o que determinará que a situação evolua para a fase de cobrança coerciva, com a instauração de processos de execução fiscal.

Assim, a fim de evitar a prática de atos inúteis, os quais não deixarão de se refletir de forma gravosa no trabalho corrente dos serviços de finanças já sobejamente sobrecarregados, foi suscitada a possibilidade de, em todos os casos subsumíveis no n.º 10 do Ofício

(67) Relativo ao «Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis - Caracterização e exercício da opção pela tributação conjunta - Sujeitos passivos casados ou em união de facto».

Circulado n.º 40 115, de 31-08-2017, em que os contribuintes não venham a pagar o imposto liquidado até 30 de setembro, fosse ponderada a possibilidade de:

a) suspensão da evolução da cobrança para a fase coerciva; ou, caso isso não seja viável,
b) colocação dos processos de execução fiscal que sejam, eventualmente, instaurados, e simultaneamente com essa instauração, na fase de «*A aguardar anulação da dívida exequenda*», assegurando-se os serviços de que não é promovido qualquer ato processual, inclusive a citação do executado.

A fim de melhor compreender a *ratio legis* da opção pela tributação individualizada, considerou-se importante apurar se, nos trabalhos preparatórios do regime legal em apreço, haviam sido recenseadas situações em que da aplicação da tributação conjunta, se esta tivesse sido adotada como regra em sede do AIMI, poderiam resultar prejuízos para os sujeitos passivos. Em caso afirmativo, foi solicitada a apresentação de algumas situações exemplificativas, com a demonstração dos cálculos que permitiriam concluir pelo agravamento do encargo fiscal nesses casos.

Considerando que à data da diligência junto do SEAF estavam em curso os trabalhos de preparação da Lei do Orçamento do Estado para 2018, e tendo em conta a experiência do primeiro ano de vigência do novo tributo, foi ainda suscitada a questão de saber se não seria de ponderar a alteração do regime regra aplicável aos contribuintes casados ou unidos de facto, passando-o a regime de tributação conjunta e deixando aos interessados a opção pela tributação individualizada.

Por outro lado, a manter-se como regra o regime da tributação individualizada, um segundo aspeto, relativamente ao qual também foi chamada a atenção do SEAF, prende-se com a imposição da repetição/renovação anual da declaração de opção pela tributação conjunta, caso não exista qualquer alteração de património e/ou pessoal suscetível de fundamentar a alteração da opção efetuada anteriormente.

2 – *Sujeitos passivos ainda identificados por verbete*

Um outro ponto do regime legal do AIMI gerador de apreensão prende-se com a bondade da norma do artigo 135.º-K do CIMI. Manifestaram-se, por isso, junto do SEAF, reservas acerca da *ratio* da equiparação dos sujeitos passivos – pessoas singulares, heranças indivisas –, ainda identificados por verbete, a pessoas coletivas, para efeitos de liquidação do AIMI.

Constituindo a falta de cumprimento do disposto no n.º 1, do artigo 23.º, do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro⁽⁶⁸⁾, uma infração fiscal punível nos termos do disposto no n.º 4, do artigo 117.º, do Regime Geral das Infrações Tributárias, a referida

(68) «Artigo 23.º (Exigência do número fiscal)

1 - Os sujeitos passivos do IMI, caso ainda não o tenham feito, devem, no prazo de seis meses após a entrada em vigor do presente decreto-lei, proceder à identificação dos prédios com o respetivo número de identificação fiscal.

2 - Ao incumprimento da obrigação prevista no número anterior é aplicável o disposto no artigo 117.º do Regime Geral das Infrações Tributárias.»

equiparação apresenta-se como uma penalização adicional do sujeito passivo do imposto, que não se afigura justificável.

Sendo certo que o arrastamento do incumprimento da obrigação prevista no n.º 1, do artigo 23.º, do diploma mencionado, se deve, sem dúvida, em grande parte, à passividade dos sujeitos passivos, aquele mesmo arrastamento traduz, igualmente, a inércia, ineficácia e passividade incompreensíveis da administração tributária, pelo que o agravamento tributário resultante da aplicação do citado artigo 135.º-K do CIMI, fazendo recair unicamente sobre o sujeito passivo toda a responsabilidade pela falta de identificação dos prédios com o respetivo número de identificação fiscal, premeia, simultaneamente, a incapacidade dos serviços tributários na correta execução das funções que lhe estão cometidas.

Efetivamente, procedendo os serviços da AT, anualmente, à:

- a) liquidação do IMI e, anteriormente, da Contribuição Autárquica;
- b) notificação dos sujeitos passivos, inclusive dos identificados por verbete;
- c) cobrança do imposto liquidado,

não se compreende que, atendendo à relevância do número de identificação fiscal no relacionamento da AT com o contribuinte, em sede de fiscalização, os mesmos contribuintes identificados por número de verbete e que anualmente cumprem a obrigação tributária, não tenham ainda sido notificados para o cumprimento do disposto no n.º 1, do artigo 23.º, do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, com imputação da responsabilidade contraordenacional aplicável.

Se tal tivesse ocorrido, certamente que não teria lugar a excessiva/injustificada penalização prevista no artigo 135.º-K do CIMI, tendo-se, por isso, feito notar que o problema merece reflexão, com vista à devida correção.

3 – Heranças indivisas: declarações do cabeça-de-casal

Nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 135.º-E do CIMI, a equiparação da herança indivisa a pessoa coletiva pode ser afastada desde que:

- a) o cabeça-de-casal entregue uma declaração identificando todos os herdeiros e as respetivas quotas (alínea a); e
- b) posteriormente, cada herdeiro, mediante declaração individual, confirme a sua quota (alínea b).

As queixas dirigidas ao Provedor de Justiça referiam diversos casos em que o afastamento da equiparação de herança indivisa a pessoa coletiva não fora considerado apesar de o cabeça-de-casal ter apresentado a declaração prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 135.º-E, do CIMI e os restantes herdeiros as declarações previstas na alínea b), da disposição legal antes identificada. O motivo de tal desconsideração residiria no facto de o cabeça-de-casal que era simultaneamente herdeiro não ter apresentado, também, a sua declaração nesta qualidade.

Ora, da análise e do confronto do conteúdo da «Declaração de Herança Indivisa» com o conteúdo da «Declaração de Confirmação – Herdeiro de Herança Indivisa»⁽⁶⁹⁾, não pode deixar de se concluir pela redundância da declaração de confirmação de herdeiro de herança indivisa quando este seja, também, o cabeça-de-casal da herança e tenha submetido previamente a declaração prevista na alínea a), do n.º 1, do artigo 135.º-E, do CIMI.

Nas situações como a descrita, a entrega da declaração prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 135.º-E, do CIMI parece configurar a exigência da prática de um ato inútil, sendo certo que se o cabeça-de-casal não concordasse com o afastamento da equiparação, bastava-lhe não apresentar a declaração nessa qualidade.

Estas as questões cuja alteração ou correção foi colocada à consideração do SEAF, em 2017, no que diz respeito ao AIMI.



Proc. Q-2669/17

Entidade Visada: Câmara Municipal de Estarreja

Data: 2017/06/16

Assunto: Assuntos económicos. Comércio. Agravamento da taxa de terrado na Feira de Estarreja pelo atraso no pagamento

Seqüência: A sugestão foi integralmente acolhida

Uma munícipe apresentou uma queixa ao Provedor de Justiça pelo facto de a Câmara Municipal de Estarreja aplicar, pelo atraso no pagamento da taxa de terrado, uma penalização de valor idêntico ao da taxa em falta, para além dos encargos devidos em sede de processo de execução fiscal instaurado para a cobrança do tributo.

Os serviços da edilidade confirmaram que a cobrança daquela penalização não se encontrava prevista, nem no Regulamento de Taxas, Licenças e outras Receitas, nem no Regulamento do Comércio a Retalho não Sedentário do Município de Estarreja, sendo a sua exigência fundamentada no disposto no n.º 2, do artigo 15.º⁽⁷⁰⁾ e no n.º 1, do artigo 133.º,⁽⁷¹⁾ do Código do Procedimento Administrativo (CPA) de 2015.

Ora, considerando que a da legalidade da penalização por mora no pagamento de taxas municipais não encontra arrimo, nem nas normas legais – ordinárias ou constitucionais –, nem na jurisprudência, designadamente, do Supremo Tribunal Administrativo (STA),

(69) Aprovadas pela Portaria n.º 90-A/2017, de 19 de abril.

(70) Corresponde ao artigo 11.º do CPA de 1991.

(71) Corresponde ao artigo 113.º do CPA de 1991.

nem, tão pouco, na doutrina, foi solicitado ao Presidente da Câmara Municipal de Estarreja que ponderasse:

a) Instruir os serviços da Edilidade acerca do facto de o incumprimento do dever de pagamento de taxas municipais apenas habilitar a Edilidade a proceder à liquidação e cobrança de juros de mora desde o termo do prazo de pagamento voluntário, bem como à instauração do competente processo de execução fiscal para cobrança coerciva dos valores em dívida e dos acréscimos associados à cobrança executiva;

b) Promover o reembolso de todos os eventuais lesados, entre os quais a queixosa, até ao limite do prazo de revisão dos montantes ilegalmente cobrados a título de penalização pelo atraso no pagamento de taxas.

De facto, sendo inquestionável que a alínea k), do n.º 1, do artigo 33.º, do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, atribui aos municípios a competência para aprovar regulamentos, esse poder regulamentar tem, no entanto, de ser enquadrado à luz do disposto no artigo 241.º e no n.º 7, do artigo 112.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP), isto é, o poder regulamentar das autarquias só pode ser exercido nos limites da CRP e das leis que visa regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão.

No seu Acórdão de 28-10-2015, proferido no Processo n.º 01095/14, in <http://www.dgsi.pt/>, o STA fixou o entendimento de que « O pagamento tardio (...) dará lugar, nos termos do art.º 12.º [do] regime geral das taxas das autarquias locais, constante da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, à cobrança de juros de mora pelo cumprimento extemporâneo da obrigação de pagamento de taxas das autarquias locais. »

Assim, atento o disposto no artigo 12.º, da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, considerou o Provedor de Justiça insustentável que a Edilidade continuasse a cobrar uma penalização sem qualquer enquadramento nas leis habilitantes e que por esse facto não se encontrava prevista, nem no Regulamento Municipal de Taxas, Licenças e outras Receitas, nem no Regulamento do Comércio a Retalho não Sedentário do Município de Estarreja, sendo certo que o cumprimento extemporâneo do pagamento de taxas, apenas habilita o credor a exigir o pagamento de juros de mora nos termos do disposto no artigo 44.º da Lei Geral Tributária (LGT).

Efetivamente, por força do disposto no artigo 17.º, da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, alterado pela Lei n.º 117/2009, de 29 de setembro, pelo menos a partir do decurso do prazo fixado neste mesmo artigo 17.º, a falta de pagamento de qualquer taxa municipal, incluindo a taxa de ocupação de terrado, apenas pode constituir o devedor na obrigação do pagamento de juros de mora, encontrando-se excluídas quaisquer outras penalizações financeiras.

Por outro lado, encontrando-se o incumprimento do pagamento de taxas municipais expressamente regulado na lei habilitante, artigo 12.º, da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, não faz sentido apelar aos artigos 15.º e 133.º do CPA, até porque o artigo 2.º,

da Lei n.º 53E/2006, ao dispor sobre a legislação subsidiária, estabelece que «às relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais aplicam-se, sucessivamente:

- a) A Lei das Finanças Locais;
- b) A Lei geral Tributária;
- c) A Lei que estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias;
- d) O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
- e) O Código de Procedimento e de Processo Tributário;
- f) O Código de Processo nos Tribunais Administrativos;
- g) O Código do Procedimento Administrativo.»

Isto é, o legislador de 2006 só admitiu a aplicação subsidiária do CPA, uma vez verificada a inaplicabilidade, designadamente, da LGT e do Código de Procedimento e Processo Tributário, sendo certo que, já no artigo 44.º da LGT estava vertida a solução que viria a ser acolhida no artigo 12.º da Lei n.º 53-E/2006.

Ademais, atenta a aplicabilidade subsidiária da LGT, relativamente ao regime geral das taxas (veja-se o respetivo artigo 2.º), e os termos do que nela se dispõe quanto à revisão dos atos tributários por iniciativa da administração tributária, no prazo de quatro anos após a liquidação, com fundamento em erro imputável aos serviços (78.º n.º 1 da LGT), afiguram-se suscetíveis de revisão oficiosa todas as liquidações incorretamente efetuadas, desde o ano de 2014, em que o Município de Estarreja tenha cobrado indevidamente taxas em dobro a título de penalização por mora no pagamento.

O Presidente da Câmara Municipal de Estarreja informou que, em conformidade com a posição defendida pelo Provedor de Justiça, foi determinado o abandono da prática que vinha sendo seguida de cobrança em dobro, a título de penalização, de taxas pagas fora de prazo, bem como a restituição à queixosa do valor irregularmente cobrado.

b) Chamadas de atenção

Proc. Q-3967/16

Entidade visada: Direção de Serviços de Reembolsos

Data: 2017/06/16

Assunto: Fiscalidade. Execuções fiscais. Restituição do remanescente do produto da venda do imóvel em execução fiscal quando a executada é uma sociedade comercial

Sequência: Sem resposta

No âmbito de execução fiscal que correu termos pelo Serviço de Finanças de Vila Nova de Gaia 2, foi vendido, pelo valor de € 51 877,00, um bem imóvel previamente penhorado.

O queixoso – sócio-gerente da sociedade comercial executada – referia, na queixa, ter sido notificado presencialmente da penhora do referido imóvel, nas instalações do Serviço de Finanças de Vila Nova de Gaia 2. Porém, não teria chegado a receber qualquer informação daquele serviço de finanças relativamente à venda do imóvel e a o destino do remanescente do produto da venda, que ascendeu a € 37 564,59. Interrogava-se o queixoso sobre a forma e para que conta fora efetuada a devolução, à executada, daquele remanescente.

Ouvido o Serviço de Finanças visado, este confirmou o que já constava de certidão emitida a pedido do queixoso, a saber: o remanescente do produto da venda teria sido devolvido através de movimento financeiro gerado pelo sistema central de restituições e compensações, tendo o cheque sido remetido, via CTT, para o domicílio fiscal constante no Sistema de Gestão de Registo de Contribuintes. Ainda segundo a informação prestada pelo Serviço de Finanças, as operações de emissão e remessa do cheque seriam da responsabilidade da Direção de Serviços de Reembolsos da Autoridade Tributária e Aduaneira (DSR).

Ouvida a este respeito, a DSR viria a informar que o remanescente do produto da venda teria sido cedido a um outro sócio-gerente da executada, na sequência de requerimento por ele (e apenas por ele) formulado.

Note-se que a sociedade executada obrigava-se com as assinaturas de dois gerentes em conjunto, sendo, por isso, a assinatura do queixoso sempre essencial para obrigar a sociedade. Além do mais, a sua quota era a de maior valor (48,8% do capital social, enquanto o sócio gerente que recebera o remanescente detinha uma quota de 38,88% e um outro sócio detinha 12,32%).

No âmbito de um outro caso anteriormente instruído na Provedoria de Justiça, apurara-se que, perante requerimento de um dos sócios de uma outra sociedade – apresentado após dissolução e encerramento da liquidação da mesma – para que eventuais reembolsos de IVA/IRC dessa sociedade passassem a ser efetuados por transferência bancária para o seu IBAN pessoal, a Direção de Serviços de Registo de Contribuintes, da Autoridade Tributária e Aduaneira, exigira ao sócio que formulara tal pedido «*uma declaração original emitida pelos restantes sócios (...) reconhecida notarialmente a autorizar a pessoa em causa a receber eventuais reembolsos na sua conta pessoal...*».

Assim, tendo em vista a uniformização de procedimentos, bem como maior certeza e segurança na decisão de casos futuros, foi dirigida comunicação à DSR concluindo que, futuramente, em casos semelhantes ao caso em análise, seria mais prudente adotar este último procedimento, ou seja, manter a possibilidade de a transferência ser efetuada a favor de uma só pessoa, mas condicioná-la à autorização dos restantes sócios.



Proc. Q-7113/15

Entidade visada: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS)

Data: 2017/10/30

Assunto: Fiscalidade. Execuções fiscais. Penhora de saldo de conta bancária. Dívida já paga. Morosidade na restituição do indevidamente penhorado. Artigo 81.º do CPPT

Sequência: Embora sem resposta expressa, verificou-se que, posteriormente, no âmbito de outro procedimento (Q-3243/2016), o IGFSS já atuou em conformidade com a posição aqui defendida pelo Provedor de Justiça

A queixa dirigida ao Provedor de Justiça reportava-se a morosidade do IGFSS na restituição de valor penhorado no âmbito de execução fiscal cuja dívida fora entretanto regularizada pela queixosa.

Interpelado a este propósito, o IGFSS informou que, ao abrigo da penhora, o banco transferira para o órgão da execução o montante de € 2569,27, e que o crédito originado a favor da executada, fruto de anulação parcial da dívida, não poderia ser restituído porque a queixosa apresentava nova dívida.

O Provedor voltou a oficiar o IGFSS, para apurar a data de extinção dos processos de execução fiscal (PEF) em causa, bem como a data de aplicação do excesso de penhora noutras dívidas.

Isto, na medida em que, de acordo com o disposto no Código de Procedimento e de Processo Tributário (artigo 81.º, n.ºs 1 e 2),⁽⁷²⁾ embora as importâncias remanescentes de penhora possam ser aplicadas em quaisquer dívidas que não tenham sido oportunamente reclamadas ou impugnadas, tal aplicação só poderá ocorrer no prazo de 30 dias após a conclusão do PEF que originou o excesso em causa, resultando expressamente da mesma codificação que, findo aquele prazo, o remanescente deverá ser restituído ao executado.

Na sua resposta, o IGFSS comunicou que, reunidos os requisitos para a restituição do montante de € 2117,18, a mesma concretizou-se no dia 29-12-2016, por transferência bancária. Mais informou, quanto ao diferencial não restituído, que o mesmo foi aplicado em PEFs instaurados em 08-03-2016, assim extintos em 12-12-2016, por pagamento coercivo.

O Provedor de Justiça voltou a interpelar o IGFSS, por não ter sido prestada resposta à questão, expressamente colocada, sobre «em que data é que se extinguiram os PEFs em causa», assinalando que se visava apurar se teria decorrido o prazo de 30 dias de que o

(72) «Artigo 81.º Restituição do remanescente nas execuções

1 - O remanescente do produto de quaisquer bens vendidos ou liquidados em processo de execução ou das importâncias nele penhoradas poderá ser aplicado no prazo de 30 dias após a conclusão do processo para o pagamento de quaisquer dívidas tributárias (...) e que não tenham sido reclamadas nem impugnadas.

2 - Findo o prazo referido no número anterior, o remanescente será restituído ao executado».

IGFSS disporia para aplicar o remanescente, sob pena de ter que o restituir, independentemente da pendência de quaisquer outras dívidas.

Com a aplicação, em 12-08-2015, nos PEFs de 2015, de € 345,31, estes ter-se-iam extinguido e, nesse caso, não poderia ter sido efetuada a aplicação de € 106,78 nos PEFs de 2016.

Na sua resposta final, e apesar de acusar que os PEFs de 2015 se extinguiram em 04-09-2015, o IGFSS manteve a sua posição, invocando que, «sendo o contribuinte simultaneamente credor e devedor à Segurança Social, e salvo o devido respeito, devendo acautelar-se o interesse público, as diligências encetadas tendentes à restituição incluem informação sobre o saldo do contribuinte (em conta corrente)».

Face ao teor desta resposta, o Provedor de Justiça não pôde deixar de dirigir ao IGFSS um novo ofício, contendo uma chamada de atenção.

No referido ofício assinalou-se que o IGFSS reconheceu os pressupostos do que constituiria um dever de restituição no caso concreto – extintos em 04-09-2015 os PEFs de 2015 onde foi ordenada a penhora que originou o remanescente, este só poderia ser aplicado noutras dívidas nos 30 dias subsequentes, devendo ser restituído findo tal prazo (n.ºs 1 e 2 do artigo 81.º do CPPT), tendo sido ilegal, por extemporânea, a aplicação de parte desse remanescente em dívida de PEFs instaurados em 2016.

Porque, ainda assim, o IGFSS invocou, a título de fundamento da sua conduta, que, «salvo o devido respeito, (...) [deve] acautelar-se o interesse público», leia-se, a satisfação das dívidas ao Erário Público, o Provedor de Justiça sublinhou que o interesse público não pode sobrepor-se à Lei, nem pode confundir-se com as dificuldades de gestão e/ou controlo que os órgãos de execução possam experienciar, precisamente aquelas que o legislador terá considerado que não deverão penalizar, abusivamente, os executados.

Mais se evidenciou que o interesse público, nesta matéria, não deixou de ser ponderado e reconhecido pelo legislador, que cingiu uma sua salvaguarda, por iniciativa do órgão de execução, a um prazo de 30 dias, findo o qual o mesmo legislador decidiu acautelar o interesse do executado, na falta de atuação oportuna em prol do interesse público.

O Provedor de Justiça também recordou que, mais do que qualquer outra entidade, está vocacionado para reconhecer a importância e a necessidade de se compatibilizar legalidade e justiça, tendo em atenção todos os interesses em jogo, públicos e privados. Contudo, impunha-se veicular que existem limites incontornáveis neste tipo de interpretações, que não poderão assentar em violações manifestas da lei, em termos de prática generalizada, cuja gravidade é de todo indefensável.

Em conclusão, concretizada grande parte da restituição devida (€ 2117,18), a quantia em falta (€ 106,78) foi aplicada inoportunamente, operação cuja ilegalidade foi reiteradamente assinalada junto do IGFSS, chamada de atenção, essa, que foi renovada através do ofício descrito, com o objetivo de evitar a repetição de tal prática.

Proc. Q-2823/15

Entidade visada: Caixa Geral de Depósitos (CGD)

Data: 2017/11/17

Assunto: Assuntos financeiros. Banca. Débito direto. Dúvidas sobre legitimidade

Sequência: No final do ano aguardava resposta

A intervenção do Provedor de Justiça foi suscitada a propósito de reclamação a que a Caixa Geral de Depósitos (CGD) não dera provimento, na qual era alegada a irregularidade de débitos diretos efetuados pela Iberdrola, por falta de autorização para o efeito, documentando-se que as contas bancárias do condomínio interessado só poderiam ser movimentadas com assinatura conjunta do administrador residente (o queixoso) e da administradora externa (empresa contratada).

O assunto também havia sido exposto ao Banco de Portugal, junto do qual se apurou que concluíra e transmitira ao queixoso não ter sido detetada qualquer infração.

Contudo, o enquadramento jurídico dos factos documentados na queixa suscitava dúvidas quanto à bondade de tal conclusão, motivo pelo qual o Provedor de Justiça optou por também interpelar a CGD, remetendo-a para o disposto no Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica ⁽⁷³⁾, destacando:

- O conceito de «operação de pagamento não autorizada», i.e., efetuada sem observância da forma acordada para lhe dar consentimento (artigo 65.º, n.º 3)⁽⁷⁴⁾;

- Os direitos do utilizador resultantes de uma (mera) comunicação de tal facto (de uma operação de pagamento não autorizada), a saber,

- O direito a obter uma retificação, se tiver efetuado a comunicação num prazo máximo de 13 meses a contar da data do débito (artigo 69.º, n.º 1)⁽⁷⁵⁾, e

(73) DL n.º 317/2009, de 30 de outubro e alterações subsequentes.

(74) «Artigo 65.º Consentimento e retirada do consentimento

(...) 3 - O consentimento deve ser dado na forma acordada entre o ordenante e o respetivo prestador do serviço de pagamento, sendo que, em caso de inobservância da forma acordada, se considera que a operação de pagamento não foi autorizada. (...)»

(75) «Artigo 69.º Comunicação de operações de pagamento não autorizadas ou incorretamente executadas e direito de retificação

1 - O utilizador do serviço de pagamento tem o direito de obter retificação, (...), se, após ter tomado conhecimento de uma operação de pagamento não autorizada ou incorretamente executada suscetível de originar uma reclamação, (...), comunicar o facto ao respetivo prestador do serviço de pagamento sem atraso injustificado e dentro de um prazo nunca superior a 13 meses a contar da data do débito. (...)»

- O direito a reembolso imediato, que enquanto não for concretizado faz acrescer o direito a juros moratórios desde a data em que o utilizador comunicou a irregularidade, à taxa legal acrescida de 10% (artigo 71.º, n.ºs 1 e 2)⁽⁷⁶⁾;

- As sanções aplicáveis ao prestador do serviço de pagamento, a título de infrações especialmente graves, quer pela realização de operações de pagamento não autorizadas, quer pelo incumprimento do seu dever de reembolso (alíneas n) e p) do artigo 95.º)⁽⁷⁷⁾.

Foram assinalados estes aspetos por se constatar que a CGD, em sede de resposta ao queixoso, invocara que não tinham sido exercidos os direitos de solicitar reembolsos, recusar cobranças ou inativar uma autorização de débito, enquadrando os factos no regime aplicável a operações autorizadas, mas incorretamente executadas.

Esta resposta não se afigurava adequada, porquanto os factos seriam enquadráveis no regime das operações não autorizadas (de todo), em cujos termos o utilizador não tem que solicitar a retificação ou o reembolso, bastando-lhe comunicar a irregularidade dentro de determinado prazo, para que o legislador lhe reconheça direta e imediatamente aqueles direitos.

Confrontada com esta argumentação, bem como com documentação reveladora de que o queixoso havia comunicado oportunamente que os débitos não teriam sido autorizados da forma acordada – i.e., mediante assinatura conjunta dos administradores do condomínio –, a CGD veio invocar que «não valida se a criação da autorização de débito direto, e posteriores cobranças, foi ou não autorizada pelo titular da conta», e que «o Condomínio [solicitou] (...) tão-somente a inativação da citada autorização, sem no entanto ter sido efetuado qualquer pedido de reembolso».

O Provedor de Justiça voltou a oficial a CGD, contrapondo que a questão relevante não se situava na validação, ou não, da criação da autorização de débito direto, mas sim nos efeitos que o RSP associa a uma operação irregular, consoante a situação factual corresponda a:

(76) «Artigo 71.º Responsabilidade do prestador do serviço de pagamento por operações de pagamento não autorizadas

1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 69.º, em relação a uma operação de pagamento não autorizada, o prestador de serviços de pagamento do ordenante deve reembolsá-lo imediatamente do montante da operação de pagamento não autorizada e, se for caso disso, repor a conta de pagamento debitada na situação em que estaria se a operação de pagamento não autorizada não tivesse sido executada.

2 - Sempre que o ordenante não seja imediatamente reembolsado (...) nos termos do número anterior, são devidos juros moratórios, contados dia a dia desde a data em que o utilizador (...) haja negado ter autorizado a operação de pagamento executada, até à data do reembolso efetivo, calculados à taxa legal, (...), acrescida de 10 pontos percentuais, sem prejuízo do direito à indemnização suplementar a que haja lugar.»

(77) «Artigo 95.º Infrações especialmente graves

São puníveis com coima de € 10 000 a € 5 000 000 ou de € 4000 a € 2 000 000, consoante seja aplicada a ente coletivo ou a pessoa singular, as infrações adiante referidas:

(...) n) A realização de operações de pagamento não autorizadas pelo ordenante, por inexistência ou por retirada do seu consentimento para a execução das mesmas, em violação do disposto no artigo 65.º;

(...) p) O incumprimento das obrigações de reembolso e pagamento previstas no n.º 1 do artigo 71.º (...); (...).»

Uma autorização de pagamento mal executada (artigos 69.º, n.º 1, 73.º, n.º 1 e 74.º, n.ºs 1 e 2);

Uma operação de pagamento não autorizada (artigos 69.º, n.º 1 e 71.º, n.ºs 1 e 2).

Em ambos os casos o direito de retificação depende da comunicação do facto ao prestador do serviço de pagamento no prazo máximo de 13 meses a contar do débito (artigo 69.º, n.º 1).

Já quanto ao reembolso:

Nas autorizações incorretamente executadas, o direito a reembolso, desde que verificadas certas condições (artigo 73.º, n.º 1)⁽⁷⁸⁾, depende de pedido, a apresentar no prazo de 8 semanas a contar da data do débito, podendo o prestador de serviços de pagamento reembolsar ou recusar (justificadamente), no prazo de 10 dias úteis (74.º, n.ºs 1 e 2)⁽⁷⁹⁾;

Nas operações não autorizadas, o prestador de serviços de pagamento deve reembolsar imediatamente o montante da operação e, se for caso disso, repor a conta debitada na situação em que estaria se a operação não tivesse sido executada (71.º, n.º 1), sendo devidos juros moratórios, à taxa legal acrescida de 10%, desde a data em que o utilizador comunicou a irregularidade (71.º, n.º 2).

Tal dever imediato, do prestador de serviços de pagamento, enquadra-se, na sua esfera, em sede de responsabilidade (epígrafe do artigo 71.º), que, sem prejuízo de eventual indemnização, determina uma obrigação imperativa de reembolsar – sem que aqui disponha de 10 dias úteis para o efeito, ou para o recusar (até porque só se «recusa» um «pedido», inaplicável neste enquadramento).

No caso concreto, comunicada oportunamente a operação de pagamento não autorizada, os efeitos de tal comunicação extravasam o do direito de retificação (nas palavras da CGD, «a inativação da citada autorização»), implicando um dever de reembolso imediato (ou, então, diferido, com juros agravados), não dependente de qualquer pedido, ao contrário do invocado pela CGD.

A este propósito, a CGD limitou-se a comunicar «(...) nada mais [ter] (...) a acrescentar aos factos já transmitidos, em sede de reclamações anteriores sobre o mesmo assunto (...)».

(78) «Artigo 73.º Reembolso de operações de pagamento iniciadas pelo beneficiário ou através deste

1 - O ordenante tem direito ao reembolso (...) de uma operação de pagamento autorizada, (...), caso estejam reunidas as seguintes condições:

a) A autorização não especificar o montante exato da operação (...); e

b) O montante da operação de pagamento exceder o montante que o ordenante poderia razoavelmente esperar com base no seu perfil de despesas anterior (...). (...)»

(79) «Artigo 74.º Pedidos de reembolso de operações de pagamento iniciadas pelo beneficiário ou através deste

1 - O ordenante tem direito a apresentar o pedido de reembolso, referido no artigo 73.º, de uma operação de pagamento autorizada, (...), durante um prazo de oito semanas a contar da data em que os fundos tenham sido debitados.

2 - No prazo de 10 dias úteis a contar da data da receção de um pedido de reembolso, o prestador de serviços de pagamento reembolsa o montante integral da operação de pagamento, ou apresenta uma justificação para recusar o reembolso (...). »

Face ao teor desta resposta, o Provedor de Justiça voltou a oficiar a CGD, assinalando que não bastaria a remissão por esta efetuada, para os «factos já transmitidos», precisamente porque tal atuação factual, sob apreço, carecia de fundamentação, sem a qual não passaria de facto consumado, cuja mera descrição não poderia suprir a necessidade de assentar em fundamentos com correspondência legal.

Seguiu-se nova resposta da CGD, onde, nada aludindo à norma do reembolso imediato (artigo 71.º, n.º 1 e 2 do RSP), citou a referente ao direito de retificação (artigo 69.º, n.º 1 do RSP), a par de cláusula contratual⁽⁸⁰⁾ que faz depender o direito de reembolso da apresentação de pedido de retificação, desta, invocando que o queixoso não formulou «pedido de retificação».

O Provedor de Justiça oficiou novamente a CGD, formulando chamada de atenção, nos termos e pelos motivos que se seguem:

Os direitos em causa são distintos e autonomamente regulados, visando-se com o de retificação desativar a ordem inválida, e com o de reembolso repor os valores debitados. Em relação às operações não autorizadas, a respetiva comunicação oportuna, pelo utilizador, gera na sua esfera quer o direito de ver retificada a ordem inválida, quer o direito de ver reembolsado o montante indevidamente debitado.

Em sede contratual, a CGD impõe ao utilizador o ónus de formular um pedido sobre algo que, por lei, o utilizador já titula com uma mera comunicação do facto relevante (operação de pagamento não autorizada). Este requisito adicional, contratualmente enxertado, não se limita a dar execução, de forma complementar, ao disposto na lei, uma vez que, no limite e como verificado neste caso, subtrai ao utilizador direitos que legalmente já lhe assistem.

Se até então a CGD invocara a inexistência de «qualquer pedido de reembolso» – requisito inaplicável ao caso, próprio do regime das operações autorizadas mas incorretamente executadas (artigos 73.º e 74.º) –, afirmando que só havia sido solicitada a retificação («tão-somente a inativação da citada autorização»), agora a CGD invocava uma falta de «pedido de retificação», baseada numa cláusula contratual que, evidentemente, não deverá produzir efeitos *contra legem*.

Ou seja, se até então parecia que o problema se cingia ao caso concreto, em resultado de um incorreto enquadramento jurídico dos factos, agora a questão assumira contornos preocupantes, por corresponder a uma prática generalizada assente em violação da lei.

De acordo com a argumentação da CGD, «a mera comunicação (...) e mesmo a existência de uma operação de pagamento não autorizada não permite concluir, automaticamente, no sentido do utilizador (...) pretender necessariamente a reposição da(s)

(80) *Cláusula 24.ª, n.º 16*: «Apresentado o pedido de retificação, a Caixa deverá, se for caso disso, e sem atraso injustificado, reembolsar o titular do montante do débito não autorizado, não executado ou incorretamente executado e, se for o caso disso, repor a conta na situação em que a mesma estaria se não tivesse ocorrido o débito não autorizado ou a execução incorreta do débito».

quantia(s) debitada(s) (...), já que, em última análise, pode não ter tido nenhum prejuízo com a execução da operação de pagamento em causa (ainda que não autorizada); para efeitos de reposição da(s) quantia(s) debitada(s) é, assim, imprescindível a apresentação, pelo utilizador do serviço de pagamento, de um pedido de retificação».

Assinalou este órgão do Estado que a CGD não se pode substituir ao legislador, o qual claramente estabeleceu regimes distintos, ora dispensando ora prevendo a apresentação de pedido, consoante as diferentes realidades reguladas.

Se para as operações não autorizadas considerou suficiente a mera comunicação desse facto, já para as operações incorretamente executadas não deixou de prever a apresentação de pedido de reembolso, também estabelecendo um prazo específico para o efeito, de 8 semanas (artigo 74.º, n.º 1).

O legislador teve o cuidado de apenas estabelecer tal diferença de regime em matéria de reembolso, que não para efeitos de retificação – direito que em ambos os casos é acionado com a mera comunicação da irregularidade que esteja em causa, para que futuramente seja inativada (por não autorizada) ou corretamente executada (a autorizada).

Já a CGD, alienando-se da ratio e da letra da lei, decidiu estabelecer contratualmente um único regime em matéria de direito de reembolso, que condiciona ao inovador «pedido de retificação», quer se trate de operação autorizada ou não.

Relativamente a uma operação não autorizada, o legislador associa efeitos automáticos à sua comunicação por presumir que o utilizador que a efetue terá por vontade que seja promovida a sua inativação e a reintegração no valor debitado, tratando-se de débito integralmente inesperado (de todo não autorizado), com toda a probabilidade de constituir um prejuízo na esfera do utilizador.

Diferentemente, uma operação incorretamente executada não deixa de ter por base uma autorização prévia, que, embora concretizada além ou aquém do seu conteúdo, pressupõe uma relação jurídica com a entidade beneficiária e, assim, uma conta corrente em cujo âmbito poderão ser operadas compensações e/ou acertos. Nesta situação, tem-se como mais provável a mitigação de danos e, assim, a pertinência da manifestação de vontade do utilizador, caso pretenda um reembolso, sem prejuízo de titular, logo com a comunicação da irregularidade, um direito à retificação (dos termos exatos da autorização de débito).

A CGD também alegou que, «(...) podendo estar-se, em tese, perante uma operação de pagamento não autorizada, não deixa de ser dificilmente compreensível que só quase 1 (um) ano depois do (...) [queixoso] nos ter dirigido a primeira comunicação sobre este tema, o Condomínio haja solicitado a inativação da autorização de débito (...) única interação que há com o Condomínio, devidamente representado (...) a que a Caixa deu seguimento em conformidade, não tendo o Condomínio, em momento algum, apresentado pedido de retificação nos termos previstos (...) [pelo que] não poderá ser assacada nenhuma responsabilidade à CGD».

A este propósito, e com relevância geral, o Provedor de Justiça sublinhou:

A distinção que a CGD faz quanto ao que não é de diferenciar, i.e., a retificação, numa operação de pagamento não autorizada, consistirá precisamente na inativação da ordem inválida subjacente;

A promiscuidade de regimes contratualmente introduzida ao arrepio da legalidade, uma vez que, numa operação de pagamento não autorizada, o direito ao reembolso, resultante da responsabilidade assacável à CGD, não depende de qualquer tipo de pedido mas sim da mera comunicação do facto irregular em causa.

Já quanto ao alegado «abuso de direito», no caso concreto, o Provedor de Justiça manifestou o seu desagrado por, com tal alegação, a CGD revelar que não atentara, até então, nos factos que consubstanciavam a realidade sob análise, prévia e profusamente descrita e documentada. Na reclamação que deu entrada na CGD, o queixoso questionava a regularidade de débitos diretos porque, à sua revelia, a ordem controvertida foi subscrita pela outra administradora do condomínio.

Em conclusão, para além de confundir direitos que são distintos (retificação e reembolso), a CGD, em sede contratual, estipula um requisito adicional para a efetivação de direitos que os utilizadores já titulam por força da lei quando comunicam uma operação de pagamento não autorizada, enquadramento que o legislador bem distingue, em termos de regime (*/ratio*), das operações incorretamente executadas. Atendendo à postura da CGD, de assumido e claro atropelo da lei no caso, resultante de prática geral, não pôde o Provedor de Justiça deixar de manifestar a sua preocupação, através desta chamada de atenção.

2.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa

Proc. Q-6269/14

Entidade visada: CIF - Clube Internacional de Férias, SA

Data: 2017/02/09

Assunto: Assuntos económicos. Cláusulas contratuais gerais. Direito de habitação turística

Foi solicitada a intervenção do Provedor de Justiça para que, ao abrigo da alínea c), do n.º 1, do artigo 26.º, do Regime das Cláusulas Contratuais Gerais (RCCG)⁽⁸¹⁾, requeresse ao Ministério Público a instauração de uma ação destinada a obter a condenação da CIF - Clube Internacional de Férias, SA (CIF) na abstenção do uso ou da recomendação de cláusula contratual geral (CCG) tida por proibida, ao abrigo do mesmo regime.

(81) Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, e alterações subsequentes.

Reportava-se o pedido, por um lado, ao teor da CCG 1.2., segundo a qual o contrato teria «duração vitalícia a partir da data da sua assinatura», e, por outro lado, ao facto de nada ser dito «quanto à possibilidade efetiva dos subscritores (...) colocar(em) termo ao referido contrato».

No entendimento dos autores da queixa, tratar-se-ia de CCG «manifestamente abusiva e proibida por lei», face ao previsto nos artigos 18.º, alínea j) – a aplicável às relações com consumidores finais por força do artigo 20.º – e 22.º, n.º 1, alínea a), do RCCG⁽⁸²⁾.

À contratação em causa era aplicável o Regime Jurídico da Habitação Periódica (RJHP)⁽⁸³⁾, que regula os direitos reais de habitação periódica e os direitos obrigacionais de habitação turística.

De facto, em 1999, o legislador introduziu alterações⁽⁸⁴⁾ que tornaram inequívoca a submissão dos contratos referentes a clubes e cartões de férias (como o do caso, Cartão *Interpass Double Gold*) ao regime aplicável aos direitos de habitação turística.

Na redação vigente⁽⁸⁵⁾ do artigo 45.º, do RJHP (cf. alínea b), do n.º 2)

«Os direitos de habitação turística (...) incluem (...) os direitos obrigacionais constituídos ao abrigo de: (...) Contratos de aquisição de produtos de férias de longa duração, entendendo-se estes como os contratos de duração superior a um ano, mediante os quais o consumidor adquire, a título oneroso, o direito a beneficiar de descontos ou outras vantagens a nível de alojamento, por si só ou em combinação com serviços de viagens ou outros, nomeadamente contratos referentes a cartões e clubes de férias, cartões turísticos ou outros de natureza semelhante».

Já nos termos do artigo 47.º do RJHP

«Os direitos de habitação turística são, na falta de indicação em contrário, perpétuos, podendo ser fixado um limite de duração não inferior a um ano, a contar da data da sua constituição ou da data da abertura ao público do empreendimento turístico quando o empreendimento estiver ainda em construção».

(82) «Artigo 18.º - Cláusulas absolutamente proibidas

São em absoluto proibidas, designadamente, as cláusulas contratuais gerais que:

(83) (...) j) Estabeleçam obrigações duradouras perpétuas ou cujo tempo de vigência dependa apenas da vontade de quem as disponibiliza; (...)».

«Artigo 22.º - Cláusulas relativamente proibidas

1 - São proibidas, consoante o quadro negocial padronizado, designadamente, as cláusulas contratuais gerais que:

a) Prevejam prazos excessivos para a vigência do contrato ou para a sua denúncia; (...)».

DL n.º 275/93, de 5 de agosto, cuja versão consolidada poderá ser consultada em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=648&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&.

(84) Através do Decreto-Lei n.º 180/99, de 22 de maio, o qual aditou um n.º 2 ao artigo 45.º, prevendo que «Os direitos de habitação turística (...) incluem, nomeadamente, os direitos obrigacionais constituídos no âmbito de contratos referentes a cartões e clubes de férias, cartões turísticos ou outros de natureza semelhante».

(85) Com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 37/2011, de 10 de março.

Trata-se, portanto, de um direito, supletivamente perpétuo, o que não se confunde com «obrigações duradouras perpétuas ou cujo tempo de vigência dependa, apenas, da vontade de quem as predisponha», podendo o contrato remeter-se ao silêncio, ou reproduzir a perpetuidade que resultaria do regime legal supletivo.

Ora, no clausulado sob análise, até figurava indicação contrária à perpetuidade, na medida em que nele se estabelecia uma duração vitalícia, que não supera a da longevidade do seu titular originário, ou seja, não se transmite aos seus sucessores.

A aplicar-se, a proibição prevista no artigo 18.º, alínea j), do RCCG, respeitaria, assim, às obrigações associadas a um direito perpétuo, obrigações, essas, cuja duração acompanharia a da titularidade do direito que o legislador visa proteger.

Contudo, em relação às obrigações em causa não se colocava tal problema, não só porque vitalícias, mas também porque não se estaria perante um monopólio do predisponente quanto ao tempo por que vigorariam na esfera do consumidor.

Isto pelo facto de o RJHP, desde 2011⁽⁸⁶⁾, prever que «A partir do pagamento da segunda prestação [anual], o titular tem o direito de resolver o contrato sem sofrer qualquer sanção, desde que informe o profissional no prazo de 14 dias seguidos a contar da receção do pedido de pagamento de cada prestação».

Esta forma de resolução equivale a uma denúncia, em plena vigência e execução contratual, que não se confunde com o direito de livre resolução, a exercer num prazo inicial - atualmente, de 14 dias -, e equivalente a um direito a retratação (arrependimento) do consumidor.

Esta distinção é relevante para o esclarecimento de aspeto também assinalado na queixa, segundo a qual o clausulado seria «omisso, quanto à possibilidade efetiva dos subscritores (...) colocar[em] termo ao referido contrato».

O artigo 49.º do RJHP prevê o direito de livre resolução, e manda aplicar os termos que no direito real de habitação periódica se lhe aplicam (cf. artigo 16.º), que por sua vez remetem para a imposição de que, em sede pré-contratual, tal direito seja informado ao consumidor em suporte duradouro (cf. artigo 11.º).

Ou seja, o legislador apenas impõe um dever de informação, expressa, deste direito, distinto do referente à denúncia, cuja aplicabilidade também não deixa de ter lugar, ao abrigo do regime aplicável.

Dito de outro modo, estivessem ou não presentes no clausulado, estes direitos sempre resultariam da aplicação do RJHP, mas, relativamente ao direito de livre resolução inicial, o legislador impõe um dever de informação ao consumidor.

Nesta matéria, alheia ao RCCG, também não se vislumbrou qualquer irregularidade, uma vez que no contrato constava, de forma expressa e até com citação da norma

(86) Cf. Artigo 50.º-A, referente ao pagamento escalonado do preço dos direitos, em prestações anuais.

pertinente, a informação relativa ao direito de livre resolução inicial, na certeza, porém, de que se trataria de questão afeta à ASAE, entidade de fiscalização do RJHP.

Por fim, e com base no que se disse, também se perceberá que não se estava perante CCG com previsão de «prazos excessivos para a vigência do contrato ou para a sua denúncia».

Uma coisa é o direito de habitação turística, outra coisa é o contrato que o convençione a par das obrigações associadas (designadamente, de pagamento).

O legislador estabelece para o contrato uma longa duração, fixando-lhe uma durabilidade mínima de um ano, e admite que o direito de habitação turística aí convençionado possa atingir a perpetuidade, se as partes se pautarem pelo silêncio ou não estabelecerem algo em contrário.

No caso, a CCG estabelecia uma duração vitalícia, superior a um ano e inferior à que fosse perpétua, i.e., situando-se na margem temporal legalmente imposta/admitida.

Na hipótese de se configurar como perpétuo (ou, como no caso, vitalício), o direito de habitação turística manterá tal duração até que o respetivo titular altere e assim manifeste a sua vontade, pondo termo a um contrato cuja duração máxima poderá, como se viu, corresponder a dois anos (cf. n.º 5 do artigo 50.º-A do RJHP, acima citado).

Querendo, o titular do direito poderá ver assegurada a respetiva perpetuidade enquanto estiver disposto a assumir as obrigações, contratuais, que lhe são inerentes (no caso, vitalícias), sem prejuízo da possibilidade de alterar este estado de coisas a partir da segunda anuidade, através da denúncia do contrato, nos termos legalmente estabelecidos.

Ou seja, independentemente de qual seja a vontade do predisponente, o legislador coloca na exclusiva disponibilidade do consumidor, seja a manutenção de uma eventual perpetuidade do seu direito de habitação turística, seja a cessação do contrato que o suporta, por não mais pretender suportar os respetivos encargos, para o que poderá operar uma denúncia sem qualquer sanção, desde que decorridos pelo menos dois anos.

No clausulado analisado, a vigência do contrato obedeceria à duração vitalícia do direito de habitação turística, e ao mesmo clausulado aplicar-se-ia o RJHP, em cujos termos também assistia ao consumidor o direito de denunciar o contrato, logo a partir do pagamento da segunda prestação anual.

Não havendo, assim, motivo para a intervenção reclamada, foi determinado o arquivamento do procedimento, com comunicação das conclusões aos queixosos, também informados do direito, que sempre lhes assistiria, de, junto do MP e de forma fundamentada, requerem a instauração da ação inibitória.



Proc. Q-5884/17

Entidade visada: Banco de Portugal

Data: 2017/10/19

Assunto: Assuntos financeiros. Banca. Cópia do cartão de cidadão

Na queixa dirigida ao Provedor de Justiça por um cliente de uma instituição financeira, contestou-se a exigência de entrega de fotocópia do cartão do cidadão para efeitos de instrução de um pedido de concessão de crédito, posição que havia também sido ratificada pelo Banco de Portugal quando, na qualidade de entidade de supervisão, fora chamado a pronunciar-se sobre uma reclamação que lhe foi dirigida por esse cliente.

Analisada a questão, concluiu-se pela falta de fundamento da queixa, tendo o queixoso sido elucidado acerca dos fundamentos desta tomada de posição, nos seguintes termos:

É certo que, segundo o disposto no artigo 5.º, n.º 2 da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro⁽⁸⁷⁾, «É (...) interdita a reprodução do cartão de cidadão em fotocópia ou qualquer outro meio sem consentimento do titular, salvo nos casos expressamente previstos na lei ou mediante decisão de autoridade judiciária».

Contudo, crê-se que a ressalva constante da parte final desse preceito significa que aquela proibição genérica poderá ceder, passando, por isso, a ser admissível a exigência de reprodução do documento de identificação para a prática de determinados atos para os quais a lei prescreva essa obrigatoriedade.

Ora, no que diz respeito à prática bancária, essa obrigatoriedade decorria, até há pouco tempo, desde logo, do Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2013⁽⁸⁸⁾, que veio «(...) regular as condições, mecanismos e procedimentos necessários ao efetivo cumprimento dos deveres preventivos do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo previstos no Capítulo II da lei, no âmbito da prestação de serviços financeiros sujeitos à supervisão do Banco de Portugal (...)».

Logo no artigo 9.º, n.º 1, alínea a), desse diploma, estabeleceu-se o dever de identificação dos clientes sempre que se firme qualquer relação de negócio - conceito que abrange várias outras operações para além da abertura de contas de depósito - mais se acrescentando, no artigo 10.º, n.º 2, do mesmo Aviso, que «As instituições financeiras devem, em qualquer circunstância, conservar em arquivo elementos que evidenciem inequivocamente que procederam à comprovação da veracidade dos elementos identificativos, em conformidade com o previsto neste Aviso».

Como claramente resulta do texto desse Aviso, o mesmo limita-se a concretizar as disposições que já emanavam da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho⁽⁸⁹⁾, a qual estabeleceu medi-

(87) Na redação dada pela Lei n.º 32/2017, de 1 de junho.

(88) Alterado pelo Aviso n.º 3/2017, de 20 de junho.

(89) Última redação dada pela Lei n.º 118/2015, de 31 de agosto.

das de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro, e a Diretiva n.º 2006/70/CE, da Comissão, de 1 de agosto, relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro e das atividades e profissões especialmente designadas para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

Ora, através da alínea a), do n.º 1, do artigo 39.º, da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, o legislador atribuiu ao Banco de Portugal a competência para regulamentar os deveres de informação e de esclarecimento constantes desse diploma.

Simultaneamente decorria, de forma inequívoca, do artigo 7.º, n.ºs 1 e 3 da Lei n.º 25/2008, que as entidades sujeitas deveriam exigir e verificar a identidade dos seus clientes através da apresentação de documento original válido com fotografia, do qual constasse o nome completo, a data de nascimento e a nacionalidade.

Foi também previsto no artigo 14.º do mesmo diploma o dever de conservação das «(...) cópias ou referências aos documentos comprovativos do cumprimento do dever de identificação e de diligência (...) por um período de sete anos após o momento em que a identificação se processou ou, no caso das relações de negócio, após o termo das mesmas (...) e que «os originais, cópias, referências ou quaisquer suportes duradouros, com idêntica força probatória, dos documentos comprovativos e dos registos das operações devem ser sempre conservados, de molde a permitir a reconstituição da operação, durante um período de sete anos a contar da sua execução, ainda que, no caso de se inserir numa relação de negócio, esta última já tenha terminado».

Entretanto, recentemente, aqueles dois diplomas (Aviso n.º 5/2013 e Lei n.º 25/2008) foram objeto de algumas alterações que tiveram como assumido propósito «(...) permitir às instituições financeiras optar pelos procedimentos de comprovação dos elementos identificativos que melhor se adequem à sua realidade operativa e às soluções tecnológicas hoje existentes, desde que permitam assegurar a integral observância dos requisitos legais e regulamentares em vigor, sem perda de qualidade do processo identificativo».

Assim, o artigo 14.º, n.º 2, do Aviso n.º 5/2013, passou a dispor, por via da alteração introduzida pelo Aviso n.º 3/2017, que

«a comprovação documental dos elementos referidos nas subalíneas i) a v) das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 17.º só pode ser efetuada mediante originais, em suporte físico ou eletrónico, ou cópia certificada dos mesmos, ou ainda mediante o acesso à respetiva informação eletrónica com valor equivalente, designadamente através:

- a) Da utilização eletrónica do Cartão de Cidadão, do recurso a plataforma de interoperabilidade entre sistemas de informação da Administração Pública ou a dispositivos que confirmam certificação qualificada ou um idêntico grau de segurança;
- b) Da recolha e verificação dos dados eletrónicos junto das entidades competentes responsáveis pela sua gestão.»

Do mesmo modo, ao artigo 18.º, n.º 5, do mesmo Aviso foi dada a seguinte redação:

«5 - Nos casos de abertura de contas com recurso a meios de comunicação à distância, a comprovação dos elementos identificativos referidos no artigo anterior deve ser efetuada através de um dos seguintes meios:

- a) Disponibilização à instituição de crédito de cópia certificada da documentação comprovativa exigida;
- b) Acesso, por parte da instituição de crédito, aos documentos em versão eletrónica com valor equivalente, designadamente fazendo uso do serviço de Fornecedor de Autenticação do Cartão de Cidadão ou através da Chave Móvel Digital disponibilizados pelo Estado Português;
- c) Outros procedimentos de comprovação que ofereçam graus de segurança idênticos aos referidos nas alíneas anteriores, nos termos a definir por Instrução do Banco de Portugal.⁽⁹⁰⁾»

Por sua vez, também a Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, foi recentemente revogada pela Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto (que entrou em vigor em 18 de setembro de 2017), mas continua a postular-se como um dos deveres basilares a que estão sujeitas as instituições de crédito, de pagamento e as sociedades financeiras (entre outras), em quaisquer relações de negócios, o dever de identificação dos respetivos clientes, como mecanismo essencial no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Sob a epígrafe «Meios comprovativos dos elementos identificativos», estabeleceu-se no artigo 25.º desse novo diploma que:

«1 — Para efeitos da verificação da identificação das pessoas singulares, as entidades obrigadas exigem sempre a apresentação de documentos de identificação válidos, dos quais constem os elementos identificativos previstos nas subalíneas i) a vi) da alínea a) do n.º 1 do artigo anterior.

2 — A comprovação dos dados referidos no número anterior é efetuada pelos seguintes meios, sempre que os clientes e os respetivos representantes disponham dos elementos necessários para o efeito e manifestem à entidade obrigada a intenção de recorrer aos mesmos:

- a) Através da utilização eletrónica do cartão de cidadão com recurso à plataforma de interoperabilidade da administração pública, após autorização do titular dos documentos ou do respetivo representante;
- b) Através de Chave Móvel Digital;
- c) Com recurso a plataformas de interoperabilidade entre sistemas de informação emitidos por serviços públicos, nos termos do Regulamento (UE) 910/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014.

3 — Para efeitos do disposto no número anterior, as entidades obrigadas disponibilizam os meios e serviços tecnológicos necessários.

(90) Trata-se da Instrução n.º 9/2017 do Banco de Portugal que, essencialmente, estabeleceu a videoconferência como meio alternativo de comprovação dos elementos identificativos.

4 — Fora dos casos previstos no n.º 2, a comprovação dos documentos referidos no n.º 1 é efetuada mediante:

- a) Reprodução do original dos documentos de identificação, em suporte físico ou eletrónico;
- b) Cópia certificada dos mesmos;
- c) O acesso à respetiva informação eletrónica com valor equivalente, designadamente através:
 - i) Do recurso a dispositivos que confirmam certificação qualificada, nos termos a definir por regulamentação;
 - ii) Da recolha e verificação dos dados eletrónicos junto das entidades competentes responsáveis pela sua gestão.»

Desta nova legislação se infere que as instituições de crédito continuam não só autorizadas, como mesmo obrigadas, em determinados casos, nomeadamente quando não se afigurem viáveis quaisquer outras alternativas possíveis de comprovação dos elementos identificativos, a proceder à reprodução do original dos documentos de identificação, em suporte físico ou eletrónico.

Como decorre ainda do artigo 84.º, alínea b), dessa nova Lei, o Banco de Portugal permanece como entidade de supervisão, nomeadamente para efeitos de verificação do cumprimento, pelas entidades financeiras, dos deveres e obrigações aí previstos, entre os quais, o dever de identificação.



Proc. Q-6780/16

Entidade visada: Autoridade Tributária e Aduaneira

Data: 2017/06/21

Assunto: Fiscalidade. Dupla tributação internacional. Crédito de imposto

A queixosa solicitava a restituição do IRS liquidado pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) relativamente ao ano de 2015, alegando tratar-se de uma situação de dupla tributação gerada pela circunstância de ter auferido rendimentos em Portugal e na Noruega, país onde passara a residir e trabalhar a partir de agosto daquele ano.

Importava, pois, analisar o problema à luz da Convenção Entre a República Portuguesa e o Reino da Noruega para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento⁽⁹¹⁾.

Nos termos do artigo 1.º da aludida Convenção, a mesma aplica-se a residentes de um ou de ambos os Estados-Membros. Muito embora a queixosa informasse que passara a

(91) <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/0586D13A-3C8A-4FE8-B35F-54BC77BF8E4/0/noruega.pdf>

residir na Noruega a partir de agosto de 2015, constatou-se que no ano de 2015 ainda tinha residência fiscal em Portugal, uma vez que só alterara a morada que constava do cadastro fiscal português em abril de 2016. Assim sendo, os rendimentos auferidos no ano em causa haviam sido coletados de acordo com o regime de tributação vigente em Portugal, nos termos do disposto no artigo 13.º, n.º 1, do Código do IRS.

Determina esta norma que «*ficam sujeitos a IRS as pessoas singulares que residam em território português*». Por seu turno, a regra constante do artigo 15.º daquele Código dispõe que sendo as pessoas residentes em território português, o IRS incide sobre a totalidade dos rendimentos, «*incluindo os obtidos fora desse território*».

Uma vez que a legislação interna norueguesa determina que são tributáveis no Estado da fonte (Noruega) os rendimentos auferidos naquele país, não havendo, desta forma, uma competência exclusiva de qualquer dos dois Estados na tributação desses rendimentos - podendo os dois países tributar o mesmo rendimento, portanto -, a dupla tributação internacional é, nos termos daquela Convenção, *evitada* por recurso ao denominado «crédito de imposto», em conformidade com o disposto na alínea a), do n.º 1, do artigo 23.º, da mesma Convenção.

Vale isto por dizer que, após apurada a coleta de IRS por aplicação da respetiva taxa ao rendimento total englobado (os rendimentos auferidos em Portugal e os rendimentos auferidos na Noruega), foi deduzido, nos termos do artigo 81.º do Código do IRS, o imposto pago na Noruega (o qual a queixosa havia declarado – e bem – no Anexo J entregue com a sua declaração Modelo 3 de IRS do ano em causa).

Estabelece a aludida norma da Convenção que «quando um residente de Portugal obtiver rendimentos que, de acordo com o disposto nesta Convenção, *possam ser tributados no Reino da Noruega, Portugal deduzirá do imposto sobre os rendimentos desse residente uma importância igual ao imposto sobre o rendimento pago no Reino da Noruega (...)*», o que poderia querer dizer, a ficar a norma por aqui, que ao imposto a pagar em Portugal deveriam ser deduzidos os € 1327,13 de imposto que a queixosa havia pago na Noruega, do que resultaria até imposto a devolver em Portugal.

Acrescenta, no entanto, aquela mesma disposição que «*A importância deduzida não poderá, contudo, exceder a fração do imposto sobre o rendimento, calculado antes da dedução, correspondente aos rendimentos que podem ser tributados na Noruega*» – adotando-se assim o denominado método de imputação ordinária, que significa que o desconto no imposto a pagar em Portugal só é outorgado até ao limite do mais baixo dos impostos em concurso (no caso o português, segundo simulações efetuadas), sendo que a razão deste limite é a de que os Tesouros nacionais admitem anular o seu próprio imposto mas não apreciam reembolsar os contribuintes de impostos pagos a Estados estrangeiros⁽⁹²⁾.

(92) Nesse sentido XAVIER, Alberto, *Direito tributário internacional*, Almedina, 2.ª edição atualizada, 2017

Este método de imputação é efetivamente um dos aceites pelo ordenamento jurídico português - resulta da alínea b), do n.º 1, do artigo 81.º,⁽⁹³⁾ do Código do IRS -, e justifica por que motivo a queixosa pagou € 1317,13 de imposto na Noruega e a dedução relativa à dupla tributação internacional se limitou apenas a € 400,67, que seria o imposto devido em Portugal para o mesmo rendimento global e respetivas deduções, em que se incluíam, no caso em apreço, despesas gerais, de saúde e relativas a habitação.

Assim, comunicou-se à queixosa que agira corretamente ao declarar os rendimentos auferidos na Noruega, no Anexo J à Declaração Modelo 3 de IRS (a cuja entrega estava obrigada, uma vez que ainda era considerada residente em Portugal), mencionando simultaneamente o imposto pago na Noruega, no campo próprio ali existente para o efeito, de modo a que lhe fosse deduzido – como foi - o crédito de imposto a que teria direito.

3. Direitos sociais

3.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos

a) Sugestões

Proc. Q-3651/17

Entidade visada: Secretária de Estado da Segurança Social

Data: 2017/08/04

Assunto: Regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice na sequência de desemprego de longa duração:

I. Regime de proteção no desemprego dos trabalhadores que exercem funções públicas abrangidos pelo regime de proteção social convergente (RPSC).

II. Situação particular dos trabalhadores docentes abrangidos pelo RPSC:

a) Docentes contratados do ensino público;

(93) «Artigo 81.º, n.º 1 - Os titulares de rendimentos das diferentes categorias obtidos no estrangeiro têm direito a um crédito de imposto por dupla tributação jurídica internacional, dedutível até à concorrência da parte da coleta proporcional a esses rendimentos líquidos, considerados nos termos do n.º 6 do artigo 22.º, que corresponde à menor das seguintes importâncias: (Redação da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro)

a) Imposto sobre o rendimento pago no estrangeiro;

b) Fração da coleta do IRS, calculada antes da dedução, correspondente aos rendimentos que no país em causa possam ser tributados, líquidos das deduções específicas previstas neste Código. (Redação dada pela Lei 39-A/2005, de 29 de Julho)

2 - Quando existir convenção para eliminar a dupla tributação celebrada por Portugal, a dedução a efetuar nos termos do número anterior não pode ultrapassar o imposto pago no estrangeiro nos termos previstos pela convenção.»

b) Docentes dos estabelecimentos de ensino superior, particular ou cooperativo, abrangidos pelo regime misto constante do Decreto-Lei n.º 327/85, de 8 de agosto; e dos estabelecimentos do ensino não superior, particular e cooperativo, abrangidos pelo regime misto constante do Decreto-Lei n.º 321/88, de 22 de setembro

Sequência: O Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social informou que «todas as questões estão a ser tratadas de forma integrada em articulação com o Ministério da Educação, esperando-se a sua resolução para breve»

O Provedor de Justiça recebeu várias queixas que evidenciam a situação de desigualdade em que se encontram os trabalhadores em funções públicas abrangidos pelo regime de proteção social convergente (RPSC), os docentes contratados do ensino público e os docentes dos estabelecimentos de ensino superior, particular e cooperativo, assim como do ensino não superior particular e cooperativo, também abrangidos pelo RPSC, a quem foi reconhecido o direito à proteção social no desemprego e a quem, findo o período de desemprego subsidiado, não é permitido aceder a qualquer regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação por velhice e, nomeadamente, à aposentação antecipada prevista no artigo 37.º-A do Estatuto da Aposentação.

Apreciadas as várias situações apresentadas e as especificidades de regime aplicável a cada grupo de queixosos, o Provedor de Justiça entendeu solicitar à Secretária de Estado da Segurança Social a adoção das medidas legislativas adequadas à resolução dos problemas suscitados, em obediência aos princípios da igualdade, da equidade social, da unidade, do primado da responsabilidade pública e da convergência de regimes, ínsitos na Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, de modo a acautelar os direitos e interesses legítimos dos interessados, tendo concluído e sugerido nomeadamente o seguinte:

a) A Lei 4/2009, de 29 de janeiro, que criou o RPSC, só parcialmente entrou em vigor, aguardando-se ainda a regulamentação imposta pelo respetivo artigo 29.º relativamente às eventualidades previstas no artigo 13.º.

b) Presentemente, apenas a proteção na eventualidade parentalidade (maternidade, paternidade e adoção) está regulamentada em convergência com o regime geral de segurança social (RGSS).

c) Os trabalhadores em funções públicas abrangidos pelo RPSC, a quem foi reconhecido o direito à proteção social no desemprego, encontram-se, findo o período de desemprego subsidiado, numa situação de manifesta desigualdade, uma vez que não lhes é permitido aceder a qualquer regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação por velhice.

d) Assim, importa dar cumprimento urgente ao imperativo legal de regulamentar as eventualidades previstas no artigo 13.º daquele diploma, em particular a eventualidade desemprego, tendo em consideração o disposto nos artigos 19.º, 29.º, 31.º e 32.º, n.º 2, sugerindo-se nomeadamente o seguinte:

i) Por um lado, que seja clarificado por lei o sentido do conceito de subscritor da CGA, em termos atualistas e conformes com as normas já em vigor do RPSC, por forma a ser considerado como tempo de subscritor todo o tempo que a lei reconhece como equivalente à entrada de contribuições para a CGA (artigo 19.º), permitindo-se, deste modo, o acesso ao regime da pensão antecipada, findo o período de desemprego subsidiado, ao abrigo do disposto no artigo 37.º-A do Estatuto da Aposentação.

ii) Por outro lado – e dando mais um passo no aprofundamento da convergência do RPSC com o RGSS – que seja estabelecido um regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação, na sequência de desemprego de longa duração, em termos similares aos que constam do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, e demais legislação complementar, que regula o regime da reparação na eventualidade desemprego dos trabalhadores por conta de outrem do RGSS.

e) Relativamente à situação dos docentes contratados do ensino público abrangidos pelo RPSC, cuja proteção no desemprego é ainda hoje assegurada pelo Decreto-Lei n.º 67/2000, de 26 de abril, verifica-se que, findo o período de desemprego subsidiado, ficam também eles numa situação de manifesta desigualdade, porquanto não lhes é igualmente permitido aceder a qualquer regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação por velhice, contrariamente ao que se verifica com a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, abrangidos pelo RGSS, e dos trabalhadores em funções públicas no ativo, abrangidos pelo RPSC.

f) Desde a data da entrada em vigor dos artigos 9.º e 10.º da Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro, que parece ter deixado de existir fundamento para a subsistência de um regime diferenciado de proteção no desemprego dos docentes contratados do ensino público relativamente ao da generalidade dos trabalhadores em funções públicas, pelo que se sugere que seja ponderada, no âmbito da regulamentação da eventualidade desemprego prevista nos artigos 13.º e 29.º da Lei 4/2009, de 29 de janeiro, a eventual harmonização da legislação aplicável a uns e a outros.

g) Os docentes dos estabelecimentos de ensino superior, particular e cooperativo, bem assim como os do ensino não superior particular e cooperativo, também abrangidos pelo RPSC, estão sujeitos a um regime misto de proteção social, consagrado nos Decretos-Lei n.º 327/85, de 8 de agosto, e n.º 321/88, de 22 de setembro, bem assim como na legislação complementar, que não lhes assegura igualmente a possibilidade de aceder a qualquer regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice.

h) Acresce que o regime que lhes é aplicável, muito embora confira a possibilidade de verem contado o período de desemprego subsidiado como tempo de serviço para efeitos de aposentação, não os desobriga do pagamento das correspondentes quotas, ao contrário do que sucede com todos os demais trabalhadores na situação desemprego – quer sejam os trabalhadores abrangidos pelo RGSS, quer sejam os trabalhadores em funções públicas abrangidos pelo RPSC, quer sejam ainda os docentes contratados do ensino

público também abrangidos pelo RPSC – aos quais é reconhecido durante os períodos em causa a equivalência à entrada de quotizações e contribuições.

i) Neste sentido, urge igualmente adotar uma medida legislativa que permita solucionar as questões evidenciadas nas alíneas g) e h) que há muito tempo afetam os docentes do ensino particular e cooperativo e os colocam também numa situação de manifesta desigualdade face à proteção social que, neste domínio, é assegurada à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, abrangidos pelo RGSS, e dos trabalhadores em funções públicas no ativo, abrangidos pelo RPSC.

O assunto veio a ser objeto de apreciação em reuniões realizadas com a Senhora Secretária de Estado da Segurança Social e com o respetivo Gabinete, em 15 de setembro e 23 de novembro de 2017, respetivamente.

Entretanto, o Provedor de Justiça foi informado de que «todas as questões estão a ser tratadas de forma integrada em articulação com o Ministério da Educação, esperando-se a sua resolução para breve».



Proc. Q-3558/16

Entidade visada: Secretária de Estado da Segurança Social

Data: 2017/02/07

Assunto: Regime legal de proteção na parentalidade. Subsídio parental nas licenças de gozo obrigatório

Sequência: Aguarda resposta definitiva

O Provedor de Justiça recebeu uma queixa de um cidadão que, tendo gozado a licença parental obrigatória a que se refere o artigo 43.º do Código do Trabalho, se viu impossibilitado de aceder ao correspondente subsídio parental inicial exclusivo do pai (a pagar pela Segurança Social) por não reunir o prazo de garantia legalmente exigido para o efeito.

O problema prende-se com o facto de a licença parental em causa, embora de gozo obrigatório, só ser subsidiada pela Segurança Social no caso de o trabalhador ter, à data do facto determinante da prestação, seis meses civis, seguidos ou interpolados, de registos de remunerações da Segurança Social (prazo de garantia).

No caso concreto, o pai trabalhador viu-se obrigado a gozar a licença parental de 15 dias úteis, mas não pôde aceder ao correspondente subsídio porque, estando a trabalhar há pouco tempo, não preenchia o referido prazo de garantia.

Importa ter em conta que a licença de gozo obrigatório determina, a par das demais licenças de proteção na parentalidade, a perda de remuneração, não havendo por parte da

entidade empregadora a obrigação de pagar aos seus trabalhadores os dias em que estes estejam ausentes do trabalho por motivo de gozo dessas licenças.

Consequentemente, embora se tenha visto obrigado por força do n.º 1 do artigo 43.º do Código de Trabalho, a gozar a licença parental de 15 dias úteis, o interessado não recebeu qualquer remuneração da sua entidade empregadora, nem pôde aceder ao correspondente subsídio da Segurança Social, tendo ficado sem direito a qualquer remuneração durante o tempo em que gozou a licença e permanecido, durante esse alargado período, numa situação de total desproteção social.

Analisado o assunto, concluiu o Provedor de Justiça que a situação descrita, para além de injusta, contraria não só o espírito do regime legal de proteção social na parentalidade, como contende com o princípio constitucional de proteção da maternidade e paternidade enquanto valores sociais eminentes, ínsito no artigo 68.º da Constituição da República Portuguesa.

O legislador, ao estabelecer as licenças de gozo obrigatório (previstas nos artigos 41.º e 43.º do Código do Trabalho e nos artigos 13.º e 15.º da Lei n.º 91/2009, de 9 de abril), pretendeu garantir que os pais e mães possam cumprir efetivamente os seus deveres parentais – reforçando os laços afetivos que se criam na fase inicial de vida dos seus filhos, ao mesmo tempo que, no interesse das crianças, lhes asseguram os cuidados necessários na primeira infância – sem que, pelo exercício desses deveres de parentalidade, possam ser prejudicados económica ou profissionalmente.

Considerando que as licenças parentais obrigatórias têm plena razão de ser, atentos os interesses em presença, constitucionalmente consagrados, torna-se imperativo concluir que tais licenças obrigatórias devem ser sempre remuneradas mediante a atribuição do correspondente subsídio, o qual não poderá, nestes casos, ficar dependente do preenchimento de quaisquer condições, *máxime* do preenchimento de um qualquer prazo de garantia.

Neste sentido, o Provedor de Justiça dirigiu à Secretária de Estado da Segurança Social um ofício, datado de 7 de fevereiro de 2017, sugerindo que se procedesse à alteração da legislação em vigor no sentido de garantir que as licenças de parentalidade de gozo obrigatório sejam sempre, e sem submissão a qualquer condição, integralmente subsidiadas, de modo que do respetivo gozo efetivo não possa resultar qualquer prejuízo económico ou profissional para os pais e mães trabalhadores que delas usufruam.

Entretanto, na sequência de resposta inconclusiva, o assunto veio a ser debatido numa reunião realizada em 15 de setembro de 2017 com a Secretária de Estado da Segurança Social, tendo-se insistido pela apreciação aprofundada da questão suscitada.

A Secretária de Estado da Segurança Social ficou de ponderar o assunto em articulação com o Secretário de Estado do Emprego.



Proc. Q-4658/16 e Q-0272/17

Entidade Visada: Instituto da Segurança Social, I.P.

Data: 2017/03/27

Assunto: Taxa contributiva aplicável aos produtores agrícolas cujos rendimentos provenham exclusivamente do exercício da atividade agrícola

Sequência: O Instituto da Segurança Social, I.P. emitiu uma harmonização de procedimentos com esclarecimento aos vários centros distritais sobre a taxa a aplicar

O Provedor de Justiça recebeu queixas de associações de produtores agrícolas e horticultores com rendimentos provenientes, única e exclusivamente, da respetiva atividade que contestavam a taxa contributiva que lhes estava a ser aplicada pelos serviços da segurança social. Alegavam as mesmas que os respetivos associados haviam requerido a aplicação da taxa reduzida de 28,3% e que os serviços tinham proferido decisões de indeferimento com base em fundamentos diversos entre si e aplicando-lhes antes a taxa de 34,75%, sendo do conhecimento das queixosas, no entanto, que outros serviços da segurança social se encontravam a deferir a taxa reduzida a produtores agrícolas nas mesmas circunstâncias.

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 134.º e do n.º 2 do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Código dos Regimes Contributivos), os produtores agrícolas que exerçam efetiva atividade profissional na exploração agrícola são obrigatoriamente abrangidos pelo regime contributivo dos trabalhadores independentes, sendo equiparadas a explorações agrícolas as atividades e explorações de silvicultura, pecuária, hortofloricultura, floricultura, avicultura e apicultura, ainda que nelas a terra tenha uma função de mero suporte de instalações.

Por outro lado, no n.º 3 do artigo 168.º do mesmo Código foi fixada em 28,3% a taxa contributiva dos produtores agrícolas cujos rendimentos provenham única e exclusivamente do exercício da atividade agrícola, sendo fixada em 34,75% a taxa a cargo dos empresários em nome individual e dos titulares de estabelecimento individual de responsabilidade limitada, os quais, segundo o artigo 54.º-A do Decreto-Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, têm de exercer em exclusivo a atividade industrial ou comercial e declarar, sob compromisso de honra, esse exercício.

Atenta a ilegalidade e disparidade de atuações por parte dos serviços da segurança social que se afigurava resultar das queixas recebidas, o Provedor de Justiça sugeriu ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) que procedesse à revisão da posição adotada relativamente a estes contribuintes e que, em conformidade, adotasse uma orientação técnica com vista à harmonização de procedimentos por parte dos respetivos serviços quanto a esta matéria.

O ISS, IP, após reapreciação do assunto, reconheceu ser efetivamente aplicável aos produtores agrícolas e horticultores em causa a taxa requerida de 28,3% por ter ficado comprovada a proveniência dos seus rendimentos do exercício único e exclusivo da atividade

agrícola. Mais foi reconhecido que, mesmo não ficando provada essa proveniência e o exercício da atividade agrícola em exclusivo, a taxa a aplicar aos produtores agrícolas não seria de 34,75% mas sim de 29,6% nos termos do n.º 1 do artigo 168.º do Código dos Regimes Contributivos.

Por fim, o Conselho Diretivo do ISS, IP deu ainda a conhecer ao Provedor de Justiça a orientação n.º 1/2017 para harmonização de procedimentos proferida pelo respetivo Departamento de Prestações e Contribuições para aplicação uniforme da legislação a nível nacional.



Proc. Q-2275/17 e Q-0323/17

Entidade Visada: Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência

Data: 2017/08/03 e 2017/07/05

Assuntos: I - Aprovação das verbas destinadas ao financiamento dos produtos de apoio destinados a pessoas com deficiência ou com incapacidades. II - Enquadramento jurídico da proteção na deficiência, nomeadamente quanto ao acesso dos beneficiários à bonificação por deficiência

Sequência: I - Relativamente ao assunto do financiamento dos produtos de apoio, foi publicado o Despacho n.º 102018/2017, que afetou para esse efeito a verba global participada pelos Ministérios da Educação, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde. II - No que concerne ao enquadramento jurídico da proteção na deficiência, não foi dada qualquer resposta e, muito embora já tenha sido aprovado e publicado o Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, a atribuição da bonificação por deficiência às crianças e jovens titulares do abono de família mantém-se nos mesmos termos

O Provedor de Justiça recebeu várias queixas relativas a atrasos do Instituto da Segurança Social, I.P. na concessão de financiamento para a aquisição de produtos de apoio destinados a pessoas com deficiência ou com incapacidades, no âmbito do Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA).

Na sequência das várias diligências realizadas, verificou-se que os pedidos de financiamento eram deferidos, mas a efetiva participação nos custos com a aquisição dos equipamentos era protelada, por alegada falta de disponibilidade de verbas. Esta situação comportava sérios prejuízos para os interessados que, deste modo, se viam privados, em tempo útil, dos produtos de apoio prescritos e necessários à sua reabilitação, inclusão e ou qualidade de vida.

Em consequência, o Provedor de Justiça sugeriu à Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência que providenciasse, com urgência, junto dos demais membros do Governo, pela aprovação das verbas para o ano de 2017 destinadas ao financiamento da aquisição dos produtos de apoio, e à consequente publicação do despacho conjunto previsto no n.º 2 do artigo 11.º, do Decreto-Lei n.º 93/2009, de 16 de abril.

A este propósito, o Provedor de Justiça realçou que o excessivo atraso verificado comprometia «os princípios ínsitos na Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto (que define as bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência), nomeadamente, os princípios da cidadania, da não discriminação, da globalidade, da qualidade, do primado da responsabilidade pública, mas também o princípio da eficácia consagrado na Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro)» e, concluindo que estava em causa «a vida de vários cidadãos que, pela situação de particular vulnerabilidade em que se encontram, merecem especial cuidado e proteção», o Provedor de Justiça chamou a atenção do Governo para conferir a máxima urgência na aprovação das verbas anuais destinadas ao financiamento dos produtos de apoio.

Em 24 de novembro foi publicado o Despacho n.º 10 2018/2017, que afetou ao financiamento dos produtos de apoio, durante o ano de 2017, a verba global comparticipada pelos Ministérios da Educação, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde.

Ainda sobre a temática da deficiência, mais em concreto sobre o enquadramento jurídico da respetiva proteção social, o Provedor de Justiça também sugeriu à Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência que fosse adotada medida legislativa que revisse o enquadramento da proteção no âmbito da deficiência, nomeadamente quanto ao acesso à bonificação por deficiência.

A este propósito, fez-se notar que esta preocupação do Provedor de Justiça já advém desde que começaram a verificar-se dificuldades na interpretação e aplicação, por parte dos serviços da segurança social, dos vários diplomas legais que estão em vigor sobre a matéria, em particular, e no que à bonificação por deficiência diz respeito, das normas dos Decretos-Leis n.º 176/2003, de 2 de agosto, e n.º 133-B/97, de 30 de maio.

E não obstante a intervenção junto dos sucessivos Governos, um dos quais informou encontrar-se «em estudo e em análise de impactos a eventual construção de uma prestação por deficiência, com vista à revisão do enquadramento legal de proteção na eventualidade «encargos no domínio da deficiência», no âmbito do subsistema de proteção familiar, para que se possa ponderar sobre a sua adequabilidade»⁽⁹⁴⁾, o certo é que nada havia sido ainda concretizado.

(94) Ofício do Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social n.º 2668 de 22/10/2013.

Por esse motivo, e tendo em conta os compromissos do atual Governo para promover a inclusão das pessoas com deficiência, o Provedor de Justiça solicitou que fosse adotada medida legislativa de revisão do enquadramento jurídico da proteção na deficiência.

Até à data da conclusão do presente Relatório não havia sido dada resposta ao Provedor de Justiça e, muito embora tivesse já sido aprovado e publicado o Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, a atribuição da bonificação por deficiência às crianças e jovens titulares do abono de família mantém-se nos mesmos termos.

b) Chamadas de atenção

Proc. Q-0264/16

Entidade visada: Secretária de Estado da Segurança Social

Data: 2016/11/16

Assunto: Concretização das medidas necessárias à aplicação do artigo 98.º-N do Código do Processo de Trabalho

Sequência: Chamada de atenção acolhida

O Provedor de Justiça recebeu uma queixa sobre o atraso e posterior recusa do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) em dar cumprimento a uma decisão proferida pelo Tribunal da Relação de Lisboa, da qual resultava a obrigação de serem pagas ao interessado as quantias apuradas como devidas ao abrigo do artigo 98.º-N do Código do Processo de Trabalho (CPT).

Nos termos do mencionado preceito legal, o tribunal deve determinar – na decisão em 1.ª instância que declare a ilicitude do despedimento – que o pagamento das retribuições devidas ao trabalhador, relativas ao período que tiver mediado entre a data em que se completam 12 meses sobre a apresentação do formulário de oposição ao despedimento (artigo 98.º-C do CPT) e a data de notificação da decisão de 1.ª instância, seja efetuado pela segurança social.

Ainda de acordo com a referida norma, o pagamento de tais retribuições deve ser efetuado no prazo de 30 dias após o trânsito em julgado da decisão que declare a ilicitude do despedimento.

No caso concreto em questão verificou-se que, notificado para o efeito há mais de um ano, o ISS, IP recusava-se a proceder em conformidade, alegando que o artigo 98.º-N do CPT ainda não fora regulamentado, considerando-se, por conseguinte, materialmente incompetente para dar cumprimento ao disposto na mencionada norma legal.

Verificando tratar-se de uma questão de interesse geral que não se restringia ao caso concreto em apreciação, o Provedor de Justiça dirigiu à Secretária de Estado da Segurança Social um ofício, datado de 16 de novembro de 2016, chamando a atenção para a situação do queixoso e para a consequente necessidade de ser adotada medida que, em definitivo,

resolvesse o problema da aplicação do artigo 98.º-N do CPT, de modo a que, por um lado, fossem pagas ao interessado as quantias que lhe eram devidas pelo Estado, há mais de um ano, em cumprimento da referida decisão judicial, e, por outro lado, que fossem igualmente pagas as importâncias em dívida aos demais trabalhadores em igualdade de circunstâncias, evitando também atrasos em situações futuras idênticas.

Correspondendo às preocupações do Provedor de Justiça, foram adotadas medidas que permitiram a aplicação do artigo 98.º-N do Código do Processo de Trabalho, tanto ao caso concreto reclamado, como a todos os demais casos, presentes e futuros, iguais.



Proc. Q-5562/16

Entidade Visada: Secretária de Estado da Segurança Social

Data: 2017/08/03

Assunto: Contas correntes dos contribuintes do sistema de segurança social. Declaração da situação contributiva. Apuramento e participação de dívida contributiva. Dever de boa administração. Direito à informação

Seqüência: A Secretária de Estado da Segurança Social prestou informações sobre um conjunto de medidas implementadas ou em fase de implementação que contribuem para a correção dos constrangimentos sinalizados nas contas correntes. Aguarda-se resposta final

O Provedor de Justiça recebeu várias queixas de cidadãos e de pessoas coletivas, contribuintes do sistema de segurança social, a relatar as dificuldades e constrangimentos que encontram no controlo e regularização das respetivas situações contributivas, verificando-se muitos casos de dívida mal participada pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. para cobrança coerciva, bem como os de dívida legitimamente exigida mas só apurada ao fim de vários anos e após a certificação da regularidade contributiva dos contribuintes em causa.

Por esse motivo, este órgão do estado entendeu chamar a atenção da Secretária de Estado da Segurança Social para a necessidade de se dotar o sistema de informação da segurança social de meios que permitam a regularização permanente da conta corrente de todos os contribuintes e o acesso simplificado ao respetivo extrato.

Com efeito, ao Estado compete garantir a boa administração e gestão do sistema de segurança social, designadamente assegurar a cobrança eficaz das contribuições, bem como, assegurar o respeito pelo princípio da informação, em particular a divulgação a todas as pessoas da sua situação contributiva perante o sistema de segurança social.

E no atual contexto de implementação de novas medidas nesta matéria, seja no âmbito do Plano de Combate à Fraude e Evasão Contributiva e Prestacional, seja no da Estratégia de Modernização da Segurança Social, o Provedor de Justiça salientou a necessidade de o sistema de informação da segurança social ser melhorado e possibilitar a atualização permanente de todas as contas correntes dos contribuintes.

O Provedor de Justiça sugeriu ainda um aperfeiçoamento das declarações de situação contributiva, antes mesmo da adoção da medida que prevê uma «Nova Declaração de Situação Contributiva», e ainda que, previamente à cobrança coerciva de uma dívida contributiva, a mesma seja comunicada aos contribuintes por parte do ISS, IP, destacando que entre os contribuintes estão também as pequenas e médias empresas e os trabalhadores independentes, que são muitas vezes os mais penalizados por não serem considerados grandes contribuintes e se verem desprovidos de um canal rápido de informação e acesso aos serviços.



Proc. Q-0979/16

Entidade visada: Instituto da Segurança Social, I.P. e Secretária de Estado da Segurança Social

Data: 2016/04/27

Assunto: Duplo processamento mensal de algumas prestações sociais substitutivas da perda de remuneração (subsídios de desemprego, parentalidade, doença e por risco clínico durante a gravidez)

Seqüência: Foi acolhida a posição do Provedor de Justiça, tendo sido instituídos dois processamentos mensais

No seguimento de várias queixas relativas a atrasos dos Centros Distritais do Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP) no pagamento de prestações sociais, verificou o Provedor de Justiça que a maioria das situações reclamadas tinha origem no facto de os Centros Distritais só estarem autorizados a efetuar um processamento por mês, o que originava frequentemente a acumulação, em um só processamento mensal, dos pagamentos das prestações respeitantes a dois meses.

Tal facto comportava enormes inconvenientes para os beneficiários, os quais se viam privados de qualquer meio de subsistência durante um largo período de tempo, assumindo o problema especial relevância no que respeita aos subsídios de doença e por risco clínico durante a gravidez, já que se trata de prestações cuja atribuição não é automática, dependendo da apresentação (e análise) periódica dos correspondentes certificados de incapacidade para o trabalho (CIT).

Consequentemente, todos os CIT que dessem entrada nos Centros Distritais após o processamento mensal – ou imediatamente antes deste, mas em data que, atenta a proximidade do processamento, já não permitisse o respetivo tratamento em tempo útil – só poderiam ser incluídos no processamento mensal seguinte, determinando um atraso que podia chegar a mais de dois meses e por isso gerar um significativo desfasamento entre o período a que se reportava o CIT e o pagamento do respetivo subsídio.

A questão não é nova, tendo já sido oportunamente suscitada junto do ISS, IP em 2011.

Nessa ocasião o ISS, IP, invocando razões de operacionalidade técnica e logística, informou o Provedor de Justiça de não ser então possível a implementação de dois processamentos mensais, tendo invocado a posição do então Governo no sentido de se proceder à calendarização das datas de pagamento de todas as prestações sociais (dias fixos por mês), passando a existir apenas um único processamento para cada uma.

Não obstante, atenta a persistência das queixas recebidas e a situação de desproteção social que tal procedimento originava, entendeu o Provedor de Justiça chamar uma vez mais a atenção do Conselho Diretivo do ISS, IP, mas, também, da Secretária de Estado da Segurança Social, para a necessidade de serem adotadas medidas adequadas à resolução do problema, equacionando-se a possibilidade de passarem a ser efetuados dois processamentos mensais relativamente às prestações sociais substitutivas da perda de remuneração.

A este propósito, o Provedor de Justiça fez notar que a existência de um único processamento mensal comprometia o direito constitucionalmente consagrado de acesso, em tempo útil, a prestações compensatórias da perda de remuneração (n.º 3 do artigo 63.º da Constituição da República). Nesse sentido, alertou para a necessidade de ser dado cumprimento ao princípio da eficácia, estabelecido no artigo 19.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro (Lei de Bases do Sistema de Segurança Social) no sentido de ser assegurada a «(...) concessão oportuna das prestações legalmente previstas, para uma adequada prevenção e reparação das eventualidades e promoção de condições dignas de vida».

Correspondendo às preocupações do Provedor de Justiça, foram instituídos pelo ISS, IP a partir de maio de 2017, dois processamentos mensais relativamente aos subsídios de desemprego, parentalidade, doença e por risco clínico durante a gravidez.



Proc. Q-3115/15

Entidade visada: Instituto da Segurança Social, I.P.

Data: 2016/09/29

Assunto: Cessação do pagamento da presta o de subsídio de lar por facto imputável aos serviços da segurança social

Sequência: Reaprecia o da situa o e pagamento das presta o es de subsídio de lar relativas ao período compreendido entre janeiro de 2007 e fevereiro de 2015

A presente queixa incidiu sobre uma presta o social específica dos trabalhadores das atividades de seguros, cuja atribui o se encontra a cargo do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Seguros, o qual, desde há alguns anos,   gerido pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP), de acordo com a Portaria n.  233/90, de 29 de março.

Em causa estava a cessa o do subsídio de lar, o qual consiste numa presta o pecuniária mensal que se destina a contribuir para os encargos mensais com os lares habitacionais dos beneficiários do referido Fundo, desde que tenham a cargo descendentes com direito ao abono de f milia ou, em alternativa, se encontrem casados ou em situa o de união de facto.

No caso em apreço, estava em causa a cessa o do pagamento desta presta o social, ocorrida indevidamente em janeiro de 2007.

Com efeito, verificou-se que o interessado nunca deixou de reunir uma das condi o es legalmente exigidas para beneficiar do referido subsídio, concretamente, manteve o estado civil de casado desde a data em que lhe foi reconhecido o direito a tal presta o social, sendo certo que o requerimento do subsídio de lar determinava a entrega de documento comprovativo do estado civil do interessado.

Perante tal constata o, procedeu-se   interpela o do Conselho Diretivo do ISS, IP no sentido de esclarecer o fundamento que determinara a cessa o do pagamento do subsídio de lar, tendo aquela entidade tal se ficara a dever ao facto de o interessado ter deixado de ter descendentes a seu cargo, o que era, afinal, irrelevante, uma vez que, conforme atrás referido, o interessado sempre mantivera o estado civil de casado.

De resto, a cessa o do pagamento ocorreu sem que o beneficiário tivesse sido notificado para efetuar prova de que mantinha as condi o es de acesso ao subsídio, o que, a ter sucedido sem que o beneficiário satisfizesse o solicitado, poderia implicar a suspensão do pagamento, mas não a cessa o, nos termos do artigo 7.  da Portaria n.  233/90, de 29 de março.

Por conseguinte, concluiu-se que o direito ao subsídio de lar não cessara em janeiro de 2007, tendo sido apenas suspenso indevidamente o ato material do respetivo pagamento.

Tal suspensão acarretou um elevado prejuízo para o beneficiário, o qual durante oito anos se viu privado de receber o valor mensal daquela presta o social, sem ter cometido

qualquer falta ou incumprido qualquer obrigação legal e, bem assim, sem que tivesse deixado de reunir as condições para poder beneficiar de tal subsídio.

Com vista à reposição da legalidade e da justiça no caso concreto e à correção da posição dos serviços da segurança social na aplicação das normas que regulam o subsídio de lar, foi formulada uma chamada de atenção do Conselho Diretivo do ISS, IP.

Acolhendo a posição do Provedor de Justiça, o ISS, IP corrigiu o seu entendimento sobre a aplicação do normativo em causa e alterou a respetiva decisão, tendo procedido ao pagamento ao interessado das prestações de subsídio de lar, relativas ao período compreendido entre janeiro de 2007 e fevereiro de 2015.



Proc. Q-0958/17

Entidade Visada: Instituto da Segurança Social, I.P.

Data: 2017/02/23

Assunto: Compensação, através de deduções mensais na pensão de velhice, de uma dívida prescrita de contribuições como trabalhador independente

Seqüência: Reconhecimento da prescrição da dívida e alteração do cálculo da pensão de velhice

O Provedor de Justiça recebeu a queixa de um pensionista que veio contestar a atuação do Centro Nacional de Pensões, do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP). em causa estava o facto de a respetiva pensão estar a ser objeto de deduções mensais para compensação de uma dívida de contribuições cuja prescrição havia sido oportunamente invocada.

A dívida, objeto de reclamação, reportava-se à falta de pagamento das contribuições para a segurança social, devidas como trabalhador independente, no período de abril de 2003 a dezembro de 2010. A pensão por velhice tinha sido atribuída pelo Centro Nacional de Pensões com início reportado a 21 de maio de 2015.

Nos termos do n.º 1 do artigo 187.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Código dos Regimes Contributivos), a obrigação do pagamento das contribuições e das quotizações, respetivos juros de mora e outros valores devidos à segurança social, no âmbito da relação jurídico-contributiva, prescreve no prazo de cinco anos a contar da data em que aquela obrigação deveria ter sido cumprida.

O Provedor de Justiça chamou a atenção do Conselho Diretivo do ISS, IP no sentido de se proceder à reapreciação da situação, o qual veio a reconhecer que a dívida imputada ao pensionista se encontrava efetivamente prescrita.

Com vista à correção da situação, o Conselho Diretivo do ISS, IP deu a conhecer ao Provedor de Justiça da oportunidade dada ao interessado para optar entre: a) a validação

do período contributivo em causa, mantendo o valor da pensão resultante do cálculo inicial, continuando a ser compensado o débito até ao integral pagamento da dívida; b) considerar o débito prescrito, com efeitos à data em que foi invocada a prescrição, deixando de ser considerado no cálculo da pensão o período contributivo que lhe estava subjacente e efetuado novo cálculo.

O interessado veio a optar pela segunda hipótese, isto é, pela prescrição do débito, tendo aceite o novo cálculo da pensão, ainda que de montante inferior, e tendo-lhe sido devolvidos os valores já compensados, depois de deduzidos os valores pagos em excesso a título de pensão.

3.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa

Proc. Q-1971/17

Entidade visada: Instituto da Segurança Social, I.P.

Data: 2017/07/19

Assunto: Proteção no desemprego de trabalhadores migrantes. Coordenação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros da União Europeia

O Provedor de Justiça recebeu a queixa de uma cidadã portuguesa que, tendo estado a trabalhar em França e encontrando-se a receber prestações de desemprego naquele país, regressou a Portugal para procurar emprego, pretendendo que o remanescente das prestações que se encontrava a receber (atribuídas pela segurança social francesa) lhe fossem pagas pela segurança social portuguesa.

Analisado o assunto apurou-se que a interessada estivera a trabalhar em França por um período de dois anos, findos os quais e tendo visto cessar o seu contrato de trabalho, requereu, naquele país, as prestações de desemprego, as quais lhe foram atribuídas pelo período de 720 dias.

Não obstante, em 12 de janeiro de 2011 regressou a Portugal para aqui procurar emprego, tendo-lhe continuado a ser pagas pela segurança social francesa, até 30 de abril de 2011, ao abrigo do artigo 64.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, as prestações de desemprego oportunamente atribuídas.

A interessada esteve, assim, a receber prestações de desemprego pagas pela segurança social francesa entre 15 de fevereiro de 2010 e 30 de abril de 2011 (436 dias), tendo requerido em Portugal o pagamento do período remanescente do subsídio, ao abrigo do n.º 2 e seguintes do artigo 65.º do mencionado Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004.

Contudo, tal requerimento veio a ser indeferido porquanto, analisadas as condições de atribuição do subsídio à data do desemprego (1 de dezembro de 2009) e à luz da legislação

portuguesa, os serviços concluíram que a interessada apenas teria direito a 360 dias de concessão do subsídio.

Uma vez que esse período de concessão – a cujo pagamento teria direito em Portugal – era inferior ao período já atribuído e pago pela segurança social francesa (436 dias), foi a interessada notificada do indeferimento do requerimento.

Analisado o assunto, concluiu o Provedor de Justiça estar correta e conforme à lei a decisão proferida pelo ISS, IP, tendo feito notar à interessada que, nos termos do determinado pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004 – relativo à coordenação dos sistemas de segurança social – os cidadãos comunitários estão, por regra, sujeitos apenas à legislação de um Estado-Membro (n.º 1 do artigo 11.º do Regulamento), sendo que, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 11.º do referido diploma legal «A pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro».

Deste modo, por regra, os trabalhadores devem requerer as prestações de desemprego (ou outras) ao Estado-Membro onde exercem ou exerceram a sua atividade, estando sujeitos aos regimes de proteção social definidos nas leis desses Estados e sendo estes os responsáveis pelo pagamento integral de tais prestações.

O artigo 65.º do mesmo diploma prevê, no entanto, algumas exceções a essa regra no que respeita às prestações de desemprego, determinando o seu n.º 2 a possibilidade de um trabalhador que tenha exercido a sua atividade e fique desempregado num Estado-Membro que não seja o da sua residência, vir requerer as prestações de desemprego no Estado-Membro da sua residência.

Nesse caso, que corresponderia ao da interessada, o beneficiário poderá optar entre receber as prestações de desemprego pelo Estado-Membro da sua residência (no caso Portugal) ou pelo Estado-Membro onde exerceu a respetiva atividade (no caso em apreço, França).

Contudo, a lei é clara ao definir na alínea c) do n.º 3 do artigo 11.º do referido Regulamento que «A pessoa que receba prestações de desemprego nos termos do artigo 65.º ao abrigo da legislação do Estado-Membro de residência está sujeita à legislação desse Estado-Membro». Igual determinação decorre ainda da alínea a) do n.º 5 do artigo 65.º do mesmo diploma.

Assim sendo, ao requerer em Portugal (Estado-Membro da residência) o pagamento do remanescente das prestações de desemprego, foi aplicada à interessada, e bem, a legislação portuguesa relativa à proteção no desemprego, da qual resultou a atribuição de um período de concessão de 360 dias.

Sendo tal período (360 dias) inferior àquele que a interessada já beneficiara através dos serviços de segurança social franceses (463), não houve lugar ao pagamento de subsídio de desemprego em Portugal, porquanto o mesmo, à luz do direito nacional, já se encontrava esgotado.

O Provedor de Justiça sublinhou ainda que o regime excecional, previsto do mencionado artigo 65.º do Regulamento, não tem em vista possibilitar ao trabalhador migrante a acumulação de benefícios a atribuir pelos diferentes Estados-Membros com os quais mantém ou manteve relação. Tal regime visa, apenas, que os trabalhadores que tenham exercido a sua atividade profissional num Estado-Membro que não seja o da sua residência, uma vez desempregados, possam optar por regressar ao Estado-Membro onde residem e aí receberem as prestações de desemprego a que, de acordo com a respetiva lei, tenham direito.



Proc. Q-2396/17

Entidade visada: Instituto da Segurança Social, I.P.

Data: 2017/07/12

Assunto: Convocatórias para comissões de verificação de incapacidades temporárias. Despesas com deslocações

O queixoso solicitou a intervenção do Provedor de Justiça junto do Instituto da Segurança Social, I.P. por ter visto recusado o pagamento das despesas de deslocação para poder estar presente na comissão de verificação de incapacidade temporária para a qual fora convocado. Defendia o queixoso que os cidadãos convocados para as comissões de verificação de incapacidades que não residem nas localidades em que se situam os serviços onde as mesmas se reúnem são prejudicados relativamente àqueles que vivem nessas localidades, afigurando-se-lhe que tal constituiria uma discriminação.

Apreciada a queixa, concluiu-se não haver fundamento para a intervenção do Provedor de Justiça no sentido da pretensão do queixoso.

Em primeiro lugar, no âmbito do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, que define o sistema de verificação de incapacidades (SVI) do sistema de segurança social, verificou-se não haver qualquer norma que permita o pagamento da deslocação dos cidadãos quando não residam na localidade dos serviços onde as comissões reúnam e tenham de se dirigir aos mesmos na sequência de convocatória.

Na verdade, o referido diploma tem normas específicas nos respetivos artigos 71.º, 72.º e 73.º quanto a encargos dos serviços da segurança social, dos serviços de saúde e dos próprios beneficiários, mas nenhuma que preveja a comparticipação destes últimos na sua deslocação aos serviços, ainda que em situação de insuficiência económica.

Em segundo lugar, o princípio da igualdade não proíbe que a lei estabeleça diferenças de tratamento, mas sim que essas diferenciações não tenham fundamento material bastante (arbitrio), ou que sejam fundadas em categorias meramente subjetivas

(discriminação), ou ainda que respeitem a situações essencialmente iguais. Igualdade é dar tratamento igual às situações substancialmente iguais e tratamento desigual às substancialmente desiguais, e de forma proporcionada.

Ora, a pretensão expressa na queixa era a de que fosse consagrada uma discriminação positiva para os cidadãos com residência fora das localidades dos serviços do SVI, ou seja, que eles passassem a ser tratados de forma mais favorável relativamente àqueles com residência dentro dessas localidades.

Sucedede, porém, que no Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, não foi considerado como fundamentado um favorecimento dos cidadãos em função do seu local de residência relativamente aos serviços, sendo antes previstas várias discriminações positivas para aqueles que se encontrem em situação menos favorecida económica ou fisicamente⁽⁹⁵⁾.

Assim resulta, designadamente, dos artigos 23.º e 66.º, n.º 5, do mesmo Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, que estabelecem normas específicas para que não seja vedado o acesso ao SVI aos cidadãos que estejam em situação de insuficiência económica ou com incapacidade física para se deslocarem aos serviços, respetivamente.

Por outro lado, a segurança social também confere prestações pecuniárias de carácter eventual, atribuídas no âmbito do subsistema de ação social, e que se destinam a assegurar alguma proteção a grupos mais vulneráveis ou desfavorecidos e a pessoas em situação de grave carência económica ou social, revestindo a natureza eventual porque concedidos em condições de excecionalidade, ou seja, não constituindo um rendimento mensal fixo, como acontece com o rendimento social de inserção, mas apenas satisfazendo necessidades pontuais de comprovada dificuldade.

Os cidadãos que se encontram nestas condições têm já, pois, a sua situação devidamente protegida por parte do sistema de segurança social, podendo recorrer a estes mecanismos para que não se vejam prejudicados, antes sejam positivamente discriminados relativamente aos restantes cidadãos.

Concluindo-se não haver margem para uma atuação do Provedor de Justiça, o procedimento foi arquivado e o queixoso devidamente elucidado do enquadramento legal da questão e da possibilidade de recorrer aos serviços da segurança social da área de residência para obter informações sobre a forma de melhor ver garantidos os seus direitos e interesses no âmbito das medidas e de acordo com os apoios e condições legalmente estabelecidos.



(95) É de fazer notar o princípio da gratuidade previsto no artigo 15.º do novo Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro).

Proc. Q-1988/16

Entidade visada: Caixa Geral de Aposentações, I.P.

Data: 2017/08/31

Assunto: Regime de aposentação dos oficiais de justiça

O queixoso, enquanto funcionário judicial, veio solicitar a intervenção do Provedor de Justiça pois pretendia beneficiar do regime transitório de aposentação estabelecido pela alínea h) do n.º 1 do artigo 5 do Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, mais favorável do que o regime de aposentação aplicável à generalidade dos trabalhadores em funções públicas que sejam subscritores da Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA, IP). Este Acórdão reconheceu a um oficial de justiça que este reunia os pressupostos para se aposentar de acordo com o referido regime transitório de aposentação admitindo, assim, a possibilidade de este se aposentar em 2013 ao abrigo da cláusula de salvaguarda constante do n.º 1 do artigo 81.º da Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro [Lei do Orçamento do Estado para 2013 (LOE 2013)], tendo em conta a posição adotada pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14 de maior de 2015.

Assim, o artigo 81.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, dispõe o seguinte:

«Sem prejuízo do regime estatutariamente previsto para os militares da Guarda Nacional Republicana, para o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, para o pessoal da Polícia Judiciária, para o pessoal da guarda prisional e para os funcionários judiciais, a idade da aposentação e do tempo de serviço estabelecido no n.º 1 do artigo 37.º do Estatuto da Aposentação passam a ser de 65 anos e de 15 anos, respetivamente.»

Segundo o interessado, não obstante existir tal disposição que salvaguarda os direitos de aposentação mais favoráveis dos oficiais de justiça, a CGA, IP em 2013, informou-o de que os funcionários judiciais não beneficiavam de qualquer regime estatutário de aposentação e que, além disso, o regime transitório de aposentação em causa havia cessado em 31 de dezembro de 2012. Por esse motivo, o interessado não chegou a requerer a aposentação em 2013, mas apenas em 2015, na sequência da prolação da referida decisão judicial.

Tendo sido analisada a questão e o teor do referido Acórdão, verifica-se que, efetivamente, do n.º 1 do artigo 81.º da LOE 2013, consta a salvaguarda do regime de aposentação estatutário dos oficiais de justiça. No entanto, à data da entrada em vigor de tal regra, 1 de janeiro de 2013, não só não existia qualquer regime estatutário de aposentação dos funcionários judiciais, pois havia sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, como havia sido revogado o respetivo regime transitório de aposentação consagrado no artigo 5.º deste último Decreto-Lei através da alínea h) do n.º 2 do artigo 81.º da LOE 2013.

Assim, verifica-se que com a entrada em vigor da LOE 2013, o legislador entendeu por bem cessar antecipadamente e de forma imediata a possibilidade de os oficiais de justiça se aposentarem ao abrigo do regime transitório de aposentação à semelhança do que sucedeu com os outros grupos profissionais abrangidos pelos regimes transitórios de aposentação criados pelo Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro (v.g. pessoal do SEF, enfermeiros, monodocentes, pessoal das carreiras de inspeção do IGAE, pessoal do Corpo da Guarda Prisional, pessoal da carreira da guarda florestal, vigilantes da natureza).

Acresce que, a este respeito, importa ter presente que o artigo 104.º da atual Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) consagra o princípio da convergência dos regimes da função pública (RPSC) com os regimes do sistema de segurança social (RGSS).

A consagração deste princípio, que aliás não é inovatório da atual Lei de Bases⁽⁹⁶⁾, teve como objetivo a aproximação gradual e faseada daqueles regimes por não se justificarem as diferenças existentes, começando pelos aspetos próprios da chamada vertente previdencial (ou contributiva) dos mesmos e, em particular, pela aproximação das condições de aposentação e pela aplicação às pensões de aposentação de uma fórmula de cálculo igual à do RGSS.

Assim, têm vindo a ser adotadas, ao longo dos últimos anos, medidas legislativas que alteram os regimes de reforma e aposentação no âmbito do regime de proteção social da função pública, de que são exemplo a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, e a Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto, que fixaram mecanismos de convergência daquele regime com o regime geral de segurança social (nomeadamente, no que se refere às condições de aposentação e cálculo de pensões), bem assim como o referido Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, que procedeu, nomeadamente, à revisão e eliminação das situações especiais de antecipação da idade de reforma, instituindo em sua substituição regimes transitórios de aposentação, entre os quais a dos funcionários judiciais e que, por sua vez, vieram a ser revogados pela alínea h) do n.º 2 do artigo 81.º da LOE 2013.

Deste modo, e tendo presente a intenção do legislador em acelerar o processo de convergência do regime de proteção social convergente (RPSC) com o regime geral da segurança social (RGSS), pondo antecipadamente termo aos diversos regimes transitórios de aposentação constantes do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 229/2005, de 28 de dezembro, nos quais se incluía o regime transitório de aposentação dos funcionários judiciais, não se poderá deixar de entender que se tratou, seguramente, de um lapso a referência feita no n.º 1 do artigo 81.º da LOE 2013, aos funcionários judiciais, e que, como tal deverá ser interpretado. O Provedor de Justiça concluiu, por conseguinte, que à data em que o interessado apresentou o respetivo requerimento de aposentação (27 de outubro de 2015) já não se encontrava em vigor nenhum regime estatutário ou regime transitório de aposentação dos oficiais de

(96) Cf. artigo 110.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, e artigo 124.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro.

justiça, pelo que não lhe era aplicável a cláusula de salvaguarda constante do n.º 1 do artigo 81.º da LOE 2013, sendo certo, de qualquer modo, que o âmbito de aplicação da decisão judicial acima referida se circunscrevia ao caso concreto.

Em face das conclusões alcançadas, o Provedor de Justiça elucidou o interessado e procedeu ao arquivamento do procedimento em causa.

4. Direitos dos trabalhadores

4.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos

a) Recomendações

Recomendação n.º 2/B/2017

Procs. Q-0136/16 e Q-2336/16

Entidade visada: Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Data: 2017-07-17

Assunto: Estatuto do Bolseiro de Investigação. Recurso a bolseiros de investigação para assegurar a satisfação de necessidades permanentes dos serviços

Sequência: Aguarda resposta conclusiva

Nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b), n.º 1, do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação dada pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, e pelos motivos seguidamente expostos, recomendo a Vossa Excelência que promova o aperfeiçoamento do Estatuto do Bolseiro de Investigação⁽⁹⁷⁾, no sentido de:

1. Reforçar as sanções pelo incumprimento da proibição de contratação de bolseiros para satisfação de necessidades permanentes dos serviços (n.º 5 do artigo 1.º do EBI);
2. Assegurar efetivos meios de controlo, preventivo e sucessivo, da regularidade dos planos de atividades adotados e executados ao abrigo de contratos de bolsa;
3. Definir as consequências jurídicas de uma eventual declaração de invalidade dos contratos celebrados, designadamente acautelando a posição dos bolseiros abusivamente contratados para assegurar necessidades permanentes;
4. Limitar os poderes próprios das entidades de acolhimento no âmbito da organização e disciplina das atividades desenvolvidas pelos bolseiros de investigação.

(97) Aprovado pela Lei n.º 40/2004, de 18 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 202/2012, de 27 de agosto, e subsequentemente alterado pela Lei n.º 12/2013, de 29 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 89/2013, de 9 de julho, doravante designado EBI.

Ao Provedor de Justiça vêm sendo constantemente apresentadas diversas queixas que denunciam o recurso abusivo a formas de contratação precária de trabalhadores pela Administração Pública. Tem, por isso, este órgão do Estado acompanhado com expectativa a execução em curso de novas medidas tendentes a remediar os efeitos da reincidência em tais práticas. Tenho especialmente presentes, neste contexto, não apenas o programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública e no Setor Empresarial do Estado (PREVPAP), como também o dever imposto pelo artigo 23.º do novo regime de contratação de investigadores doutorados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/2016, de 29 de agosto.

A apreciação de queixas relativas à contratação aparentemente abusiva ou irregular de bolseiros de investigação tornou, todavia, evidente que há medidas legislativas que podem ser adotadas com vista a evitar que as entidades públicas continuem a mobilizar verbas, que deveriam ser destinadas à promoção do conhecimento e do desenvolvimento científico e tecnológico, para suprir carências de recursos humanos em prejuízo dos bolseiros precariamente contratados.

I – A questão objeto do procedimento Q-136/2016

Foi apresentada uma queixa ao Provedor de Justiça pela Associação de Bolseiros de Investigação Científica (ABIC), que solicitava a atenção deste órgão do Estado para diversos anúncios de bolsas de investigação, cuja descrição do plano de atividades indiciava o recurso à contratação de bolseiros para satisfação de necessidades permanentes dos serviços.

Além dos vários exemplos citados pela Associação, foram analisados diversos anúncios⁽⁹⁸⁾, que permitiram observar que é entre as *bolsas de gestão de ciência e tecnologia* e as *bolsas de técnico de investigação*, que se observam maiores semelhanças entre as atividades caracterizadoras dos planos de atividades financiados por bolsas e as atividades que recorram o conteúdo funcional de postos de trabalho das entidades promotoras.

Nos termos do disposto no Regulamento de Bolsas de Investigação da Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.⁽⁹⁹⁾, as bolsas de gestão de ciência e tecnologia «destinam-se a licenciados, mestres ou doutores, com vista a proporcionar formação complementar em gestão de programas de ciência, tecnologia e inovação, ou formação na observação e monitorização do sistema científico e tecnológico ou do ensino superior, e ainda para obterem formação em instituições relevantes para o sistema científico e tecnológico nacional de reconhecida qualidade e adequada dimensão, em Portugal ou no estrangeiro.» (n.º 1 do

(98) Publicitados, designadamente, através do sítio oficial ERACareers.pt.

(99) Regulamento n.º 234/2012, de 25 de junho, alterado e republicado pelo Regulamento n.º 326/2013, de 27 de agosto, e alterado, por último pelo Regulamento n.º 339/2015, de 17 de junho.

artigo 9.º). Já as bolsas de técnico de investigação «destinam-se a proporcionar formação complementar especializada, em instituições científicas e tecnológicas portuguesas ou estrangeiras, de técnicos para apoio ao funcionamento e à manutenção de equipamentos e infraestruturas de carácter científico e a outras atividades relevantes para o sistema científico e tecnológico nacional.» (n.º 1 do artigo 11.º).

Sendo embora assinalavelmente aberta a caracterização regulamentar das bolsas em apreço, parece evidente que, tal como se afirma no relatório *Levantamento dos instrumentos de contratação de natureza temporária na Administração Pública*, também estas bolsas deveriam «revest[ir] a natureza de subsídios atribuídos por entidades de natureza pública e ou privada, destinados exclusivamente a financiar a realização de atividades de natureza científica, tecnológica e formativa.»⁽¹⁰⁰⁾

Entre os vários anúncios analisados por este órgão do Estado, verificou-se todavia que o recrutamento de bolseiros visava a realização, em benefício das próprias entidades promotoras, de atividades essenciais para a prossecução dos objetivos ou funções das instituições. Permita-me, Senhor Ministro, que brevemente cite alguns dos mais ilustrativos exemplos:

1. *Tipo de bolsa*: Bolsa de Técnico de Investigação⁽¹⁰¹⁾

Entidade promotora e local de trabalho: Faculdade de Ciências da Universidade Nova de Lisboa, Departamento de Química

Entidade(s) financiadora(s): Não identificadas no anúncio

Plano de atividades, tal como descrito no anúncio:

«Garantir o bom funcionamento das aulas práticas, nomeadamente:

a) Atualização dos protocolos necessários;

b) Acompanhamento das aulas laboratoriais e garantir o bom funcionamento dos turnos;

c) Limpeza e arrumação do material e equipamento;

d) Manter os *stocks* de material e reagentes;

e) Apoio na gestão dos laboratórios (montagens, operação de equipamentos, pedidos de orçamentos, preenchimento de requisições de reagentes e material e requisições para os serviços técnicos).»

Necessidades identificadas: tarefas de apoio indispensáveis à realização de aulas práticas.

2. *Tipo de bolsa*: Bolsa de Técnico de Investigação

Entidade promotora e local de trabalho: Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, Tec Labs – Centro de Inovação

Entidade(s) financiadora(s): Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa

(100) Vide o Relatório (elaborado nos termos do artigo 19.º da Lei do Orçamento do Estado para 2016), p. 16, disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/24866340/20170203-mf-rel-contratacao-ap.pdf> [consultado em 30 de junho de 2017].

(101) O anúncio, publicado em 18 de junho de 2015, encontra-se ainda disponível em: <http://www.fct.unl.pt/en/node/22633> [consultado em 30 de junho de 2017].

Plano de atividades, tal como descrito no anúncio:

«Receção e encaminhamento de visitantes;
Atendimento telefónico;
Apoio às atividades de acolhimento empresarial;
Apoio à manutenção do edifício;
Outras tarefas de apoio à Gestão.»

Necessidades identificadas: Tarefas coincidentes com o conteúdo funcional de postos de trabalho de assistente operacional, tal como descritos no mapa de pessoal para 2016 da FCUL⁽¹⁰²⁾.

3. Tipo de bolsa: Bolsa de Técnico de Investigação

Entidade promotora e local de trabalho: Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa, Unidade de Investigação

Entidade(s) financiadora(s): Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa

Plano de atividades, tal como descrito no anúncio:

«O bolseiro irá desenvolver tarefas no âmbito do apoio ao funcionamento de equipamentos, infraestruturas e projetos de investigação com relevância científica para a Unidade de Investigação da Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa, incluindo as seguintes atividades:

- Apoiar os Órgãos de Gestão da FPUL na realização das respetivas atividades e recolher, elaborar e sistematizar a informação de apoio à decisão;
- Garantir o apoio à organização dos processos relativos à divulgação de oferta formativa de formação graduada/pós-graduada e formação contínua, à candidatura e às inscrições, em articulação com os Serviços Académicos;
- Elaboração dos mapas de distribuição do serviço docente, horários e de mapas de exames, enquadradas por directivas ou orientações dos Órgãos de Gestão da FPUL;
- Conhecer e aplicar a legislação em vigor aplicável ao Ensino Superior ao 1.º, 2.º e 3.º ciclo de estudos e regulamentos internos aplicados na FPUL;
- Apoiar a realização de atividades de avaliação interna e externa e a acreditação de cursos de formação graduada e pós-graduada;
- Coligir informação de carácter estatístico para fornecer internamente e a entidades externas;
- Elaborar estatísticas e relatórios (e.g. análise do sucesso/insucesso escolar nas unidades curriculares do Mestrado Integrado em Psicologia);
- Operar com os Sistemas de Informação que apoiam a gestão administrativa académica (Fénix, SIGES);
- Organização e manutenção de bases de dados e arquivos relativos à gestão académica;

(102) Disponível em: https://ciencias.ulisboa.pt/sites/default/files/fcul/institucional/Mapa_Pessoal_2016.pdf [consultado em 30 de junho de 2017].

- Manutenção e gestão de conteúdos do *website* e redes sociais institucionais.»

Necessidades identificadas: Assessoria, secretariado e coadjuvação aos Núcleos de Gestão Académica (cf. as atividades descritas no Regulamento Orgânico da Faculdade de Psicologia n.º 507/2015⁽¹⁰³⁾, artigos 4.º, al. q), 5.º, al. p); 17.º, 18.º, 20.º, 22.º, al. g), e 27.º).

4. *Tipo de bolsa:* Bolsa de Gestão de Ciência e Tecnologia

Entidade promotora e local de trabalho: Universidade de Coimbra, Administração da Universidade de Coimbra

Entidade(s) financiadora(s): Universidade de Coimbra (receitas próprias)

Plano de atividades, tal como descrito no anúncio:

«Promover a aquisição de competências, através de processo de estágio e formação *hands-on*, no domínio da gestão e administração dos procedimentos de cobrança coerciva de dívidas de propinas e de regularização de reembolsos e outros que careçam de regularização. Propor metodologias de inovação e modernização que contribuam para melhorar a gestão dos procedimentos associados à gestão de propinas, incrementando a antecipação da cobrança ao prazo prescricional das referidas dívidas e a melhoria dos serviços prestados no âmbito da atividade.»

Necessidades identificadas: Funções compatíveis com o conteúdo e carreira de técnico superior nas áreas de gestão financeira e de tesouraria.

5. *Tipo de bolsa:* Bolsa de Gestão de Ciência e Tecnologia

Entidade promotora e local de trabalho: Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.

Entidade(s) financiadora(s): Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P., Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Plano de atividades, tal como descrito no anúncio:

«O/A candidato/a a selecionar será integrado no Departamento de Apoio às Instituições incidindo a sua formação nas seguintes áreas: 1.Gestão e acompanhamento dos instrumentos de promoção do emprego científico; 2.Implementação e organização dos processos de avaliação da responsabilidade do Departamento de Apoio às Instituições.»

Necessidades identificadas: Funções parcialmente coincidentes com as elencadas e descritas no artigo 4.º da Portaria n.º 216/2015, de 21 de julho, que aprova os Estatutos da Fundação, e para o qual remete o mapa de pessoal aprovado para 2016⁽¹⁰⁴⁾.

Depois de confrontar a Inspeção-Geral de Educação e Ciência (IGEC), bem como a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. (FCT), com este tipo de casos, apurou-se que ao longo dos últimos cinco anos não foi promovida neste contexto qualquer ação inspetiva, nem aplicada qualquer sanção às entidades promotoras.

(103) Publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 151, de 5 de agosto.

(104) O anúncio encontra-se publicitado em:

http://www.fct.pt/concursos_nao_cientificos/docs/BGCT_FCT_DAI.pdf; o mapa de pessoal em: https://www.fct.pt/docs/Mapa_Pessoal_FCT_2016.pdf [ambos consultados em 30.06.2017].

De acordo com as informações prestadas pela IGEC, a realização de ações específicas «visando apurar eventuais violações da proibição estatuída pelo n.º 5, do artigo 1.º do Estatuto do Bolseiro de Investigação» não foi contemplada nos planos de atividades dos últimos anos, nem foi recebida qualquer denúncia⁽¹⁰⁵⁾.

Também a FCT alegou não ter registo de «denúncias formais» deste tipo de casos, embora tenha reconhecido «ter tomado conhecimento, designadamente por órgãos de comunicação social, de algumas situações isoladas em que tudo apontava para a intenção de celebrar um ou outro contrato de bolsa com plano de trabalhos idêntico aos que se propunham nos editais remetidos por V. Exa.»⁽¹⁰⁶⁾.

Não surpreende, na verdade, que casos como os descritos *supra* não sejam, com frequência, denunciados. Note-se que, a ser detetada a celebração abusiva de um contrato de bolsa para satisfazer necessidades correspondentes a postos de trabalho, as principais consequências da declaração de nulidade do contrato celebrado recairiam sobre os próprios bolseiros, os quais – muitas vezes e como é sabido – são jovens altamente qualificados que, na ausência de ofertas adequadas de emprego, encontram nas bolsas de investigação a oportunidade de se manterem ligados às instituições ou às respetivas áreas de investigação, e obter algum rendimento, ainda que em condições precárias.

Efetivamente, o EBI não prevê, nem regula, as consequências da violação da proibição contida no n.º 5 do artigo 1.º: nem se encontra nenhuma disposição semelhante à incluída na Lei Geral do Trabalho em Função em Públicas sobre a celebração de contratos a termo irregulares (artigo 63.º), que claramente impute responsabilidades aos dirigentes das instituições; nem os efeitos da invalidade do contrato de bolsa são objeto de disciplina normativa que, nomeadamente, salvguarde a posição dos trabalhadores irregularmente contratados, na eventualidade da nulidade do contrato vir a ser declarada.

É certo que o EBI prevê que possa ser aplicada uma sanção de inibição de contratação de bolseiros, durante um período de um a dois anos, em caso de incumprimento grave e reiterado dos deveres que do Estatuto resultam para as entidades de acolhimento (n.º 1 do artigo 18.º do EBI). Porém, de acordo com os esclarecimentos prestados pela FCT, esta sanção não foi aplicada nos últimos cinco anos a qualquer entidade de acolhimento.

Aduziu também a Fundação, em esclarecimentos prestados a este órgão do Estado, que «todos os avisos de abertura de concursos de bolsas que venham a ser financiados no âmbito do apoio a unidades de investigação e a projetos têm que ser previamente validados pelos serviços da FCT, I.P. (...). Caso seja submetido um aviso de abertura de concurso que contenha quaisquer disposições que contrariem as normas imperativas do Estatuto do Bolseiro de Investigação, o referido aviso de abertura de concurso não é aceite no âmbito do financiamento atribuído pela FCT, I.P. (...).»

(105) Cito a comunicação recebida em 13 de setembro de 2016, com a referência S/07798/EMESC/16.

(106) Em ofício com a referência FCT/20880/22/12/2016/S.

Foi, no entanto, possível verificar que, em alguns dos casos analisados por este órgão do Estado de que emergiam fortes indícios de violação da proibição inscrita no n.º 5, do artigo 1.º, do EBI, as bolsas eram também financiadas pela FCT. Acresce que esta entidade, como *supra* se referiu no exemplo citado em 5., promove também o recrutamento de bolsеiros, designadamente de bolsеiros de gestão de ciência e tecnologia, pelo que importaria assegurar que a verificação preventiva dos planos de trabalhos não pudesse ser, nestes casos, confiada à própria entidade de acolhimento dos bolsеiros.

II – A questão objeto do procedimento Q-2336/2016

Foi também apresentada a este órgão do Estado uma queixa em que era contestado o Despacho do Magnífico Reitor da Universidade do Minho n.º RT-25/2016, de 4 de maio, nos termos do qual os bolsеiros de gestão de ciência e tecnologia contratados pela Universidade do Minho passariam a «cumprir as suas funções ao abrigo do Regulamento de funcionamento, atendimento e horário de trabalho do pessoal não docente e não investigador da Universidade do Minho» e conseqüentemente a estar sujeitos ao cumprimento de horário de trabalho, controlo de assiduidade e pontualidade, bem como às regras relativas à aprovação de férias, aplicáveis a qualquer trabalhador não docente e não investigador da instituição.

Ouvida a Reitoria, veio o Magnífico Reitor invocar que «resulta expressamente do Estatuto do Bolsеiro que o desempenho de funções a título de bolsеiro é efetuado em regime de dedicação exclusiva, devendo o bolsеiro «cumprir pontualmente o plano de atividades estabelecido», bem como «cumprir as regras de funcionamento interno da entidade acolhedora e as diretrizes do orientador ou coordenador» (...); Assim, atendendo à natureza das atividades realizadas pelos bolsеiros de gestão de ciência e tecnologia, à necessidade de desenvolver essa atividade em contacto direto e permanente com a estrutura da UMinho, e à interação constante com os restantes trabalhadores, a UMinho sentiu necessidade de articular os períodos de funcionamento e horário de trabalho aplicáveis aos trabalhadores não docentes da instituição com os dos bolsеiros de gestão de ciência e tecnologia.»⁽¹⁰⁷⁾

Ora, é certo que o EBI impõe ao bolsеiro o desempenho de funções em regime de exclusividade e «em cumprimento estrito do plano de atividades acordado» e das regras de funcionamento da entidade de acolhimento (números 1 e 2, do artigo 5.º, e alíneas a) e b), do n.º 1, do artigo 12.º). No entanto, compete ao orientador científico – e não à entidade de acolhimento – «supervisionar a atividade desenvolvida pelo bolsеiro no âmbito do plano de trabalhos» e «garantir a afetação exclusiva do bolsеiro ao cumprimento do plano de trabalhos» (alíneas a) e b) do n.º 2, do artigo 5.º-A). À entidade de acolhimento compete, somente, «acompanhar e fornecer o apoio técnico e logístico necessário ao

(107) Ofício de 15 de outubro de 2016, com a referência GRT-166/2016.

cumprimento do plano de atividades» bem como «proceder à avaliação do desempenho do bolseiro» (alíneas a) e b), do n.º 1, do artigo 13.º).

Uma vez que os contratos de bolsa, nos termos do mesmo Estatuto, «não geram relações de natureza jurídico-laboral» (artigo 4.º), não se descortina que possa ser imposto aos bolseiros um horário de trabalho, ainda que flexível; ou que possam ser extraídas consequências de um controlo de assiduidade e pontualidade que largamente excede o controlo do cumprimento do plano de trabalhos – o qual deve, de acordo com a natureza própria dos contratos de bolsa, poder ser prosseguido com a autonomia necessária ao cumprimento dos objetivos definidos em conjunto com o orientador científico.

Também não se afigura razoável entender que as competências de *acompanhamento e avaliação*, reconhecidas às entidades de acolhimento, possam abranger poderes próprios de um empregador, quais o poder de direção ou o poder de emitir instruções ou regras sobre a organização e disciplina do trabalho (cf. os artigos 74.º e n.º 1 do artigo 75.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

Em face do exposto – e sem prejuízo da adoção das iniciativas que Vossa Excelência tiver por convenientes para verificar se os indícios invocados nas queixas em apreço correspondem, de facto, a casos de recurso abusivo à contratação de bolseiros de investigação –, recomendo que seja promovido o aperfeiçoamento do Estatuto do Bolsheiro de Investigação no sentido de:

1. Reforçar as sanções pelo incumprimento da proibição de contratação de bolseiros para satisfação de necessidades permanentes dos serviços;
2. Assegurar efetivos meios de controlo, preventivo e sucessivo, da regularidade dos planos de atividades adotados e executados ao abrigo de contratos de bolsa;
3. Definir as consequências jurídicas de uma eventual declaração de invalidade dos contratos celebrados, designadamente acautelando a posição dos bolseiros abusivamente contratados para assegurar necessidades permanentes; e
4. Limitar os poderes próprios das entidades de acolhimento no âmbito da organização e disciplina das atividades desenvolvidas pelos bolseiros de investigação.

Na expectativa de que a presente Recomendação possa merecer o melhor acolhimento de Vossa Excelência, desde já agradeço que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 38.º do Estatuto do Provedor de Justiça, me seja transmitida nos próximos 60 dias a posição que sobre esta vier a ser assumida.

b) Sugestões

Proc. Q-5355/16 e outros

Entidade visada: Caixa Geral de Aposentações, I.P.

Data: 2017/03/03

Assunto: Militares. Acidentes de trabalho. Incapacidade permanente parcial. Procedimento administrativo

Sequência: A sugestão foi acolhida

Um conjunto de ex-militares solicitou a intervenção do Provedor de Justiça invocando que, tendo o Exército remetido à Caixa Geral de Aposentações (CGA) os seus pedidos de pensão por incapacidade permanente resultante de acidente de trabalho, devidamente instruídos, a CGA havia, nuns casos, suspenso os respetivos procedimentos administrativos e, noutros, declarado a sua extinção por deserção, em virtude de não terem sido instruídos com dois formulários obrigatórios: a participação do acidente e o boletim de acompanhamento médico. Não obstante os interessados, assim como as autoridades militares, invocarem que tais modelos, anexos ao Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, não eram aplicáveis nos casos de acidentes sofridos por militares, a CGA mantinha a exigência, sem apreciar os argumentos aduzidos.

Analisada a questão à luz do regime jurídico aplicável, foi entendido que a posição reiteradamente tomada pela CGA não encontrava acolhimento neste regime legal, donde decorria a invalidade das decisões de suspensão ou extinção dos procedimentos, entendimento que se sustentou nas seguintes razões:

a) De acordo com o artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 503/99, apenas é aplicável aos militares das Forças Armadas o Capítulo IV deste diploma, ou seja, o disposto nos artigos 34.º a 43.º; deste modo, a participação e qualificação do acidente, assim como o direito a assistência médica e a reparação da incapacidade temporária para o trabalho, regulados no Capítulo II do Decreto-Lei n.º 503/99 não se aplicam aos acidentes sofridos por militares, como não é igualmente aplicável o artigo 55.º que prevê modelos a utilizar para efeitos daquela participação, quando efetuada por escrito, e para o registo da situação clínica do sinistrado, matérias que se encontram reguladas, quanto aos acidentes sofridos por militares no desempenho das suas funções, no Estatuto dos Militares das Forças Armadas e no regime de assistência na doença, de que os mesmos são beneficiários;

b) Tanto assim é que, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 503/99, em maio de 2000, a CGA sempre apreciou estes pedidos sem os formulários de participação do acidente e os boletins de acompanhamento médico, só tendo começado a impor a apresentação de tais documentos a partir de 2015, sem que tenha ocorrido qualquer alteração legislativa que o justifique;

c) Mesmo nos casos em que o Decreto-Lei n.º 503/99 é integralmente aplicável – ou seja, nos casos de acidentes submetidos a toda a disciplina deste diploma e não apenas, como sucede com os militares, ao regime contido no Capítulo IV – não pode ser negada a atribuição da pensão por incapacidade permanente resultante de acidente com fundamento na falta de preenchimento daqueles impressos;

d) Para aferir se do acidente resultou a incapacidade permanente do sinistrado, e o grau desta, a CGA não está sujeita a qualquer limitação quanto aos meios de prova: o procedimento administrativo é enformado pelo princípio do inquisitório e pelo consequente dever do responsável pela direção do procedimento de procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja adequado e necessário à tomada de uma decisão legal e justa, para o que pode recorrer a «*todos os meios de prova admitidos em direito*» (artigos 58.º e 115.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo). Dever que se mantém mesmo que os interessados não apresentem as provas que lhe sejam pedidas pelo instrutor (artigo 119.º, n.º 2). Assim, suste ou extingue o procedimento com base na falta de um meio de prova específico e desconsiderando dos demais meios de prova apresentados constitui violação expressa do dever de instrução oficiosa dos factos de que depende a decisão. Constitui, ainda, violação dos princípios da desburocratização, economia, celeridade e informalidade da atividade administrativa.

Não tendo a CGA aderido inicialmente à argumentação exposta, foi realizada, a pedido da Provedoria de Justiça, uma reunião com representantes de ambas as instituições. Apurado, na ocasião, que a razão para a solicitação dos formulários em causa se prendia com o volume excessivo dos processos documentais remetidos pelas instituições militares, para além, nalguns casos, da dispersão da informação deles constante, o que dificultava a sua apreciação, foi sugerido que a CGA identificasse as informações que gostaria que as instituições militares sintetizassem no momento da remessa dos processos.

A CGA, acolhendo a sugestão, comunicou qual a informação que deveria acompanhar os processos de forma resumida, o que foi transmitido pela Provedoria de Justiça ao Exército e demais instituições militares. Nessa sequência, foi retomada a instrução dos processos em causa pela Caixa Geral de Aposentações, superando-se a situação que, desde 2015, impedia a tramitação regular dos procedimentos dirigidos ao reconhecimento do direito dos ex-militares à atribuição de pensão por incapacidade permanente resultante de acidente de trabalho.



Proc. Q-3140/16 e outros

Entidade visada: Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.

Data: 2017/04/05

Assunto: Trabalhadora de limpeza a tempo parcial. Vínculo. Retribuição mínima mensal garantida

Sequência: A sugestão foi acolhida

Um Sindicato expôs ao Provedor de Justiça a situação de uma trabalhadora de limpeza do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (IASFA, I.P.), que aí desempenhava trabalho subordinado há 24 anos, a tempo parcial, remunerada em função das horas efetivamente prestadas em cada mês. A remuneração, correspondente a 3€ por hora, não contemplava o pagamento de qualquer valor nos dias feriadados, nem subsídio de refeição. Reclamava o Sindicato que, tendo a situação sido exposta à entidade empregadora em 2012 e 2016, não havia sido recebida qualquer resposta.

O IASFA, I.P., veio informar que a trabalhadora, em funções desde setembro de 1991, nunca tinha sido integrada no quadro de pessoal por ter optado manter-se a tempo parcial. Mais informou que *«a situação da trabalhadora encontra-se legalmente enquadrada pela Circular Série A n.º 130 da Direção Geral do Orçamento, que, expressamente, fixa a remuneração do referido pessoal de limpeza, valor pelo qual tem desde então sido sempre paga a trabalhadora, considerando que o mesmo não sofreu alteração até ao presente»*. E concluiu não existir fundamento *«para o abono de um vencimento mensal fixo, proporcional ao fixado para os trabalhadores que exercem funções ao abrigo de um contrato de trabalho em funções públicas»*.

Ponderado o caso, sugeriu-se ao IASFA, I.P., que:

a) Fosse promovida a transição da trabalhadora para o regime do contrato de trabalho em funções públicas, conforme imposto pelas disposições contidas nos artigos 88.º e 109.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR);

b) Passasse a aplicar-se integralmente à trabalhadora o regime dos contratos de trabalho em funções públicas a tempo parcial, designadamente em matéria remuneratória.

Sugestão que se ancorou nas seguintes razões:

1. As circulares da Direção-Geral do Orçamento que, ao longo do tempo, fixaram a remuneração horária do pessoal de limpeza tinham como habilitação legal o disposto no artigo 11.º-A do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, que admitia a contratação *«sob o regime do contrato individual de trabalho»* do pessoal *«que integra o grupo de pessoal auxiliar (...) quando a duração semanal do trabalho não exceder dois terços do horário normal fixado para a Administração Pública»*⁽¹⁰⁸⁾. Embora a Lei n.º 23/2004, de 22 de junho,

(108) Preceito aditado pela Lei n.º 25/98, de 26 de maio.

tenha revogado o preceito⁽¹⁰⁹⁾, não deixou de admitir, na mesma linha, a contratação, ao abrigo da mesma modalidade de vínculo, de trabalhadores para as pessoas coletivas públicas e para o exercício da atividade de auxiliar na administração direta do Estado (cf. artigos 1.º, n.º 1, e artigo 25.º, n.º 2).

2. Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 284/95, de 30 de outubro, que aprovou os estatutos do IASFA, I.P., previa, no artigo 7.º, n.º 4, que o Instituto podia recrutar pessoal, em regime de contrato individual de trabalho, «*para o exercício de atividades nos equipamentos sociais e para o apoio domiciliário, não adquirindo este, em caso algum, a qualidade de agente administrativo*».

3. Como se sabe, a LVCR veio estabelecer os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e abrangeu todos os trabalhadores nestas condições, «*independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções*» (artigo 2.º, n.º 1). Trata-se de regime aplicável aos institutos públicos, nos termos do respetivo artigo 3.º, n.º 1, bem como do artigo 6.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei Quadro dos Institutos Públicos), na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, que determina a aplicabilidade a estes organismos, «*quaisquer que sejam as particularidades dos seus estatutos e do seu regime de gestão*», do regime jurídico dos trabalhadores que exercem funções públicas⁽¹¹⁰⁾.

4. A título transitório, estipula-se na LVCR a transição para a modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, quer dos «*atuais trabalhadores contratados por tempo indeterminado*», quer dos «*atuais trabalhadores nomeados definitivamente*», desde que, em ambos os casos, se trate de trabalhadores que «*exercem funções em condições diferentes das referidas no artigo 10.º*» (artigo 88.º, n.ºs 3 e 4).

5. Aplicado ao IASFA, IP, este novo regime tem por efeito que todo o pessoal civil, mesmo o que se encontrava vinculado pelo regime do contrato individual de trabalho, passou a estar abrangido pelo regime de contrato de trabalho em funções públicas. Tal transição produziu efeitos a 1.1.2009, nos termos das disposições conjugadas do artigo 109.º, n.º 2, da LVCR e do artigo 23.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).

6. Por essa razão, o Decreto-Lei n.º 215/2009, de 4 de setembro – diploma que, já depois da alteração dos vínculos descrita, veio aprovar a nova orgânica do IASFA, I.P., (e, em consequência, revogar o Decreto-Lei n.º 284/95) –, determinou, no artigo 13.º, que o pessoal civil do IASFA, I.P., fica subordinado ao regime do contrato de trabalho em funções públicas.

(109) Cf. artigo 30.º, alínea a).

(110) A redação originária da norma determinava a aplicação aos institutos públicos de «*o regime jurídico da função pública ou o do contrato individual de trabalho, de acordo com o regime de pessoal aplicável*».

7. Em situação similar à que motivou a queixa em apreciação, ou seja, de trabalhadores de limpeza a auferir remuneração horária, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) entendeu⁽¹¹¹⁾ que «Quando o contrato tenha sido celebrado com subordinação jurídica e por tempo indeterminado, designadamente ao abrigo do disposto no artigo 11º-A do hoje revogado Decreto-lei n.º 184/89, de 2 de junho, considera-se um contrato de trabalho por tempo indeterminado, hoje convertido em contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado *ex vi* do n.º 3 do artigo 88.º da Lei n.º 12-A/2008», pelo que os trabalhadores «*devem constar dos mapas de pessoal dos serviços*», devendo ainda dar-se «*agora cumprimento ao artigo 109.º [da LVCR], elaborando[-se] a lista nominativa de transição dos trabalhadores em causa*».

8. Na situação da trabalhadora objeto da queixa, não persistiam dúvidas de que se estava perante o desempenho de funções com subordinação jurídica. Tomando como referência os índices de subordinação adotados pelo Código do Trabalho (artigo 12.º), constatava-se que, no caso, os trabalhos de limpeza eram executados em instalações pertencentes ao IASFA, I.P., mediante o uso de instrumentos de trabalho pertencentes à entidade empregadora e com observância de horário fixado por esta. Como contrapartida da prestação de trabalho, era paga à trabalhadora uma remuneração certa, calculada em função do tempo de trabalho⁽¹¹²⁾.

9. Não subsistia, por isso, razão que pudesse validamente obstar à concretização da transição da trabalhadora para a modalidade de vinculação consagrada na LVCR para a generalidade das relações de emprego público⁽¹¹³⁾. Ao contrário do que alegava o Instituto, o regime de trabalho a tempo parcial – porque expressamente admitido pela nova disciplina das relações de emprego público⁽¹¹⁴⁾ – não colidia com a transição, apenas impunha que, uma vez operada esta, se aplicasse o regime que a lei prevê para esta situação, designadamente em matéria remuneratória.

10. Salientou-se, ainda, que a atuação do Instituto – ao manter o pagamento de uma retribuição horária de 3€ a uma trabalhadora, titular de uma relação de trabalho subordinado – envolvia o desrespeito pelo regime injuntivo que garante aos trabalhadores uma retribuição mínima mensal, direito que goza da dignidade dos direitos fundamentais (artigo 59.º, n.º 2, alínea a), da Constituição). Na verdade, tomando como exemplo a remuneração paga nos meses com 21 dias úteis, no valor total de 252€, correspondente a 84 horas mensais, e assentando em que ao trabalhador a tempo parcial deve ser paga a retribuição

(111) Ofício 1976, de 30.11.2016, remetido ao Diretor-Geral de Planeamento, Políticas e Administração Geral do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural.

(112) Cf. artigo 261.º do Código do Trabalho quanto à definição de retribuição certa.

(113) A LVCR foi revogada pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (LTFP), com exceção dos artigos 88.º a 115.º - cf. artigo 42.º, n.º 1, alínea c), da Lei (parte preambular).

(114) Cf. artigo 142.º do RCTFP e artigo 68.º da LTFP.

devida ao trabalhador a tempo completo em situação comparável, na proporção do respetivo período normal de trabalho semanal⁽¹¹⁵⁾, concluiu-se que a remuneração paga à trabalhadora correspondia a uma remuneração mensal a tempo completo de 441€, portanto, de valor manifestamente inferior ao da retribuição mínima fixada pelo Decreto-Lei n.º 86-B/2016, de 29 de dezembro.



Proc. Q-2662/16

Entidade Visada: Universidade de Coimbra

Data: 2017/06/16

Assunto: Regulamento de Prestação de Serviço dos Docentes da Universidade de Coimbra

Sequência: Sem resposta

Foram dirigidas ao Provedor de Justiça diversas queixas, por parte de docentes especialmente contratados a tempo parcial, relativamente ao Despacho n.º 86/2016, de 22 de abril, do Vice-Reitor da Universidade de Coimbra, que fixava o número total de horas de aulas para os contratos a tempo parcial do pessoal especialmente contratado, a celebrar ou a renovar depois de 23 de abril de 2016.

No decurso da instrução das queixas apresentadas, foi publicado o Regulamento n.º 262/2017, de 19 de maio, sobre a Prestação de Serviço dos Docentes da Universidade de Coimbra – que revogou o Despacho n.º 86/2016, de 22 de abril –, tendo este órgão do Estado formulado as seguintes conclusões acerca do mesmo:

a) Segundo resulta do disposto no n.º 4 do artigo 33.º, «quando o recurso a docente especialmente contratado vise apenas a prestação de serviço docente, a respectiva contratação deve realizar-se em regime de tempo parcial, com uma percentagem que não deverá exceder 60%, dividindo a sua atividade entre, por um lado, serviço lectivo, e, por outro, preparação de aulas, serviço de assistência a alunos e outras tarefas que se incluam no âmbito da vertente de ensino, nomeadamente, de vigilância e de correção de provas de avaliação, tendo como referência os valores definidos nas tabelas contidas no Anexo do presente regulamento, podendo as Unidades Orgânicas aplicar fundamentadamente outros valores»;

b) Observada a tabela publicada em anexo ao Regulamento ora em apreciação, é possível verificar que os números de referência semanal em causa reproduzem aqueles que já constavam do Despacho n.º 86/2016, de 22 de abril, de acordo com a clarificação que,

(115) Cf. artigo 154.º, n.º 3, alínea a), do Código do Trabalho, aplicável por força do disposto no artigo 68.º, n.º 1, da LTFP.

entretanto, foi feita pelo Despacho n.º 148/2016, de 1 de julho. Ou seja, mais de metade do serviço prestado pelo pessoal docente especialmente contratado a tempo parcial encontra-se reservada à atividade de lecionação;

c) E, embora se tenha agora consagrado expressamente que os números de referência definidos em tal tabela são aplicáveis «quando o recurso a docente especialmente contratado vise apenas a prestação de serviço docente» – devendo o docente contratado dividir a sua atividade entre, por um lado, «serviço letivo» e, por outro, «preparação de aulas, serviço de assistência a alunos e outras tarefas que se incluam no âmbito da vertente de ensino, nomeadamente, de vigilância e de correção de provas de avaliação» (cf. n.º 4 do artigo 33.º) –, não se afigura que tal solução seja suscetível de repor a proporcionalidade devida entre o número total de horas de serviço semanal e o número de horas de aulas a prestar por parte do pessoal especialmente contratado em regime de tempo parcial;

d) Do confronto entre o regime jurídico do pessoal docente em tempo integral e o regime jurídico do pessoal especialmente contratado em regime de tempo parcial plasmados no Estatuto da Carreira Docente Universitária⁽¹¹⁶⁾ (ECDU), resulta que o Legislador não deixou às instituições de ensino superior um espaço totalmente aberto de determinação no que respeita à fixação do número total de horas de serviço semanal a que o referido pessoal se encontra obrigado;

e) Por outro lado, o princípio da equiparação do trabalhador a tempo parcial ao trabalhador a tempo completo e o princípio da proporcionalidade em matéria remuneratória – que constituem expressão do princípio da não discriminação consagrado na cláusula 4.ª do acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial, anexo à Diretiva 97/81/CE, do Conselho, de 15 de dezembro – impedem que a Administração trate de forma discriminatória os trabalhadores contratados a tempo parcial face aos trabalhadores a tempo completo unicamente pelo facto de trabalharem a tempo parcial (a menos que tal se justifique por razões objetivas), garantindo-lhes uma remuneração que não seja inferior à dos trabalhadores a tempo completo, na proporção do respetivo período normal de trabalho semanal;

f) Assim, embora o ECDU preveja que o número total de horas de serviço semanal a que fica adstrito o pessoal especialmente contratado em regime de tempo parcial (incluindo aulas, sua preparação e apoio aos alunos) deve ser contratualmente determinado (cf. artigo 69.º⁽¹¹⁷⁾), não poderão as instituições de ensino superior, atentos os princípios acima mencionados, deixar de considerar os limites definidos para o pessoal docente em tempo integral aquando da fixação do número total de horas de serviço semanal e do

(116) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, alterado pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio.

(117) Note-se que, na versão anterior, este artigo, remetendo também para o contrato a fixação do número total de horas de serviço semanal, incluindo aulas, sua preparação e apoio aos alunos, fixava um limite mínimo de 8 horas e um máximo de 22 horas.

número semanal de horas de aulas daquele pessoal, não obstante a delimitação das atividades a desenvolver pelos docentes contratados em tal regime que agora consta do n.º 4 do artigo 33.º do Regulamento de Prestação de Serviço dos Docentes;

g) Para o pessoal docente em tempo integral, dispõe o ECDU que o regime de prestação de serviço é aquele que corresponde, em média, à duração semanal do trabalho para a generalidade dos trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas e na qual se devem compreender todas as funções dos docentes universitários nos termos nele fixadas (cf. artigo 68.º);

h) De acordo com o n.º 1 do artigo 71.º do ECDU, no regime de tempo integral cada docente deve prestar o número de horas semanais de serviço de aulas ou seminários que lhe for fixado, num mínimo de 6 horas e num máximo de 9 horas⁽¹¹⁸⁾, sem prejuízo do que vier a ser regulamentado; e, quando tal se justifique, o limite concretamente fixado pode ser excedido, hipótese em que o tempo despendido pelo docente deverá ser contabilizado e compensado;

i) Estabelece-se, por outro lado, nos n.ºs 1, 2 e 3 do mesmo preceito, que o horário de serviço docente integra o tempo de lecionação de aulas e a componente relativa a serviço de assistência a alunos, devendo este, em regra, corresponder a metade daquele tempo;

j) Assim sendo, e considerando os princípios gerais acima mencionados relativos ao regime do trabalho a tempo parcial, deverão as instituições de ensino superior ter em consideração, na determinação da duração semanal de serviço do pessoal especialmente contratado a tempo parcial (incluindo o das aulas, sua preparação e apoio aos alunos), que a mesma tem que ser inferior à do pessoal docente em regime de tempo integral em situação comparável e atender, conseqüentemente, aos respetivos limites também na componente de lecionação, impedindo que àqueles seja dado um tratamento desfavorável ou discriminatório;

k) Deste modo, num contrato a tempo parcial a 60%, num total de 21 horas (por referência às 35 horas semanais), não deverão fixar-se, como norma, 12 horas para o serviço de aulas, conforme previsto na tabela de referência constante do anexo ao novo Regulamento de Prestação de Serviço dos Docentes, sob pena de se obrigar o pessoal especialmente contratado a trabalhar mais apenas devido à circunstância de se encontrar a tempo parcial;

l) Atentas as funções que, só por si, se encontram envolvidas na prestação de serviço docente – serviço letivo, preparação de aulas, serviço de assistência a alunos e outras tarefas que se incluam no âmbito da vertente de ensino, nomeadamente vigilância e correção de provas de avaliação (cf. n.º 4 do artigo 33.º do Regulamento) –, não se afigura razoável que mais de metade do serviço prestado pelo pessoal docentes especialmente contratado a

(118) Tal disposição é reproduzida no n.º 1 do artigo 33.º do Regulamento de Prestação de Serviço dos Docentes.

tempo parcial seja apenas dedicado à lecionação, conforme resulta da tabela de referência anexa ao novo Regulamento de Prestação de Serviço.

Em face do exposto, sugeriu-se ao Senhor Reitor da Universidade de Coimbra que fossem revistas as soluções contempladas no mesmo Regulamento quanto à fixação do número total de horas de serviço semanal e do número semanal de horas de aulas para os contratos a tempo parcial do pessoal especialmente contratado.

c) Chamadas de atenção

Proc. Q-6692/16

Entidade visada: Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.

Data: 2017/01/24

Assunto: Trabalhador portador de deficiência ou doença crónica. Mobilidade

Sequência: Sem objeção da entidade visada

Uma trabalhadora, adjunta de conservador, invocou padecer de deficiência motora que dificulta o exercício de funções no posto de trabalho em que se encontra colocada, atenta a necessidade de efetuar longas viagens incompatíveis com as suas dificuldades de locomoção, e contestou a circunstância de tal limitação funcional não ter sido considerada no âmbito dos pedidos de mobilidade que dirigiu à respetiva entidade empregadora, o Instituto dos Registos e do Notariado (IRN, I.P.).

Recolhida informação junto da entidade empregadora, apurou-se que os pedidos de mobilidade haviam sido indeferidos por razões de conveniência ou oportunidade e com o fundamento de que a mobilidade dos adjuntos de conservador se concretiza, em regra, através de procedimento simplificado de seleção. Apurou-se, ainda, que havia sido recentemente aberto procedimento concursal para colocação de adjuntos de conservador a título permanente, ao qual a trabalhadora se poderia candidatar e, assim, superar de modo duradouro o problema suscitado.

Não se justificando, por essa razão, qualquer intervenção concreta sobre a situação da queixosa, foi transmitido ao IRN, I.P., o seguinte entendimento sobre a questão, a fim de que pudesse ser ponderado no âmbito de futuras decisões de mobilidade de conservadores ou adjuntos de conservador portadores de deficiência ou doença crónica:

Nos termos do artigo 86.º, n.º 1, do Código do Trabalho, aplicável aos trabalhadores em funções públicas por força do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea e), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.6 (LTFP), «*o empregador deve adotar medidas adequadas para que a pessoa com deficiência ou doença crónica tenha acesso a um emprego, o possa exercer e nele progredir, ou para que tenha formação profissional, exceto se tais medidas implicarem encargos desproporcionados*» (sublinhado nosso).

A natureza expressamente aberta da norma, resultante do uso de conceitos indeterminados⁽¹¹⁹⁾, justifica-se em face da necessidade de adequar a sua aplicação às especificidades de cada caso, decorrentes não só da doença crónica ou deficiência (natureza, grau e limitações funcionais que origina), mas também das exigências inerentes ao concreto posto de trabalho.

Neste enquadramento, admite-se que da norma não resulta a obrigação de a entidade empregadora criar um novo posto de trabalho para o trabalhador com deficiência ou doença crónica do qual aquela entidade não tenha necessidade. Mas crê-se, ao invés, que a situação de deficiência é motivo bastante para fundamentar uma decisão específica de mobilidade de um trabalhador para posto de trabalho adaptado à inerente limitação, independentemente da existência de outros trabalhadores (não afetados por qualquer enfermidade ou perda funcional) com interesse na mesma colocação.

Na verdade, tal medida traduziria, desde logo, o cumprimento do dever consagrado no artigo 86.º, n.º 1, do Código do Trabalho. Por outro lado, não envolveria qualquer lesão no plano da igualdade. O princípio da igualdade, como é entendimento uniforme do Tribunal Constitucional, «*obriga a que se trate como igual o que for essencialmente igual e como diferente o que for essencialmente diferente; não impede a diferenciação de tratamento, mas apenas a discriminação arbitrária, a irrazoabilidade, ou seja, o que aquele princípio proíbe são as distinções de tratamento que não tenham justificação e fundamento material bastante*»⁽¹²⁰⁾. Donde resulta que, para se aferir da violação do princípio constitucional da igualdade «*importará perguntar se as normas impugnadas possuem uma justificação material para a «diferenciação» que (eventualmente) estabelecem. É que, se a tiverem, não importarão qualquer violação do princípio da igualdade*»⁽¹²¹⁾.

Ora, a situação de um trabalhador portador de deficiência é essencialmente distinta da do trabalhador não afetado por qualquer limitação funcional e deve merecer tratamento diferenciado, à luz de valores a que a própria Constituição confere relevância: como é sabido, esta acolhe a proibição da discriminação das pessoas com deficiência, ou seja, o princípio geral de que aos cidadãos portadores de deficiência não pode ser negado o exercício dos direitos que não seja incompatível com a sua incapacidade (artigo 71.º da Constituição).



(119) Como a referência à adoção de medidas «adequadas» ao exercício do trabalho e bem assim a ressalva relativa aos encargos «desproporcionados» para o empregador.

(120) Cf. Acórdão n.º 1007/96, de 8.10.96, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

(121) Acórdão citado.

Proc. Q-0735/15

Entidade Visada: Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, E.P.E.

Data: 2017/06/30

Assunto: Preenchimento de postos de trabalho da carreira médica sem processo de seleção

Sequência: Sem resposta

Foi solicitada a intervenção do Provedor de Justiça relativamente ao preenchimento, durante o ano de 2014, de diversos postos de trabalho da carreira médica pelo Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, E.P.E. (CHUC, E.P.E.), sem a organização de um procedimento de seleção.

Na sequência da queixa apresentada, foi promovida a respetiva instrução junto do CHUC, E.P.E., o qual prestou, em síntese, os seguintes esclarecimentos:

a) As contratações em causa tiverem por fundamento situações de «*manifesta urgência devidamente fundamentada*», nos termos do disposto na parte final do n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro⁽¹²²⁾;

b) Os contratos de trabalho foram celebrados com o objetivo de dar resposta ao cumprimento da missão da instituição de prestar cuidados de saúde aos doentes; e

c) obtiveram a autorização prévia dos membros do Governo competentes das áreas da Saúde e das Finanças.

Apreciada ainda a documentação relativa às contratações em causa na queixa apresentada, apurou-se que, quer o Secretário de Estado da Saúde, quer o Secretário de Estado do Tesouro, terão autorizado os pedidos de recrutamento formulados por entenderem que se encontravam reunidas as condições previstas no n.º 3 do artigo 58.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, «*fundamentados na existência de relevante interesse público no recrutamento, ponderada a carência dos recursos humanos, bem como a evolução global dos mesmos*».

Ou seja, no entendimento sufragado por aqueles membros do Governo, encontrar-se-iam reunidos os seguintes requisitos cumulativos: a) imprescindibilidade do recrutamento, tendo em vista assegurar o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público legalmente estabelecidas; b) impossibilidade de satisfação das necessidades de pessoal por recurso a pessoal colocado em situação de mobilidade especial ou a outros instrumentos de mobilidade; c) demonstração de que os encargos com os recrutamentos em causa estavam previstos nos orçamentos dos serviços a que respeitem; e d) cumprimento pontual e integral dos deveres de informação previstos na Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro.

(122) De acordo com o referido preceito, «*os processos de recrutamento devem assentar na adequação dos profissionais às funções a desenvolver e assegurar os princípios da igualdade de oportunidades, da imparcialidade, da boa fé e da não discriminação, bem como da publicidade, excepto em casos de manifesta urgência devidamente fundamentada*».

Os esclarecimentos prestados, bem como a documentação remetida, não permitiram ultrapassar as dúvidas de legalidade suscitadas acerca do preenchimento de diversos postos de trabalho da carreira médica sem a prévia organização de procedimentos de seleção. De facto, não ficou demonstrada, de forma inequívoca, a urgência na celebração de contratos por tempo indeterminado, nem foram esclarecidas as razões pelas quais não foi possível organizar atempadamente procedimentos de seleção para preencher as necessidades em causa, quando, por exemplo, já se tinha conhecimento da saída de médicos há algum tempo e se perspetivava a saída de outros a breve trecho.

Ora, sendo certo que a parte final do n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro, admite que o recrutamento de trabalhadores nos hospitais E.P.E. se pode concretizar sem a prévia organização de um procedimento concursal, não poderão os centros hospitalares fazer uso de tal disposição fora de situações de «*manifesta urgência*», com vista a dar resposta às necessidades de recursos humanos que, em cada momento, vão sendo identificadas e registadas pelos serviços, uma vez que, como se sabe, por regra, o recrutamento para os postos de trabalho no âmbito da carreira médica é feito mediante processo de seleção (cf. artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 176/2009, de 4 de agosto).

Por outro lado, importa não perder de vista que o artigo 58.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (que aprovou a Lei do Orçamento de Estado para 2014) apenas regulava a autorização excecional de recrutamento de trabalhadores; não permitindo, por si só, e à margem dos regimes de recrutamento de pessoal aplicáveis a cada entidade, que tal recrutamento se concretizasse sem a organização de um procedimento concursal.

Em face do exposto, concluiu-se que a necessidade de recursos humanos com que o CHUC, E.P.E. se debateu durante o ano de 2014, em diferentes especialidades, não prejudicava que tais necessidades pudessem ter sido antecipadas ou fossem previsíveis; circunstância que teria possibilitado a atempada organização de procedimentos de seleção com vista ao preenchimento dos postos de trabalho em causa.



Proc. Q-2907/17

Entidade visada: Direção-Geral da Administração Escolar

Data: 2017/08/03

Assunto: Dispensa para amamentação e aleitação. Docentes contratados. Circular n.º 6/2005, de 18 de maio

Seqüência: Sem objeção do destinatário

Foi apresentada uma queixa ao Provedor de Justiça por uma docente contratada pelo Ministério da Educação, que solicitava a intervenção deste órgão do Estado no sentido de

instar a Administração Escolar a adotar regras adequadas e uniformes sobre o exercício do direito de amamentação e aleitação pelos docentes contratados.

Analisada a Circular n.º 6/2005, de 18 de maio⁽¹²³⁾, foi possível verificar que esta, além de não acautelar a situação dos docentes que, em anos sucessivos, ficam colocados em diferentes estabelecimentos escolares, contém regras que admitem que os docentes, em vez de beneficiarem de uma efetiva redução de horário para amamentação e aleitação, recebam apenas um acréscimo remuneratório correspondente ao tempo a que teriam direito para esse fim (e o reconhecimento desse tempo como tempo de serviço efetivamente prestado).

Relembrou este órgão do Estado, antes de mais, que não está apenas em causa o direito dos pais a amamentar ou aleitar, mas também (ou sobretudo) o direito da criança recém-nascida a beneficiar da dispensa dos progenitores para esse efeito.

Não se descortina, por isso, legítimo exigir aos docentes contratados – como sucedera no caso exposto na queixa apresentada – que, além de comunicarem ao Ministério da Educação, nos termos legais⁽¹²⁴⁾, a intenção de exercer o direito a dispensa para amamentação ou aleitação, tenham que renovar as comunicações e formalidades sempre que fiquem colocados em estabelecimentos escolares distintos. Importa, pois, garantir que os docentes contratados que se encontram a beneficiar de dispensa para amamentação e aleitação possam continuamente exercer esse direito, mesmo que fiquem colocados noutra estabelecimento de ensino, sem interrupções que desnecessária e injustificadamente prejudiquem os direitos e interesses da criança recém-nascida e dos seus progenitores.

Também não se afigurada adequada a orientação segundo a qual «*No caso de docente contratado com horário incompleto de N horas e tendo direito a R horas de redução, se não considerar inconveniente no aspecto da amamentação/aleitação em leccionar as N horas, pode fazê-lo com o vencimento correspondente às N+R horas, desde que tal não dê origem a horas extraordinárias*» (ponto 4.2. da Circular n.º 6/2005). Na medida em que admite que possa não haver uma efetiva redução do horário para amamentação, desde que seja reconhecido como tempo de serviço efetivo um determinado número de horas (e recebido o correspondente acréscimo remuneratório), esta disposição viabiliza uma verdadeira *distorção* do regime que tutela este direito, cuja principal finalidade é garantir que os progenitores possam ausentar-se do local de trabalho para amamentação ou aleitação sem por tal serem prejudicados – e não assegurar uma majoração do tempo de serviço ou um acréscimo remuneratório.

(123) Emitida pela Direção de Serviços de Gestão dos Recursos Humanos da então Direção-Geral dos Recursos Humanos da Educação e que se mantém documento de referência quanto à dispensa de docentes para amamentação ou aleitação [disponível em: http://www.dgae.mec.pt/?wpfb_dl=20313 (consultada em 18 de janeiro de 2018)].

(124) Ou seja, nos termos previstos no artigo 48.º do Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro).

4.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa

Proc. Q-2779/17

Entidade visada: Câmara Municipal de Guimarães

Data: 2017/05/30

Assunto: Alteração de categoria profissional. Mobilidade intercarreiras

Um trabalhador, detendo a categoria de assistente operacional, dirigiu-se ao Provedor de Justiça pretendendo ver concretizada uma mudança de carreira em virtude de ter entretanto adquirido o grau de licenciatura.

Quando não resulte de prévio procedimento concursal a que o trabalhador se tenha candidatado, o exercício de funções noutra categoria ou carreira é admissível mediante colocação em regime de mobilidade interna.

Todavia, o exercício de funções sob este regime não constitui um direito dos trabalhadores, antes configurando uma medida de gestão de recursos humanos a que o empregador público, no âmbito das suas competências gestionárias e ajuizada a conveniência para o interesse público, pode ou não recorrer (cf. n.º 1 do artigo 92.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.6 - LTFP).

Ora, a aferição de tal conveniência depende sempre de uma apreciação casuística assente em critérios de mérito e de oportunidade que, incidindo sobre a realidade concreta dos serviços e as suas necessidades, é da competência da Administração.

A esta luz, não só a mera titularidade da habilitação adequada não confere ao trabalhador, por si só, o direito ao exercício de funções em carreira de grau de complexidade funcional superior, como não poderá deixar de ser a Administração a ponderar se a sua colocação em mobilidade se revela conveniente para o interesse público, tendo presente, designadamente, o seu perfil profissional e académico e as necessidades concretas do serviço.



Proc. Q-1213/17

Entidade visada: Câmara Municipal do Seixal

Data: 2017/09/05

Assunto: Suplemento remuneratório de turno

Um trabalhador reclamou da redução do montante que lhe era pago a título de suplemento remuneratório de turno por entender não ser adequadamente compensado o trabalho ao sábado. Trabalha de terça-feira a sábado, num regime de turnos com semanas de trabalho das 9,00h às 16,30h e das 13,30h às 20,30h, sendo o domingo e a segunda-feira

dias de descanso semanal. A Câmara Municipal do Seixal pagava a título de suplemento remuneratório de turno 22% da remuneração, mas, a partir de 2016, reduziu o acréscimo para 20%, o que motivou a queixa.

Após a sua análise, foi entendido não assistir razão ao queixoso pelas seguintes razões:

1. O artigo 116.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.6 (LTFP) regula o regime de turnos, fixando que o mesmo é:

- a) Permanente, quando o trabalho for prestado em todos os dias da semana;
- b) Semanal prolongado, quando for prestado em todos os cinco dias úteis e no sábado ou domingo;
- c) Semanal, quando for prestado apenas de segunda-feira a sexta-feira.

2. Nos termos do artigo 161.º da LTFP, sempre que um dos turnos seja total ou parcialmente coincidente com o período de trabalho noturno, os trabalhadores têm direito a um acréscimo remuneratório, cujo montante varia entre:

- a) 25 % e 22 %, quando o regime de turnos for permanente, total ou parcial;
- b) 22 % e 20 %, quando o regime de turnos for semanal prolongado, total ou parcial;
- c) 20 % e 15 %, quando o regime de turnos for semanal, total ou parcial.

3. A fixação das percentagens tem lugar por via de regulamento interno ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. Neste enquadramento, o regulamento do horário de trabalho em vigor na Câmara Municipal do Seixal confere direito a um suplemento mensal nos seguintes termos: i. 25% da remuneração base mensal, para o regime de turnos permanente, total ou parcial; ii. 22% da remuneração base mensal, para o regime de turnos semanal prolongado, total ou parcial; iii. 20% da remuneração base mensal, para o regime de turnos semanal, total ou parcial. No caso do trabalho prestado em regime de turnos de terça-feira a sábado, a Câmara Municipal considerou aplicar-se o suplemento respeitante ao regime de turnos semanal.

4. Decorre do exposto que a situação concreta em causa – trabalho em cinco dias de semana não integralmente coincidentes com os dias úteis – não corresponde a nenhuma das modalidades do regime de turnos. Na verdade, de acordo com a letra da lei, encerrando o serviço ao domingo e à segunda-feira, o regime de turnos não será nem semanal, nem semanal prolongado.

5. Considerando que está em causa a prestação de apenas cinco dias de trabalho, com períodos de descanso semanal fixos, entendeu-se não ser censurável a interpretação da lei feita pela Câmara Municipal do Seixal, no sentido de qualificar o turno como de regime semanal, atribuindo o suplemento remuneratório correspondente.



Proc. Q-6218/17 e outro

Entidade visada: Ministério da Educação

Data: 2017/10/25

Assunto: Docentes dos quadros do Ministério da Educação. Acesso às vagas de Quadro de Zona Pedagógica do concurso externo

Foram apresentadas diversas queixas ao Provedor de Justiça por docentes dos quadros do Ministério da Educação que consideram injusto que as vagas, a preencher através dos concursos externos de docentes, não sejam prioritariamente consideradas no concurso interno.

Ora, o concurso interno, dirigido aos docentes que já detêm um vínculo por tempo indeterminado com o Ministério da Educação, procura, por um lado, a melhor gestão dos recursos humanos existentes e, por outro, satisfazer o interesse dos docentes de lecionarem em local próximo da sua residência ou da sua família. Já os concursos externos de docentes, incluindo os que revestem natureza extraordinária, procuram dar resposta a necessidades permanentes do sistema educativo que têm vindo a ser asseguradas com recurso à contratação a termo.

Neste enquadramento, o legislador tem considerado preponderante o valor subjacente à estabilização da relação laboral, relativamente ao interesse dos trabalhadores por tempo indeterminado de mudarem de local de trabalho, ponderação que não se afigura criticável. Para a generalidade dos trabalhadores em funções públicas, aliás, a regra geral em matéria de mobilidade – ou seja, de mudança de posto de trabalho – é a de que esta não constitui um direito dos trabalhadores⁽¹²⁵⁾, antes configurando uma medida de gestão de recursos humanos a que o empregador público, no âmbito das suas competências gestionárias e ajuizada a conveniência para o interesse público, pode ou não recorrer.

Ademais, subjaz à medida contestada na queixa a intenção de colocar os novos docentes nas regiões onde são apuradas as necessidades permanentes mais relevantes, ficando os recém-contratados vinculados aos respetivos Quadros de Zona Pedagógica. A sua colocação em *escolas* só posteriormente é obtida através de outro concurso (de mobilidade interna) em que os docentes são ordenados consoante a sua antiguidade e classificação profissional, momento em que as preferências dos docentes já vinculados deverão prevalecer sobre as dos docentes que ingressaram na carreira e que detenham graduação inferior.

(125) Cf. o n.º 1, do artigo 92.º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

5. Direitos à justiça e à segurança

5.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos

a) Sugestões

Proc. Q-6024/15

Entidade visada: Polícia de Segurança Pública. Comandante da Divisão da Amadora - Secção de Operações e Informações

Data: 2017/10/16

Assunto: Segurança interna. Omissão de atuação policial

Sequência: Sem objeções

Na queixa era referido que a interessada teria solicitado a comparência Polícia de Segurança Pública (PSP) na sua residência, uma vez que alguém se encontrava a bater violentamente na porta do edifício e, embora aquela força policial tenha comparecido no local, os agentes envolvidos não terão saído da viatura, nem procurado ouvir a reclamante sobre o incidente em causa.

Solicitados esclarecimentos ao Comandante da Divisão Policial da Amadora da PSP, foi este órgão do Estado informado de que os agentes em serviço no carro patrulha da PSP ao receberem indicação para se dirigirem ao local, por haver notícia de indivíduo estranho ao prédio, para ali se deslocaram, assim que terminaram diligência anteriormente iniciada noutro local.

Os agentes da PSP apuraram que no prédio em causa se encontravam dois elementos de empresa de telecomunicações, que ali efetuavam a instalação de fibra ótica, tendo os mesmos sido identificados, comprovando-se que estariam naquele local em serviço, nada de suspeito tendo sido identificado pela PSP.

Conforme informação prestada pelos agentes em causa, estes desconheciam qual a fração da denunciante, razão pela qual a mesma não foi contactada e informada no momento.

Considerando que a interessada não fora contactada sequer posteriormente, tomando conhecimento do apurado apenas porque terá contactado telefonicamente a PSP, foram solicitados novos esclarecimentos sobre os procedimentos adotados quanto ao esclarecimento do denunciante após a deslocação ao local e a verificação da ocorrência.

Em resposta, foi referido que os procedimentos adotados na PSP são idênticos para todos os elementos dessa força de segurança, abrangendo sobretudo a prevenção da criminalidade, fruto do imperativo constitucional do n.º 3 do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP).

Aquando das deslocações a locais onde tenham ocorrido crimes, independentemente da sua natureza, a PSP atua como órgão de polícia criminal⁽¹²⁶⁾, pelo que é lavrado um Auto de Notícia ou eventualmente uma Participação sobre a notícia dos factos. Mesmo em crimes semipúblicos ou particulares e sem que o lesado exerça o seu direito de queixa é elaborado Auto e dado conhecimento ao Ministério Público.

Ainda assim, ponderou este órgão do Estado que, na situação em apreço, poderia ter sido valorizada a relevância do contacto da denunciante pelos elementos da PSP envolvidos, sendo certo que, face ao disposto no Código Deontológico do Serviço Policial⁽¹²⁷⁾, ainda que não por força de imposição legal, mas por zelo e cortesia, sempre a denunciante poderia ter sido contactada pela PSP, atento o seu estado de inquietação — atuação policial que certamente a tranquilizaria, face à ausência de perigosidade da situação entretanto verificada pela Polícia.



Proc. Q-2343/16

Entidade visada: Direção-Geral da Política de Justiça

Data: 2017/04/19

Assunto: Proteção jurídica. Prestações pagas pelo beneficiário de apoio judiciário na modalidade de pagamento faseado de taxa de justiça

Seqüência: Encontra-se instituído um grupo de trabalho para avaliação dos constrangimentos e das disfuncionalidades do sistema de acesso ao direito, com o objetivo da supressão dos mesmos

Foi solicitada intervenção no âmbito do funcionamento do apoio judiciário, na modalidade de pagamento faseado da taxa de justiça para efeitos judiciais.

(126) Nos termos fixados na lei, designadamente no Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, cuja versão atual pode ser consultada no sítio da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=199&tabela=leis.

(127) V. Artigo 7.º (Correção na Atuação), n.º 2, do Código Deontológico do Serviço Policial, Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, publicado no *Diário da República*, n.º 50, 1.ª Série-B, de 2002-02-28 «(...) os membros das forças de segurança devem comportar-se de maneira a preservar a confiança, a consideração e o prestígio inerentes à função policial, tratando com cortesia e correção todos os cidadãos, nacionais, estrangeiros ou apátridas, promovendo a convivialidade e prestando todo o auxílio, informação ou esclarecimento que lhes for solicitado, no domínio das suas competências».

No caso trazido à apreciação deste órgão do Estado, a ação em causa teria um valor de €6400,53, com uma taxa de justiça associada de €204,00, por aplicação do Regulamento de Custas Processuais.⁽¹²⁸⁾

Aquando da liquidação mensal das prestações, em regime de duodécimos equivalentes a €80,00, de acordo com a instrução do Centro Distrital de Segurança Social competente, o reclamante viria a ser informado de que seria forçado a pagar cerca de quatro vezes o valor da taxa de justiça (no total de €816,00), uma vez que era beneficiário do apoio judiciário (em conformidade com o regime vertido no n.º 1 do artigo 13.º da Portaria n.º 1085-A/2004 de 31 de agosto).

Nesta medida, a aplicação dos critérios plasmados na citada Portaria parece ter conduzido à penalização do beneficiário, onerando — ao invés de desobrigar — a prestação mensalmente devida.

Com efeito, as diligências instrutórias realizadas por este órgão do Estado permitiram concluir que o sistema de proporcionalidade das custas em relação ao valor da ação pode conduzir — no limite — a situações que desvirtuam os objetivos definidores do próprio regime de acesso ao direito e aos tribunais, traduzido em «(...) assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos.»⁽¹²⁹⁾.

O acórdão do Tribunal Constitucional n.º 159/2008⁽¹³⁰⁾ procedeu à análise dos efeitos que um valor da ação crescente tem nos custos (absolutos) a suportar pelas partes, como taxa de justiça, ainda que estas se encontrem num estado de insuficiência económica que justifique a atribuição de proteção jurídica.

Obteve vencimento a tese que defendia que o sistema permitia o pagamento das custas em prestações, por um lado, e que está previsto um prazo de quatro anos, findo o qual as prestações deixam de ser exigíveis, por outro lado.

(128) Regulamento das Custas Processuais

«Artigo 5.º

Unidade de conta

1 - A taxa de justiça é expressa com recurso à unidade de conta processual (UC).

2 - A UC é actualizada anual e automaticamente de acordo com o indexante dos apoios sociais (IAS), devendo atender-se, para o efeito, ao valor de UC respeitante ao ano anterior.

3 - O valor correspondente à UC para cada processo, tal como definido no n.º 2 do artigo 1.º, fixa-se no momento em que o mesmo se inicia, independentemente do momento em que a taxa deva ser paga.

4 - O valor correspondente à UC para o pagamento de encargos, multas e outras penalidades fixa-se no momento da prática do acto taxável ou penalizado.»

Em 2016, o valor de cada UC era de 102,00€.

(129) V. o n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na redação conferida pela Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto.

(130) V. *Diário da República*, n.º 96, 2.ª Série, de 19 de maio de 2008, in <http://www.dre.pt>. (acesso em 25 de novembro de 2016).

Contudo, como nota o Conselheiro Benjamim Rodrigues no respetivo voto de vencido, do procedimento de determinação da insuficiência está ausente qualquer consideração relativa ao montante das custas, cuja ponderação prévia influencia decisivamente a decisão do cidadão em recorrer a juízo para fazer valer os seus direitos⁽¹³¹⁾.

Ademais, as soluções normativas que acautelam o perigo de pagamento de custas judiciais excessivas parecem não refletir qualquer ponderação relativa à capacidade do sujeito que paga as custas, respeitando, antes, ao *ratio* entre o valor das custas e o do valor do serviço público exigido pela natureza de taxa do tributo em causa.

Tal como se refere no texto do acórdão citado, se é certo que, no artigo 13.º da Portaria n.º 1085-A/2004 e no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, são estabelecidos limites ao pagamento de custas, de que apenas beneficia quem goza de apoio judiciário, o facto é que essas custas se constituíram em função de um pressuposto materialmente distinto daquele que preside ao instituto do apoio judiciário.

No primeiro caso, atende-se à capacidade da generalidade dos cidadãos e não à dos carenciados, sendo que o critério para pagamento das custas, por parte destes últimos, é aferido pelo padrão daqueles.

Assim, o devedor que goze de apoio judiciário pagará prestações que são determinadas apenas em função da capacidade aferida ao cidadão médio, sem qualquer consideração do montante das custas, mas o esforço concreto do pagamento final que é lhe é pedido (valor da ação e custas) assentará, por inerência, no pressuposto de uma capacitação que não tem.

Donde resulta que as pessoas com igual insuficiência poderão ter de pagar montantes concretos diferentes das custas apenas em razão da diferença dos valores das ações.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 13.º da Portaria n.º 1085-A/2004, o requerente poderá solicitar a suspensão do pagamento faseado: se «*o somatório das prestações pagas (...) for, em dado momento, superior a quatro vezes o valor da taxa de justiça inicial, o beneficiário pode suspender o pagamento das restantes prestações; tratando-se de processo em que não seja devida taxa de justiça inicial, a suspensão pode ter lugar quanto o somatório das prestações pagas pelo beneficiário for superior a 2 UC*». Em tais situações, o pedido de reembolso poderá ser apresentado junto do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.

Contudo, a medida em causa não se repercute no montante total das custas a pagar, consubstanciando apenas uma suspensão dos pagamentos mensais; por outro lado, o sistema de pagamento faseado parece traduzir a «mera garantia do Estado pelo eventual crédito futuro das custas, na medida em que as prestações a que se refere não dizem respeito às custas finais da acção, mas às custas prováveis, caso o litigante as tenha de pagar à face das respectivas regras processuais»⁽¹³²⁾.

(131) V. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 159/2008, cit.

(132) V. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 159/2008, cit.

Resulta ainda do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento das Custas Processuais que o valor da causa comporta reflexos diretos no montante da taxa de justiça inicial e da taxa de justiça subsequente e, em necessária decorrência, no número de prestações a liquidar pelo beneficiário do apoio judiciário.

Em face das considerações acima elencadas, o Provedor de Justiça dirigiu-se à Senhora Diretora-Geral da Política de Justiça (DGPJ), subscrevendo a tese de que o sistema de apoio judiciário deveria apurar se o contributo suportado pelo beneficiário (nos termos do anexo à Lei n.º 34/2004, de 29 de julho) pode prolongar-se por lapso de tempo mais ou menos alargado, em sede de pagamento prestacional, não se revelando suficiente, para o efeito, a invocação das cláusulas de salvaguarda do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 34/2004, e 13.º da Portaria n.º 1085-A/2004.

Junto da Direção-Geral da Política de Justiça obteve-se a informação de que foi atempadamente constituído um grupo de trabalho multidisciplinar que se destinará a proceder ao estudo e análise do atual funcionamento do sistema de acesso ao direito e aos tribunais, tendo em vista a futura alteração do regime legal vigente, sendo que, nesse âmbito, será devidamente ponderada a questão suscitada por este órgão do Estado.

Defendendo que o valor das custas não obsta ao acesso ao direito do beneficiário de proteção jurídica na modalidade de pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo, na medida em que o cálculo da prestação assenta nos rendimentos do requerente, não tendo em conta o montante calculado com base no valor da ação, reconheceu a DGPJ que o regime não se afigura claro no que concerne à acumulação de prestações com origem em diferentes processos, carecendo, por isso, de estatuição neste sentido.

Por outro lado, entende a entidade visada que o pagamento das prestações deveria ser suspenso logo que fosse atingido o montante calculado no início do processo, sendo posteriormente retomado nos casos em que o cálculo da conta a final resulte num valor superior ao inicial e apenas até perfazer esse montante.

Reconhece ainda a DGPJ que o valor das taxas de justiça pode resultar na denegação de justiça ao beneficiário quando estejam em causa requerentes que em virtude do cálculo dos rendimentos relevantes para efeitos de atribuição da prestação social, não tenham direito à atribuição do benefício. Tal deve-se ao facto de o valor da taxa de justiça não ser considerado para efeitos do deferimento do pedido, e se o requerente pode ter condições económicas para fazer face a taxas de 1 UC, o mesmo pode não ocorrer para taxas de montantes mais elevados, como sejam 24 UC.

Neste contexto, releva a falta de previsão legal de um critério que estabeleça um limiar a partir do qual se considere que, apesar do requerente não se encontrar num contexto de insuficiência económica para efeitos de atribuição de proteção jurídica, poderá não estar em condições de fazer face àquela situação.

Em face do acima exposto, e atentos os esclarecimentos produzidos pela Direção-Geral da Política de Justiça, considero, para já, desnecessária a realização de diligências

instrutórias complementares, uma vez que se encontrarão reunidos os pressupostos tendentes à introdução de alterações significativas ao atual regime de acesso ao direito e aos tribunais.

Em conformidade, informo V. Exa. ter sido determinada, na presente data, o fecho do procedimento em referência, ao abrigo do disposto na alínea c) do artigo 31.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril (Estatuto do Provedor de Justiça).



Proc. Q-2517/17

Entidade visada: Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

Data: 2017/08/08

Assunto: Direito rodoviário. Renovação do título de condução. Omissão de medidas

Sequência: Sem objeções

Neste procedimento era contestada a atuação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (IMT), no âmbito de processo de renovação do título de condução.

Referia o reclamante que o procedimento se havia desencadeado na Loja do Cidadão de..., sendo oportunamente esclarecido da obrigatoriedade de deslocação presencial aos serviços locais do IMT em ..., a cerca de 65Km da respetiva residência.

Uma vez realizada a deslocação, não foi possível concluir o competente registo fotográfico, em virtude de falha registada no sistema, pelo que o queixoso, portador de deficiência motora, com 80% de incapacidade, se viu na contingência de repetir o percurso, com significativo acréscimo de despesas.

No âmbito de diligências instrutórias promovidas por este órgão do Estado, veio a concluir-se que o mesmo era titular de carta de condução, válida até 2032, para as categorias B e B1.

De acordo com a informação disponibilizada, a plataforma informática denominada «IMT *Online*», em funcionamento a partir do dia 1 de janeiro de 2017, que veio permitir a prestação de serviços ao público relativos ao título de condução através do respetivo sítio eletrónico, sofreu constrangimentos relacionados com a capacidade do servidor, reportados durante as primeiras semanas daquele mês.

Por este motivo, no caso em apreço, não terá sido possível aos serviços do IMT processarem o pedido *online*, atendendo aos constrangimentos acima invocados.

À data da elucidação, a plataforma informática encontrar-se-ia em pleno funcionamento, sem identificação de casos pendentes. Contudo, durante o lapso temporal invocado, o IMT não terá desenvolvido qualquer diligência concernente à divulgação da existência

de anomalias no seu sítio eletrónico, por forma a acautelar a informação atempada dos utilizadores.

Foi, assim, chamada a atenção do senhor Presidente do IMT para a necessidade do cumprimento do direito à informação dos utentes que beneficiam daquela funcionalidade, na qualidade de consumidores.

Nestes termos, resulta do disposto no Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 maio⁽¹³³⁾, que o IMT constitui o organismo da administração indireta do Estado encarregue das funções de regulamentação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas e na vertente económica do setor dos portos comerciais e transportes marítimos, bem como da gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente nos referidos setores ou em outros setores, nomeadamente relativos a transporte aéreo e infraestruturas aeroportuárias, de modo a satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens.

No referido enquadramento, e de acordo com o regime definido no artigo 47.º da Lei-quadro das entidades reguladoras, publicada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, incumbe às entidades reguladoras a adequada promoção da defesa dos serviços de interesse geral e da proteção dos direitos e interesses dos consumidores nas áreas de atividade económica sobre a qual incide a respetiva atuação.

Recorde-se que os direitos dos consumidores encontram-se consagrados, desde logo, na Constituição da República Portuguesa, prevendo o artigo 60.º da Lei Fundamental os direitos à boa qualidade dos bens e serviços, ao seu preço competitivo e equilibrado, à proteção da saúde, à segurança, à eliminação do prejuízo e à própria formação e informação.

Trata-se de direitos dos cidadãos enquanto consumidores, que obrigam a prestações do Estado e se impõem aos próprios operadores económicos fornecedores de bens. A obrigação de formação e de informação dos consumidores recai, assim, também sobre o Estado e sobre os aludidos operadores económicos⁽¹³⁴⁾.

Em face do exposto, foi sugerido que seja:

a) Sempre divulgada, em tempo útil, a existência de constrangimentos atinentes ao funcionamento da plataforma informática «IMT *Online*», ainda que as anomalias registadas impossibilitem a definição de um prazo concreto para o restabelecimento daquele serviço;

b) Ponderada a adoção de medidas excecionais para casos devidamente fundamentados, designadamente em sede de redução da taxa aplicada, sempre que o requerente for portador de deficiência física comprovada e não seja possível realizar o processamento do respetivo pedido *online* em virtude da sinalização de falhas no sistema.

(133) Altera e republica o Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, que aprova a orgânica do IMT.

(134) V., neste sentido, o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 15 de dezembro de 1992, em: <http://www.gde.mj.pt/pgpr.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/53623e84c299cf3e802566170041f0c9?OpenDocument&ExpandSection=-1&Highlight=0,made,in> (acesso em 12 de julho de 2017).

b) Chamadas de atenção

Proc. Q-5292/15 e Q-7106/14

Entidade visada: Ministra da Administração Interna

Data: 2017/01/04

Assunto: Atuação policial. Trânsito de veículos em serviço de urgência. Missão de polícia

Sequência: Sem objeções

Este órgão do Estado recebeu diversas queixas sobre a aplicação do Código da Estrada (CE) a veículos da Polícia de Segurança Pública (PSP), da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia Judiciária (PJ), nas quais se questionava, resumidamente, se as viaturas das mencionadas forças de segurança, quando não estão em marcha de urgência, podem infringir as normas do CE.

Está em causa o não levantamento de autos de contraordenação a condutores ou titulares do documento de identificação de veículos, por estes alegadamente se encontrarem a circular em «serviço de urgência», conforme previsto no artigo 64.º do CE⁽¹³⁵⁾.

De uma forma geral, os queixosos foram informados de que, nesta matéria, no desempenho das suas funções de fiscalização rodoviária, o procedimento das autoridades difere consoante estejam em causa veículos em «missão de polícia» (GNR, PSP, PJ, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, Polícia Municipal, Polícia Marítima, etc.), veículos em missão de «prestação de socorro» (Autoridade Nacional de Proteção Civil, Instituto Nacional Emergência Médica, Bombeiros,

(135) V. «artigo 64.º do Código da Estrada (Trânsito de veículos em serviço de urgência)

1 – Os condutores de veículos que transitem em missão de polícia, de prestação de socorro, de segurança prisional ou de serviço urgente de interesse público assinalando adequadamente a sua marcha podem, quando a sua missão o exigir, deixar de observar as regras e os sinais de trânsito, mas devem respeitar as ordens dos agentes reguladores do trânsito.

2 – Os referidos condutores não podem, porém, em circunstância alguma, pôr em perigo os demais utentes da via, sendo, designadamente, obrigados a suspender a sua marcha:

a) Perante o sinal luminoso vermelho de regulação do trânsito, embora possam prosseguir, depois de tomadas as devidas precauções, sem esperar que a sinalização mude;

b) Perante o sinal de paragem obrigatória em cruzamento ou entroncamento.

3 – Os condutores dos veículos que circulam nas condições referidas no n.º 1 devem assinalar adequadamente a sua marcha através da utilização dos avisadores sonoros e luminosos especiais referidos, respetivamente, no artigo 22.º e artigo 23.º.

4 – Caso os veículos não estejam equipados com os dispositivos referidos no número anterior, a marcha urgente pode ser assinalada:

a) Utilizando alternadamente os máximos com os médios; ou

b) Durante o dia, utilizando repetidamente os sinais sonoros.

5 – É proibida a utilização dos sinais que identificam a marcha dos veículos referidos no n.º 1 quando não transitem nas condições nele previstas.

Cruz Vermelha, etc.) ou veículos em missão de «serviço urgente de interesse público» (veículos do Estado ao serviço dos órgãos de soberania, das autarquias, etc.).

Foi também dado conhecimento aos queixosos do teor da Circular n.º 19/2011, da Direção de Operações da GNR, referente ao trânsito de veículos em serviço de urgência, a qual tem por referências o artigo 64.º do CE⁽¹³⁶⁾ e do Despacho de Sua Excelência o

6 – Sem prejuízo dos números anteriores, em casos regulamentados, os condutores dos veículos que transitam em missão de polícia que assim o exija poderão ser dispensados de utilização de avisadores sonoros e luminosos, devendo observar indispensáveis medidas de segurança, não podendo, porém, em circunstância alguma, pôr em perigo os demais utentes da via, sendo, designadamente, obrigados a suspender a sua marcha nas situações previstas no n.º 2.

7 – Quem infringir o disposto nos números anteriores é sancionado com coima de € 120 a € 600.»

(136) Circular n.º 19/2011 da Direção de Operações da GNR:

«Assunto: Trânsito de Veículos em Serviço de Urgência.

Ref.: a) Artigo 64.º do Código da Estrada;

b) Despacho S. Exa. o MAI, de 31 maio 2011.

1. Situação

a. Frequentemente o dispositivo da Guarda depara-se com situações de veículos que transitam em missão de polícia, de prestação de socorro ou em eventual serviço urgente de interesse público, cujos condutores deixam de observar as regras e os sinais de trânsito.

b. O art. 64.º do Código da Estrada prevê e estatui: «Os condutores de veículos que transitam em missão de polícia, de prestação de socorro ou de serviço urgente de interesse público assinalando adequadamente a sua marcha, podem, quando a sua missão o exigir, deixar de observar as regras e os sinais de trânsito, mas devem respeitar as ordens dos agentes reguladores do trânsito».

c. Ultimamente têm vindo a público notícias relativas ao não levantamento de autos de contraordenação a condutores ou titulares do documento de identificação de veículos, por estes alegadamente invocarem que circulavam em «serviço urgente de interesse público».

d. Esta situação mereceu especial atenção por parte da Provedoria de Justiça, cuja recomendação culminou no Despacho de S. Exa. o Ministro da Administração Interna, de 31 maio 2011.

2. Procedimento

Neste contexto, no intuito de uniformizar procedimentos no tratamento desta matéria, deve o dispositivo da Guarda, quando confrontado com as situações referidas em l. a., conforme estejam em causa veículos em missão de polícia (GNR, PSP, PJ, SEF, ASAE, Polícia Municipal, Polícia Marítima, etc.), veículos em missão de prestação de socorro (ANPC, INEM, Bombeiros, Cruz Vermelha, etc.), ou veículos em missão de serviço urgente de interesse público (Veículos do Estado ao serviço dos órgãos de soberania, dos Governos Cívicos, das autarquias, etc.), adotar o seguinte procedimento:

a. Veículos em missão de polícia ou em missão de prestação de socorro

«(...) (1) Sendo possível no acto da prática da infracção identificar o autor da contra-ordenação, a subunidade fiscalizadora limita-se a elaborar a respectiva participação dos factos (ANEXO A), e remete-a à respectiva Unidade, acompanhada de todo o correspondente processo e da prova de infracção, quando for o caso.

(2) Não tendo sido possível, no acto da prática da infracção, identificar o respectivo autor da contra-ordenação e verificando-se que o titular do documento de identificação do veículo é pessoa colectiva, o que acontece na maioria destes casos, a subunidade fiscalizadora deve proceder à notificação desta última (Mod. GNR-UAG n.º 187), para, em conformidade com o n.º 5 do Art.º 171 do CE, identificar o condutor.

(3) Apurada ou não a identificação do autor da infracção, a subunidade fiscalizadora limita-se a elaborar a respectiva participação dos factos (ANEXO A), e remete-a à respectiva Unidade, acompanhada de todo o correspondente processo e da prova de infracção, quando for o caso.

Ministro da Administração Interna, de 31 de maio de 2011⁽¹³⁷⁾, proferido na sequência da Recomendação do Provedor de Justiça a propósito do «serviço urgente de interesse público»⁽¹³⁸⁾.

Por respeitar a esta matéria, é igualmente referido o artigo 171.º-A do CE, enquanto preceito que dispensa o agente atuante do procedimento de passagem do Auto de Notícia e de Denúncia⁽¹³⁹⁾ e da Identificação do Arguido⁽¹⁴⁰⁾ quando estejam em causa infrações cometidas pelos agentes das forças e serviços de segurança e órgãos de polícia criminal, que decorram do exercício das suas funções e no âmbito de missão superiormente autorizada ou legalmente determinada e desde que confirmada por declaração da entidade competente⁽¹⁴¹⁾. A este propósito, os queixosos foram esclarecidos de que este artigo deve ser interpretado atento o âmbito do artigo 64.º do CE o qual, como decorre da respetiva epígrafe, «(...) não regula o trânsito de veículos em missão de polícia, mas o trânsito de veículos em serviço de urgência.(...)»⁽¹⁴²⁾.

(4) Recebido o processo, o Comando da Unidade, se subsistirem dúvidas quanto à missão em que o veículo circulava, oficia (ANEXO B) o titular do documento de identificação do veículo, visando apurar se o caso em concreto é passível de se enquadrar no conceito de «missão de polícia ou de prestação de socorro», nos termos do art.º 64.º do Código da Estrada.

(5) Após conclusão do processo, é elaborada informação (ANEXO C) a ser submetida a despacho do Comandante da Unidade, com proposta de arquivamento por preencher os pressupostos do art.º 64.º do Código da Estrada, ou de levantamento do respectivo auto de contraordenação, nos termos do artigo 170.º do mesmo diploma. (...)».

(137) Despacho do Ministro da Administração Interna:

«1. Aos senhores Presidente da ANSR, Comandante-Geral da GNR e Director Nacional da PSP para, no âmbito das suas competências e tendo em conta as respectivas condições operacionais, seguirem as recomendações do Senhor Provedor de Justiça que a seguir se transcrevem:

A. «À PSP, no sentido de que, no desempenho das funções de fiscalização rodoviária, os respectivos agentes levantem autos de contra-ordenação sempre que presenciem contra-ordenações rodoviárias, cometendo à Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) a análise da verificação, ou não, dos pressupostos inerentes ao serviço urgente de interesse público, a fazer na fase de apreciação das defesas;

B. À Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), no sentido de que, na fase de apreciação das defesas, faça a análise da verificação, ou não, dos pressupostos inerentes ao serviço urgente de interesse público;

C. À GNR, à PSP e à Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), no sentido de que organizem e mantenham actualizados registos de entidades do Estado cujos veículos e condutores foram fiscalizados e invocaram ou suscitaram o serviço urgente de interesse público, nos termos do artigo 64.º do C.E., e que divulguem anualmente tais registos.»

2. Dê-se conhecimento deste despacho ao Senhor Provedor de Justiça.»

(138) Trata-se da Recomendação n.º 4/A/2011 de 12 de maio.

(139) V. artigo 170.º do CE (Auto de notícia e de denúncia).

(140) V. artigo 171.º do CE (Identificação do arguido).

(141) V. artigo 171.º-A do CE

(Dispensa de procedimento)

O disposto no artigo 170.º não se aplica às infrações cometidas pelos agentes das forças e serviços de segurança e órgãos de polícia criminal quando aquelas decorram do exercício das suas funções e no âmbito de missão superiormente autorizada ou legalmente determinada e desde que confirmada por declaração da entidade competente.

(142) V. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, 242/13.9TBSRT.C1, de 27 de novembro de 2013.

Com efeito, «(...) a circunstância de um veículo circular em missão de polícia não significa, por si só, que transita em serviço de urgência. Para que assim seja, e possa atuar a cláusula de exclusão da ilicitude prevista no artigo 64.º, portanto, para que ao condutor de veículo em missão de polícia seja lícito deixar de observar as regras e os sinais de trânsito — e, ainda assim, não todos, como resulta do n.º 2 do mesmo artigo — é necessário, em primeiro lugar, que a natureza da missão, pela sua urgência e relevância, o exija e, em segundo lugar, que a marcha urgente seja devidamente assinalada, seja por avisadores sonoros e luminosos seja, caso aqueles não existam, por sinais de luzes e sinais sonoros(...)»⁽¹⁴³⁾.

Daqui resulta que o artigo 171.º-A do CE só dispensa o agente atuante do procedimento previsto no artigo 170.º do mesmo código, nos termos em que o dispõe, quando estejam em causa infrações cometidas pelos agentes das forças e serviços de segurança e órgãos de polícia criminal em situações de trânsito de veículos em serviço de urgência e não em qualquer situação de missão de polícia não urgente.

Assim, face à possibilidade de a ausência de referência expressa na redação do artigo 171.º-A do CE poder deixar dúvidas quanto à exigência do carácter urgente da missão policial, para efeitos de aplicação da dispensa de procedimento ali prevista às forças e serviços de segurança e órgãos de polícia criminal, foi chamada a atenção da senhora Ministra da Administração Interna para a necessidade de os militares e agentes das diferentes forças de segurança serem alertados para a correta interpretação dos artigos 64.º e 171.º do CE, quanto à exigência do carácter urgente da missão policial a que se referem estes preceitos legais.



Proc. Q-5547/15

Entidade visada: Comandante do Arquivo Geral do Exército

Data: 2017/11/21

Assunto: Acesso a documentos. Certificação

Sequência: Sem objeções

Em resposta a pedido apresentado, o Arquivo Geral do Exército remetera ao queixoso fotocópias autenticadas de documentos a ele referidos e ali arquivados. Documentos (folha de matrícula) que, «dada a sua idade, se foram deteriorando, tendo sido coladas, em tempos idos, com fita adesiva que nas cópias aparecem mais escuras, sem que lhe tenha subtraído qualquer informação».

(143) *Idem.*

Mas, verificou-se que as fotocópias em causa abarcavam integralmente, e do ponto de vista material, os elementos solicitados pelo reclamante com particular destaque para os anos de serviço prestados, assim como para os prémios, condecorações e louvores recebidos.

Assim sendo, emitida certidão de teor, nos termos legalmente previstos, em moldes que, naturalmente, não suscitam dúvidas quanto à sua veracidade, nem quanto à exatidão do conteúdo da informação constante da mesma, dando deste modo resposta, na prática, à pretensão, nada mais havia a diligenciar por parte deste órgão do Estado.

Em todo o caso, e no sentido do integral esclarecimento do interessado, teve-se oportunidade de chamar a atenção do senhor Comandante do Arquivo Geral do Exército para a necessidade de virem a ser expurgadas das certidões a emitir por aquele departamento as referências disciplinares, tendo em vista a salvaguarda dos direitos daqueles a quem as mesmas possam dizer respeito.

De facto, e no quadro da contínua melhoria do trabalho a desenvolver por todos os servidores do Estado, entendeu-se, a respeito da problemática analisada, em particular acerca do conteúdo das certidões emitidas e a emitir pelo Arquivo Geral do Exército, tecer as seguintes considerações.

Considerou-se, em especial, a menção à aplicação de penas disciplinares, como aconteceria no caso concreto, em documentação constante do processo individual de militar.

Decorre da ponderação que veio a ser feita, com base na queixa, a necessidade de assegurar a busca de uma solução de equilíbrio entre todos os direitos e interesses em presença, nos termos assim enunciados:

De acordo com do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, constitui dever geral de qualquer militar o «cumprir e fazer cumprir a disciplina militar», em termos que, não sendo observados, determinam a punição do infrator à luz do Regulamento de Disciplina Militar ou do Código de Justiça Militar, consoante os casos (v. o disposto na alínea b) do n.º 3 do seu artigo 11.º aprovado pelo Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, ao qual se faz referência por uma questão de contextualização).

Não obstante o Regulamento de Disciplina Militar⁽¹⁴⁴⁾ estabelecer a autonomia do processo disciplinar, assim como a sua subordinação às regras naquele positivadas, não menos certo será o reconhecimento da subsidiariedade da aplicação dos princípios gerais do direito penal, da legislação processual penal.

Como tal impõe-se, também no domínio do direito disciplinar, enquanto direito sancionatório de carácter punitivo, afastar, tal como no direito penal, os aspetos estigmatizantes da condenação pela prática de determinado facto, tendo em vista a reinserção plena e inquestionável do seu autor.

(144) Aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho.

Tal preocupação parece resultar, de resto, do n.º 3 do artigo 63.º do diploma legal vigente nas Forças Armadas, ao determinar-se que, «nas notas extraídas dos registos não se faz menção das penas extintas nem dos respectivos registos», naquilo que entendo assumir-se como partilha da matriz subjacente ao instituto da reabilitação, presente no direito penal.

De facto, naquele ramo do direito existe, e de outro modo não se poderia admitir, à luz dos princípios estruturantes de um Estado de Direito, a preocupação da «recolocação do ex-condenado na situação jurídica anterior à sentença condenatória», através da «extinção (total ou parcial) das interdições, incapacidades e demais efeitos jurídicos da condenação», em moldes que são, de resto, acompanhados pela jurisprudência que tem vindo a pronunciar-se sobre a problemática em apreço (cf. SILVA, Germano Marques da, *Direito Penal Português: Parte Geral III*, pg. 254).

Nesse sentido, veio o legislador determinar⁽¹⁴⁵⁾ as diferentes circunstâncias de tempo e de modo cuja ocorrência determinará, de forma automática e irrevogável, o cancelamento de decisões até então constantes do registo criminal.

Assim sendo, as inscrições do registo perdem «eficácia jurídica para quaisquer efeitos, não devendo sequer manter-se em ficheiro, sendo deles retirados no prazo máximo de dois anos após a data em que hajam perdido eficácia» (neste sentido, o mesmo autor, pg. 255).

Reforça-se deste modo ideia dominante, nos termos da qual se pretende, em consonância com os princípios constitucionais a observar neste domínio, permitir afastar os aspetos estigmatizantes da condenação pela prática de determinado crime, promovendo a reinserção dos cidadãos em causa, determinando a extinção da responsabilidade criminal daqueles.

Deste modo, movido por idêntico objetivo, cuja legitimidade decorre da argumentação aduzida nos termos que antecedem, foi chamada a atenção para a pertinência da adoção de procedimentos que, não desvirtuando a natureza da documentação à guarda do Arquivo Geral do Exército e, como tal, a sua missão, salvaguardem os direitos daqueles a quem a mesma possa dizer respeito, ponderando-se, designadamente, o expurgo das referências disciplinares, das certidões a emitir.



(145) V. o artigo 11.º da Lei n.º 37/2015, de 5 de maio, na redação atual.

Proc. Q-1442/17

Entidade visada: Casa de Acolhimento Residencial Especializada

Data: 2017/05/16

Assunto: Direito de menores. Abono de família. Regime de utilização

Sequência: Sem objeções

Era reclamado o procedimento levado a cabo por Casa de Acolhimento Residencial Especializada no que respeita ao regime de utilização das verbas atribuídas em sede de abono de família para crianças e jovens, no âmbito do disposto no Decreto-Lei n.º 176/2003, de agosto.

Era referido que se afigurariam pouco claros os objetivos e finalidades associados à administração das prestações em causa, salientando-se a aparente ausência de discriminação das despesas individuais havidas com cada jovem. Sublinhava-se ainda que, ao abrigo do acordo de promoção e proteção celebrado com a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de ..., para efeitos de institucionalização do menor, a instituição seria responsável por garantir todos os cuidados necessários ao normal desenvolvimento do jovem, designadamente ao nível da alimentação, higiene, educação e saúde.

Finalmente, alegava-se que, na sequência da aplicação de medidas disciplinares, nem sempre seria garantido ao jovem o dinheiro de bolso previsto pelas normas constantes do regulamento interno, prática que inclusivamente se revelaria contrária ao estatuído na alínea e) do n.º 1 do artigo 63.º do sobredito normativo

Mas, apreciados os elementos recolhidos no âmbito da instrução do procedimento, foi determinado o respetivo encerramento.

Efetivamente, concluiu-se que se mostrava genericamente cumprido o princípio de afetação dos montantes relativos ao abono familiar no interesse do menor, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 176/2003, de agosto⁽¹⁴⁶⁾.

Os elementos apreciados pelo Provedor de Justiça no procedimento permitiram também aferir que foram garantidos os postulados elencados na Recomendação do Conselho da Europa, de 16 de março de 2005, relativa aos Direitos das Crianças a viver em Instituição⁽¹⁴⁷⁾, em particular no que se refere à observância dos direitos do jovem em regime de institucionalização, de acordo com a regulamentação geral e as normas especiais da instituição.

Por maioria de razão, foi também reconhecido o cumprimento do critério norteador da intervenção — a satisfação do superior interesse do menor —, uma vez que se mostraram

(146) Implementa o abono de família para crianças e jovens e define a proteção na eventualidade de encargos familiares no âmbito do subsistema de proteção familiar.

(147) V. a Recomendação REC (2005) 5, de 16 de março, em <https://rm.coe.int/16806a45f2> (acesso em 15 de maio de 2017).

proporcionadas as condições suscetíveis de proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral.

Foi, todavia, chamada a atenção da Instituição, por se entender que subsistiam lacunas na administração das contas bancárias dos jovens acolhidos, em particular no concernente à adequação entre os movimentos registados nos depósitos e a informação disponibilizada aos seus titulares.

Na resposta dirigida a este órgão do Estado era mencionado que «A conta bancária de cada jovem é aberta em nome próprio (...) logo que é efetuado o acolhimento do menor. No entanto (...) não é feito regularmente este depósito no banco, sendo que veio a optar-se pela criação de uma folha *Excel*, permitindo, assim, um trabalho educativo, que inclui a gestão financeira feita junto do jovem pela técnica gestora e pelo educador tutor semanalmente e que os valores refletidos no extrato comprovam, entregue depois da saída do jovem, em ... de 201..., aos próprios progenitores para seu conhecimento».

Reconhecendo as virtualidades do procedimento adotado pela instituição, o qual possibilitará uma maior agilização e responsabilização do jovem na administração do seu pecúlio, não deixou de refletir-se, contudo, a necessidade de fazer corresponder, de forma regular, as verbas depositadas aos montantes geridos em periodicidade semanal.

A gestão simultânea e em tempo útil destes dois momentos, por uma parte, e a necessidade de individualizar as anotações introduzidas no programa informático (à semelhança do já realizado para o processo de abertura de contas bancárias), por outra parte, será suscetível de concretizar os vetores de transparência e proporcionalidade associados à gestão das prestações sociais em causa, enquanto prerrogativas devidas aos jovens durante o tempo de acolhimento

5.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa

Proc. Q-4295/15

Entidade visada: Tribunal Judicial da Comarca do Porto

Data: 2017/10/20

Assunto: Administração da justiça. Processo de execução. Substituição de Agente de Execução

Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça relativa à tramitação de processo de execução na Comarca do Porto, alegando-se ausência de informação relevante a tal propósito.

Haviam sido deduzidos embargos de executado, alegando «a prescrição do crédito exequendo e a inconstitucionalidade da norma contida no artigo 731.º do Código de

Processo Civil». Por sentença, foram julgados procedentes os embargos de executado deduzidos e declarada extinta a execução.⁽¹⁴⁸⁾

Nessa sequência, havia sido requerido ao Agente de Execução (doravante AE) o levantamento da penhora efetuada na pensão do queixoso e o correspondente reembolso dos montantes já deduzidos mensalmente, sendo certo que, subsequentemente, fora penhorado reembolso do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

Confirmou-se, porém, que o AE em causa está «afastado do exercício da profissão».

Face ao atraso verificado, alega «inércia das autoridades judiciais» e pretende «a recuperação dos montantes penhorados, como é de direito».

No âmbito da instrução, foram ouvidos o Conselho Superior de Magistratura (CSM) e a Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça (CAAJ), possibilitando os esclarecimentos que de seguida se transmitem.

Como questão prévia, mas determinante para as considerações subsequentes, há de ter-se em conta a situação profissional do mencionado AE. Assim, o Tribunal de Instrução Criminal de Lisboa aplicara-lhe a medida de coação de proibição do exercício de funções.

Além disso, muitos dos processos executivos da responsabilidade do mesmo encontravam-se apreendidos no âmbito de processo de investigação criminal em curso, estando, de qualquer modo, apreendidas as contas bancárias, no âmbito de processo-crime.

Perante tais factos, importava ter presente o que determina o Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (EOSAE)⁽¹⁴⁹⁾. Dele decorre que, no caso de suspensão das funções de agente de execução por período superior a 10 dias, a CAAJ designa AE liquidatário, que assegura a liquidação dos processos e o depósito dos bens penhorados (v. artigo 178.º, n.º 1).

A liquidação consiste no apuramento dos valores devidos aos clientes ou terceiros que a eles tenham direito, através de informações destes e do cotejo dos documentos existentes, respeitando os princípios do contraditório (v. 147.º, n.º 3, aplicável por força do disposto no artigo 171.º, n.º 1).

Ao AE liquidatário cabe, designadamente, elaborar um relatório da liquidação para cada processo que o AE proibido do exercício de funções estivesse a movimentar; nesse relatório são discriminados os valores reclamados, o qual deve ser notificado aos intervenientes processuais interessados, já que dele cabe recurso para o juiz do processo. Mas

(148) No mencionado processo, foi proferido acórdão do Tribunal Constitucional, que reiterou que é «inconstitucional a norma do n.º 1 do artigo 857.º do Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, quando interpretada no sentido de limitar os fundamentos de oposição à execução instaurada com base em requerimento de injunção, à qual foi aposta a fórmula executória, fora das circunstâncias previstas nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo».

V. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 112/2015, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150112.html?impressao=l>;

(149) Aprovado pela Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro. Pode ser consultado em http://www.pgdsboa.pt/leis/lei_mostra_articidado.php?nid=2442&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=&

também deve apresentar à CAAJ um relatório geral sobre a situação dos processos a cargo do AE em liquidação.

Pretende-se, assim, assegurar a regular tramitação do processo executivo pelo AE substituto que venha a ser designado nos termos da lei.

Isto porque, logo que a liquidação de cada processo esteja concluída, cada processo deve ser transferido para o AE substituto. Este é designado pelo exequente, podendo ser o próprio liquidatário; caso o exequente não proceda a tal nomeação, cabe à CAAJ fazê-lo, sem prejuízo da posterior transferência dos valores que venham a ser apurados. Mas, a transferência de tais valores tem regras próprias. De facto, o valor disponível no processo que deu entrada após o bloqueio das contas-cliente do agente de execução é transferido para o AE substituto após a liquidação do respetivo processo.

Neste caso, a subsequente emissão de certidão pela CAAJ é título suficiente e imediato para que a instituição bancária proceda à transferência desses montantes para o credor apurado (v. 147.º, n.º 6).

Diferentemente, o valor disponível existente no processo antes do bloqueio das contas-cliente do AE só é transferido para o AE substituto após a liquidação global dos processos a cargo daquele.⁽¹⁵⁰⁾

Ou seja, tem de aguardar-se o apuramento dos valores existentes face aos que deviam existir em todos os processos a cargo do AE a liquidar, para garantir que o pagamento a uns não implica o prejuízo dos demais.

Ora, estimou-se serem acima dos dez mil os processos executivos atribuídos ao AE a liquidar, de acordo com a informação prestada pela CAAJ.

Ao caso concreto, somavam-se, ainda, as seguintes dificuldades: por um lado, o mandatário da exequente veio requerer a extinção dos autos. Ora, se o exequente não nomeia novo agente de execução⁽¹⁵¹⁾, e inclusivamente requer a extinção do processo, a lei não prevê a possibilidade de o aqui queixoso poder indicar novo agente de execução. Por outro lado, é certo que, como visto, a CAAJ pode designar agente de execução liquidatário. Entendeu a Comissão, porém, que se suscitavam muitas dúvidas sobre se, no caso em apreço, a CAAJ poderia, sem qualquer indicação da autoridade judiciária competente, designar esse agente de execução liquidatário, pois que se estava no domínio do processo-crime.

Como se disse, a medida de coação de proibição do exercício de funções do AE foi aplicada pelo Tribunal, e não no âmbito de um processo disciplinar, no qual tivesse sido aplicada pela Comissão de Disciplina dos Auxiliares da Justiça da CAAJ a medida cautelar de suspensão preventiva; nessa medida, entendeu a Comissão que a direção e resolução do caso em concreto passa necessariamente pelo processo-crime e não pela intervenção da CAAJ.

(150) Além disso, é transferida a qualidade de fiel depositário dos bens entregues ao liquidatário no respetivo processo.

(151) Nos termos do artigo 720.º do CPC.

Outra consideração permitia ainda delinear a complexidade da situação em apreço; é que ao AE liquidatário, pela liquidação de cada processo executivo, são devidos 17,50€ (dezassete euros e cinquenta cêntimos), valor ao qual acresce IVA^{(152)/(153)}.

Tendo em conta que, como acima mencionado, a liquidação processos executivos a do AE suspenso abrangerá, para cima de dez mil processos, está em causa um grande encargo pecuniário global para a liquidação em causa, valores pelos quais o mesmo seria responsável.

Face a tal montante, há que atentar em que, primeiro, estão apreendidas as contas bancárias profissionais do AE, no âmbito do processo-crime já mencionado, pelo que não será possível mobilizar qualquer importância, sem autorização da entidade responsável pela ação penal.

Segundo, a Caixa de Compensações da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução é subsidiariamente responsável por tais pagamentos⁽¹⁵⁴⁾, mas há que considerar que só entrou em vigor a 23 de janeiro de 2016 a norma que veio estabelecer que os AE que recebam anualmente mais de 1000 processos, ou que tenham pendentes mais de 2 000 processos, devem prestar uma caução em dinheiro, através de depósito a favor da CAAJ, que garanta o pagamento das despesas decorrentes da liquidação dos processos a seu cargo, quando cessem funções temporária ou definitivamente, em função do número de processos.⁽¹⁵⁵⁾

Em suma, a CAAJ entende que, estando apreendidas as contas bancárias profissionais do AE em causa, no âmbito de processo-crime, não lhe será possível mobilizar qualquer importância sem autorização da entidade responsável pela ação penal.

Tendo presente que, por força do princípio da reserva de juiz, a atividade jurisdicional é imune à intervenção do Provedor de Justiça, e dado que as quantias de que o queixoso tem o direito a ser reembolsado, resultantes da caducidade da penhora, se encontram

(152) Discriminados da seguinte forma: 15€ pela liquidação de cada processo executivo e 2,50€ como compensação por despesas.

(153) Por força do EOSAE, o AE liquidatário é agora nomeado e compensado nos termos de regulamento a aprovar pela assembleia geral da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (v. artigo 178.º, n.º 2).

Uma vez que tal regulamento e ainda não se encontra aprovado, é aplicável o regulamento das liquidações aprovado pelo então Conselho Geral da Câmara dos Solicitadores (Deliberação 20140906.14), nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 3.º, n.º 7, da Lei 154/2015 de 14 de setembro.

(154) V. 175.º, n.º 1, al. g) do EOSAE.

(155) Dada esta realidade, designadamente a concentração de um elevado número de processos executivos em determinados AE, o órgão de gestão da CAAJ aprovou o número máximo de processos executivos para os quais os agentes de execução podem ser designados e o respetivo regime. V. n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 77/2013, de 21 de novembro, e o n.º 1 do artigo 167.º do EOSAE. V. tb. a Deliberação n.º 300/2016, de 9 de junho, a qual foi publicada no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 113, 15 de junho de 2016, mediante o Aviso n.º 7530-A/2016.

No entendimento da CAAJ, tal deliberação vai necessariamente diminuir «a existência de liquidações mastodónticas».

apreendidas à ordem de processo criminal teve-se por esgotada a intervenção deste órgão do Estado.



Proc. Q-4175/16

Entidade visada: Polícia de Segurança Pública

Data: 2017/03/15

Assunto: Segurança interna. Armas e explosivos. Legalização de arma de fogo da classe D

Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça, por referência à legalização da arma de fogo de classe D (espingarda), registada/manifestada pelo Livrete n.º..., em nome do senhor A, entretanto falecido.

É referido que a referida arma se encontrava no espólio do senhor B, e que, não se conhecendo qualquer documento que ateste as circunstâncias da sua eventual transmissão/doação pelo Senhor A, o senhor C, filho de B, terá sido notificado para proceder à entrega da arma à Polícia de Segurança Pública (doravante PSP), o que efetuou, a 2 de outubro de 2015, conforme Termo de Entrega/Recebimento.

Numa tentativa de ultrapassar a situação e com o objetivo de registar a arma em nome do interessado, foi solicitada a intervenção do Provedor de Justiça.

Foi ouvida a PSP, através do Comando Distrital competente. Em resposta, foi referido pela PSP que a aquisição por sucessão *mortis causa* da arma em causa, por C, implica a apresentação de documento habilitante, seja ele lavrado entre as partes vendedor/comprador ou doador/donatário, podendo constar do mesmo uma doação que venha a ser efetuada entre o(s) herdeiro(s) de A e o interessado.

A questão foi analisada à luz da informação recolhida e do Regime Jurídico das Armas e Munições⁽¹⁵⁶⁾ (doravante RJAM), designadamente das normas aplicáveis à aquisição de arma por sucessão *mortis causa*.

1. A inexistência de um direito constitucional ao uso e porte de arma

Antes de avançar para a explicação do regime jurídico aplicável à aquisição de armas e sua legalização, importa ter presente que «(...) não existe um direito constitucional ao uso e porte de armas, sem exceptuar as de caça, independentemente de condicionamentos,

(156) Aprovado pela Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, alterado pelas Leis n.º 59/2007, de 4 de setembro, n.º 17/2009, de 6 de maio, n.º 26/2010, de 30 de agosto, n.º 12/2011, de 27 de abril, e n.º 50/2013, de 24 de julho, disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=692&tabela=leis.

entre eles os ditados pelo interesse público em evitar os inerentes perigos, o qual pode ser acautelado através da concessão de licença e da retirada delas (...)»⁽¹⁵⁷⁾.

Como se decidiu no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 243/2007⁽¹⁵⁸⁾: «(...) estamos em presença de uma actividade cujo exercício está genericamente dependente de licença, o que significa (...) que não existe um direito constitucional ao uso e porte de armas, incluindo as de defesa, independentemente dos condicionamentos ditados designadamente pelo interesse público em evitar os inerentes perigos, interesse que é acautelado através de autorizações de carácter administrativo condicionadas por ilações extraídas da verificação jurisdicional de comportamentos que a lei qualifica como censuráveis.

Com efeito, a lei rodeia com frequência a prática de certas actividades, traduzidas em licenciamentos, em razão da perigosidade que encerram, e da necessidade de conhecimentos técnicos específicos não comuns à generalidade dos cidadãos, como é o uso das armas de fogo, ou o exercício da condução de veículos automóveis. Nesses casos, é legítimo afirmar que a licença visa excluir a ilicitude de uma acto genericamente proibido.

Na verdade, a necessidade do licenciamento pressupõe mesmo uma proibição geral do exercício destas actividades, como é indiscutivelmente o uso e porte de armas. Nada há portanto, nada de ilegítimo no estabelecimento de restrições e condicionamentos diversos à posse de armas por particulares.(...)».

Assim, há que «(...)ter sempre presente que a detenção, uso e porte de uma arma de fogo, atenta a sua perigosidade, não é algo que em geral seja permitido. É o contrário. Trata-se de algo que em geral é proibido.(...)»⁽¹⁵⁹⁾.

«(...)Tudo isto para dizer, que se o direito lúdico - a cultura física e o desporto - constitui, nos termos do artigo 79.º da Constituição da República Portuguesa, um direito fundamental do cidadão, o mesmo não acontece com o uso e porte de armas, que é, por regra, uma actividade proibida, justificada pela perigosidade decorrente da própria natureza(...)»⁽¹⁶⁰⁾. «Por isso o Estado quando pratica um ato administrativo em que autoriza, está a autorizar a utilização de algo que normalmente é proibido por lei. É um ato

(157) V. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1010/96, de 8 de outubro, Processo n.º 326/90, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 13 de Dezembro de 1996, que pode ser consultado no sítio da PGR em: http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_palavras.php?buscajur=constitucionalidade&ficha=9639&pagina=385&exacta=&nid=4804.

(158) V. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 243/2007, de 30 de março, Processo n.º 87/05, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 98, de 22 de maio de 2007, que pode ser consultado no sítio da PGR em: http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_actc.php?ano_actc=2007&numero_actc=243.

(159) V. Esclarecimentos do Diretor Nacional da PSP sobre a nova Lei das Armas, «Detenção, Uso e Porte de Arma» no sítio do MAI em <http://armas.mai-gov.info/>.

(160) V. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Processo n.º 184/11.2PBLRA-B.C1, de 10.07.2014 - <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/78798169a6a48eb880257d1500384564?OpenDocument>.

administrativo permissivo»⁽¹⁶¹⁾. «Esta clarificação é importante pois é a base do sistema e o seu ponto de partida»⁽¹⁶²⁾. É neste pressuposto que deve ser analisada a aquisição, detenção, uso e porte de armas quer por particulares, quer por agentes e militares, seja no exercício de funções, seja enquanto interessados na aquisição e detenção de armas de defesa de sua propriedade como qualquer outro cidadão.

Aqui reside o cerne da questão.

«Não tem armas quem quer, mas apenas aqueles que forem autorizados a tê-las, por se lhes reconhecer a capacidade de uma boa utilização»⁽¹⁶³⁾.

2. O Regime Jurídico das Armas e Munições e a legalização da arma

O RJAM «estabelece o regime jurídico relativo ao fabrico, montagem, reparação, importação, exportação, transferência, armazenamento, circulação, comércio, aquisição, cedência, detenção, manifesto, guarda, segurança, uso e porte de armas, seus componentes e munições, bem como o enquadramento legal das operações especiais de prevenção criminal»⁽¹⁶⁴⁾. «As armas e as munições são classificadas nas classes A, B, B1, C, D, E, F e G, de acordo com o grau de perigosidade, o fim a que se destinam e a sua utilização»⁽¹⁶⁵⁾. O n.º 6 do artigo 3.º do RJAM define quais são as «armas da classe D»⁽¹⁶⁶⁾ e o artigo 8.º do mesmo diploma dispõe que as mesmas «(...) são adquiridas mediante declaração de compra e venda ou doação»⁽¹⁶⁷⁾.

No que respeita aquisição, detenção, uso e porte de arma da classe D, dispõe o artigo 8.º do RJAM que «(...) podem ser autorizados (...) aos titulares de licença de uso e porte de arma das classes C ou D, (...) a quem, nos termos da respectiva lei orgânica ou estatuto profissional, possa ser atribuída ou dispensada a licença de uso e porte de arma de classe D, após verificação da situação individual, e mediante autorização especial do director nacional da PSP (...) podem ser autorizadas a venda, a aquisição, a cedência, a utilização, a detenção, a utilização, a importação, a exportação e a transferência de armas e acessórios da classe D a entidades privadas gestoras ou concessionárias de zonas de caça ou pesca,

(161) V. Esclarecimentos do Diretor Nacional da PSP sobre a nova Lei das Armas, «Detenção, Uso e Porte de Arma» no sítio eletrónico do MAI em <http://armas.mai-gov.info/>

(162) V. *Idem*.

(163) V. *Idem*.

(164) V. n.º 1 do Artigo 1.º (Objecto e âmbito) do RJAM.

(165) V. n.º 1 do Artigo 3.º (Classificação das armas, munições e outros acessórios) do RJAM.

(166) V. n.º 6 do Artigo 3.º (Classificação das armas, munições e outros acessórios) do RJAM: «São armas da classe D: a) As armas de fogo longas semiautomáticas ou de repetição, de cano de alma lisa com um comprimento superior a 60 cm; b) As armas de fogo longas semiautomáticas, de repetição ou de tiro a tiro de cano de alma estriada com um comprimento superior a 60 cm, unicamente aptas a disparar munições próprias do cano de alma lisa; c) As armas de fogo longas de tiro a tiro de cano de alma lisa».

(167) V. n.º 1 do Artigo 8.º (Armas da classe D) do RJAM.

museus públicos ou privados, investigação científica ou industrial e utilizações em realizações teatrais, cinematográficas ou outros espectáculos de natureza artística, de reconhecido interesse cultural».⁽¹⁶⁸⁾

A «autorização de aquisição» emitida pela PSP é o documento «que permite ao seu titular a aquisição, a título oneroso ou gratuito, de arma da classe a que o mesmo se refere»⁽¹⁶⁹⁾, definindo o n.º 2 do artigo 30.º do RJAM quais os requisitos do requerimento a solicitar a autorização de aquisição⁽¹⁷⁰⁾.

Por outro lado, nos termos do artigo 31.º do RJAM a «declaração de compra e venda ou doação» é «(...) o documento do qual consta a identificação completa do vendedor ou doador e do comprador ou donatário, tipo e número das licenças ou alvarás, data, identificação da marca, modelo, tipo, calibre, capacidade ou voltagem da arma, conforme os casos, e número de fabrico, se o tiver(...) é feita em triplicado, sendo o original para a PSP, o duplicado para o comprador ou donatário e o triplicado para o vendedor ou doador (...)» devendo este último remeter «(...)o original da declaração para a PSP, bem como o livrete de manifesto, ou documento que o substitua, no prazo máximo de 15 dias, para efeitos de emissão de livrete de manifesto, do registo da arma e da sua propriedade, conforme os casos»⁽¹⁷¹⁾.

Em face do exposto, desde já se pode concluir que, a ter havido uma transmissão/doação da arma em causa, a mesma terá sido efetuada sem o conhecimento da PSP, conforme exigido atualmente pelas normas acima referidas, bem como, aliás, pelo anterior regime das armas.

Com efeito, também o anterior Regulamento respeitante ao fabrico, importação, comércio, detenção, manifesto, uso e porte de armas e suas munições⁽¹⁷²⁾, no seu artigo 42.º, n.º 1, fazia depender a validade da «detenção e cedência de armas» do requerimento, pelo vendedor ou o doador, da «competente autorização à entidade que concedia

(168) V. n.ºs 2 e 3 do Artigo 8.º (Armas da classe D) do RJAM.

(169) V. n.º 1 do Artigo 30.º (Autorização de aquisição) do RJAM.

(170) V. n.º 2 do Artigo 30.º (Autorização de aquisição) do RJAM: «(...)2 - O requerimento a solicitar a autorização de aquisição deve conter:

- a) A identificação completa do comprador ou donatário;
- b) O número e o tipo de licença de que é titular ou o número do alvará da entidade que exerce a actividade;
- c) Identificação da marca, modelo, tipo e calibre ou, no caso de partes essenciais de arma de fogo, a identificação da arma a que se destinam e as características dessas partes;
- d) Declaração, sob compromisso de honra, de possuir no seu domicílio ou instalações, respectivamente, um cofre ou armário de segurança não portáteis, ou casa-forte ou fortificada, bem como referência à existência de menores no domicílio, se os houver;
- e) Autorização para que a PSP, sem prejuízo do disposto no artigo 34.º da Constituição e após notificação para o efeito, proceda à fiscalização das condições de segurança para a guarda das armas».

(171) V. n.ºs 1, 2 e 3 do Artigo 31.º (Declarações de compra e venda ou doação) do RJAM.

(172) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37313/1949, de 21 de fevereiro, disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/1949/02/03400/00910113.pdf>.

as licenças de uso e porte dessas armas, à qual cabia a promoção da transferência do livrete da arma para o nome do novo possuidor, remetendo o processo para o efeito ao Comando Geral da Polícia de Segurança Pública⁽¹⁷³⁾.

Nos termos daquele diploma, por cada transferência de propriedade de uma arma seriam lançados no respetivo Livrete os dados relativos a essa transição⁽¹⁷⁴⁾.

A esta circunstância de falta de conhecimento da PSP, acresce o facto de, aparentemente, não existir qualquer documento que titule a eventual venda ou doação da referida arma, o que impede a sua aquisição por sucessão *mortis causa* por qualquer herdeiro de B, já que legalmente o proprietário da arma é A, já falecido, em nome de quem a arma se encontra efetivamente registada.

Ou seja, atualmente, a arma em causa apenas poderá ser legalizada mediante a instauração de um processo de aquisição da mesma por sucessão *mortis causa*, pelos herdeiros de A⁽¹⁷⁵⁾.

3. A aquisição por sucessão *mortis causa*

«(...) A aquisição por sucessão *mortis causa* de qualquer arma manifestada é permitida, tal como preceitua o artigo 37.º, n.º 1 da Lei 5/2006(...)»⁽¹⁷⁶⁾.

Nos termos do RJAM a «aquisição por sucessão *mortis causa* de qualquer arma manifestada é permitida mediante autorização do director nacional da PSP» devendo, para o efeito, a existência da arma em causa «ser declarada à PSP no prazo de 90 dias sobre a morte do anterior proprietário ou sobre a descoberta das armas por quem estiver na sua detenção»⁽¹⁷⁷⁾.

«O director nacional da PSP pode autorizar que a arma fique averbada em nome do cabeça-de-casal até se proceder à partilha dos bens do autor da herança, sendo neste caso obrigatório o depósito da arma à guarda da PSP», sendo certo que, «caso o cabeça-de-casal

(173) V. Artigo 42.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 37313/1949, de 21 de fevereiro: «1- Nenhuma cedência de armas efetuadas nos termos deste artigo terá valor sem que o vendedor ou doador requeira a competente autorização à entidade que concede as licenças de uso e porte dessas armas na sua área de residência, a qual promoverá a transferência do livrete da arma para o nome do novo possuidor, remetendo o processo ao Comando Geral da Polícia de Segurança Pública».

(174) V. Artigo 45.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 37313/1949, de 21 de fevereiro: «Por cada transferência de propriedade se lançará no livrete respetivo o averbamento do nome, idade estado, profissão, residência e naturalidade do novo possuidor, e bem assim o motivo da transferência – compra, doação, herança ou troca – e ainda a data em que foi feita a transição de propriedade».

(175) V. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa n.º 706/11.9GAMTA.L1-5, de 1.03.2016, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/84ea4051fd1cce5580257f7c007c0911?OpenDocument&Highlight=0,706%2F11.9GAMTA.L1-5>: «(...) Comprovado que está o falecimento do proprietário das armas, munições, caixas de armazenamento, escovilhões, cartuchos e demais objectos em causa nestes autos (cfr. fls. 19), inexistem dúvidas de que são actualmente as suas habilitadas herdeiras (cfr. fls. 24 a 26) que se revelam susceptíveis de gozar de eventuais direitos sobre os mesmos.(...)».

(176) V. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 5.02.2012, Processo: 145/10.9GCVRM.

(177) V. artigo 37.º (Aquisição por sucessão *mortis causa*) do RJAM.

ou outro herdeiro reúna as condições legais para a detenção da arma, pode ser solicitado averbamento em seu nome, ficando a mesma à sua guarda».

«Finda a partilha, a arma será entregue ao herdeiro beneficiário, desde que este reúna as condições legais para a sua detenção», podendo a arma ser transmitida a quem reunir condições para a sua detenção, sendo o adquirente escolhido pelo interessado».

«Decorridos 10 anos sem que haja reclamação do bem, será o mesmo declarado perdido a favor do Estado».

Assim, a legalização da arma de fogo em causa pode decorrer de duas formas:

- Pode ser transmitida a um herdeiro específico do senhor A que pretenda ficar com a arma, caso em que os restantes herdeiros têm que declarar, por escrito, que prescindem da arma a favor daquele que a vai adquirir.

- Ou pode a arma ser vendida e doada pelo cabeça-de-casal, para o que se exige também uma declaração dos restantes herdeiros a prescindir da arma em favor daquele.

Para efeitos processo de aquisição de arma por sucessão *mortis causa* são necessários os seguintes documentos⁽¹⁷⁸⁾:

- Fotocópia do óbito;
- Fotocópia da habilitação herdeiros/relação de bens (onde deve constar a arma);
- Fotocópia dos BI ou cartão cidadão de todos os herdeiros;
- Livrete de manifesto da arma (original).

4. *Transmissão da arma a um herdeiro específico*

Caso haja um herdeiro de A que pretenda ficar com a arma, aquele terá que reunir as condições legais para a detenção desta: tem de possuir a licença de uso e porte de arma da classe D ou ser possuidor da licença de detenção de arma no domicílio. Ou seja, caso o referido herdeiro não queira adquirir a licença de uso e porte de arma da classe D deve requerer a licença de detenção de arma no domicílio⁽¹⁷⁹⁾.

Para isso, deve juntamente com os documentos supramencionados ser portador de um certificado médico (para apurar se este se encontra apto à detenção, uso e porte de arma, bem como se se encontra na posse de todas as suas faculdades psíquicas, sem historial

(178) V. Sítio eletrónico da PSP em <http://www.psp.pt/Pages/armasexplosivos/Documentos.aspx?menu=4&sub-menu=-1>.

(179) V. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa n.º 706/11.9GAMTA.L1-5, de 1.03.2016, disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497ecc/84ea4051fd1cce5580257f7c007c0911?OpenDocument&Highlight=0,706%2F11.9GAMTA.L1-5>: «Por outro lado a entrega aos herdeiros das armas em causa, quando os mesmos não reúnem as condições legais para esse efeito, conduziria inevitavelmente ao preenchimento dos elementos do tipo de crime de detenção de arma proibida(...)».

clínico que deixe suspeitar poder vir a atentar contra a sua integridade física ou de terceiros) e do registo criminal⁽¹⁸⁰⁾.

Se tal acontecer, concluído o processo de aquisição por sucessão *mortis causa*, a arma ficará legalizada e registada em nome do herdeiro de A, pelo que nenhum herdeiro de B terá a possibilidade de a adquirir, a não ser no caso de, posteriormente, aquele vir a querer alienar ou doar a referida arma.

5. Venda ou doação da arma pelo cabeça-de-casal

Se nenhum herdeiro de A pretender ficar com a arma deixada pelo falecido, pode acontecer uma de duas situações:

- O cabeça-de-casal pode vender ou doar a quem estiver legalmente habilitado, designadamente a C, ou
- O cabeça-de-casal pode doar a arma ao Estado ou entregá-la à PSP para que proceda à sua venda em leilão, sendo o valor da adjudicação, deduzido dos encargos, entregue à herança.

Contudo, aqui, em ambas as situações, continua a ser necessário a declaração dos restantes herdeiros a prescindir da arma a favor do cabeça-de-casal.

Ora, é precisamente por esta razão que a PSP sugeriu ao interessado que localizasse e contactasse o(s) herdeiro(s) da herança aberta por óbito de A, para que estes, querendo, diligenciassem no sentido do processo de aquisição por sucessão *mortis causa* da referida arma e, eventualmente, da respetiva doação pelo cabeça-de-casal a C.

Na queixa apresentada neste órgão do Estado era referido, quanto aos herdeiros de A, que «(...) como a maior parte deles também já faleceu, não foi possível cumprir com o solicitado na PSP».

Ora, o facto de haver herdeiros de A que também já faleceram não será, por si só, impedimento do processo de aquisição da arma por sucessão *mortis causa*, conforme resulta do disposto no Código Civil que, no âmbito do Direito das Sucessões, prevê expressamente o «chamamento dos respetivos herdeiros e legatários»⁽¹⁸¹⁾, bem como o «direito de representação sucessória»⁽¹⁸²⁾.

(180) V. Sítio eletrónico da PSP em <http://www.psp.pt/Pages/armasexplosivos/Documentos.aspx?menu=4&submenu=-1>.

(181) V. Artigo 2032.º do Código Civil (Chamamento de herdeiros e legatários): «1 - Aberta a sucessão, serão chamados à titularidade das relações jurídicas do falecido aqueles que gozam de prioridade na hierarquia dos sucessíveis, desde que tenham a necessária capacidade.

2 - Se os primeiros sucessíveis não quiserem ou não puderem aceitar, serão chamados os subsequentes, e assim sucessivamente; a devolução a favor dos últimos retrotrai-se ao momento da abertura da sucessão.»

(182) V. Artigo 2039.º (Noção) do Código Civil: «Dá-se a representação sucessória, quando a lei chama os descendentes de um herdeiro ou legatário a ocupar a posição daquele que não pode ou não quis aceitar a herança ou o legado».

Sobre a distinção entre a «transmissão do direito de suceder» e o «direito de representação» veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 11 de junho de 2015.⁽¹⁸³⁾

6. Conclusão

Em face do exposto, conclui-se que, nos termos da Lei, C apenas poderá vir a adquirir a arma de fogo de classe D, em nome de A, se a mesma vier a ser objeto de um processo de legalização de aquisição por sucessão *mortis causa* e, posteriormente, vier a ser-lhe vendida ou doada, seja diretamente pelo cabeça-de-casal, seja pelo herdeiro específico que possa vir a adquiri-la nos termos acima expostos.

Assim, por se entender não existir qualquer ilegalidade na atuação da PSP, deu-se por concluída a intervenção deste órgão do Estado na situação que lhe foi exposta.



(183) V. Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães n.º 1502/06.0TBVRL-A.G1, de 11 de junho de 2015 - <http://www.dgsi.pt/JTRG.NSF/86c25a698e4e7cb7802579ec004d3832/54639b78441e22bb80257e96004975fb?OpenDocument>:

«(...) Impõe-se, então, saber se a irmã do de cujus é interessada no inventário e, em caso afirmativo, se por representação ou por transmissão do direito de suceder.

A regra basilar, em sede de direito sucessório, é a de que o momento da abertura da sucessão é o momento da morte. Diz o art.º 2031.º do Código Civil que «A sucessão abre-se no momento da morte do seu autor e no lugar do último domicílio dele». Daí decorrem um sem número de consequências, de que é principal a retroação de todo o fenómeno sucessório, com implicações quanto à verificação da sobrevivência dos sucessíveis.

Aberta a sucessão, serão chamados à titularidade das relações jurídicas do falecido aqueles que gozam de prioridade na hierarquia dos sucessíveis – art.º 2032.º - a que se apelida de vocação ou chamamento.

A regulamentação concernente ao direito de representação consta dos art.ºs 2039.º a 2045.º do Código Civil, dizendo-se no primeiro que ela ocorre quando a lei chama os descendentes de um herdeiro ou legatário a ocupar a posição daquele que não pôde ou não quis aceitar a herança ou o legado.

Neste caso, o representante é chamado tendo em conta a sua relação com o representado, que não entra na sucessão.

Já, porém, na transmissão do direito de suceder ocorre uma dupla transmissão, posto que pressupõe que «o transmissário fosse beneficiário de uma vocação e morresse sem ter aceitado nem repudiado. O seu sucessível teria de aceitar a herança para encontrar dentro dela o direito de suceder ao autor da primeira sucessão. O transmitente tem de poder suceder ao autor, e o transmissário ao transmitente, mas não o transmissário ao autor.

Na representação, não há sucessão do autor da sucessão para o representado, e é indiferente que a haja deste para o representante. O representante tem de ter legitimidade em relação ao autor, mas não precisa de a ter em relação ao representado» - Ascensão, J. Oliveira, *Direito Civil: Sucessões*, Coimbra Editora, 1981, pag.187.

Proc. Q-1637/17

Entidade visada: Metropolitano de Lisboa, E.P.E.

Data: 2017/03/24

Assunto: Transportes. Segurança de pessoas e bens no Metropolitano de Lisboa. Omissão de medidas

Vinha solicitada a intervenção do Provedor de Justiça junto do Metropolitano de Lisboa, dando conta de um contexto de insegurança vivido à data da formulação da queixa.

Referia-se que a verificação da correta validação do título de transporte, nos canais de acesso próprios das estações, nem sempre era realizada, apresentando-se ainda pontualmente omissa a presença de agentes de fiscalização nos respetivos terminais, em aparente violação do regime previsto na Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, com as alterações que lhe sucederam⁽¹⁸⁴⁾.

A fiscalização dos bilhetes e outros títulos de transporte em metropolitano, metro ligeiro e transporte por cabo é efetuada, na respetiva área de atuação, por agentes com funções de fiscalização das próprias empresas de transportes ou de empresas contratadas por estas para esse efeito (v. o n.º 1 do artigo 5.º do citado diploma).

Mas, no seguimento de diligências instrutórias atinentes ao procedimento em apreço, informou a entidade visada que todas as estações do Metropolitano de Lisboa estão devidamente municiadas com agentes Metro e/ou vigilantes, aos quais estão cometidas funções de gestão da estação, prestação de informações ao cliente e apoio na venda de títulos. A monitorização de títulos de transporte é efetuada por agentes de fiscalização, dispondo o Metropolitano de Lisboa de um efetivo de quinze fiscais, devidamente ajuramentados para a função. O Metropolitano de Lisboa não dispõe de fiscais fixos em permanência no mesmo local, já que estes trabalham em equipa, em todas as estações e/ou dentro dos

A diferença, portanto, é que a transmissão do direito de suceder é derivada, adquirida por transmissão e no direito de representação, a vocação é originária.

Nas palavras de Capelo de Sousa (*Lições de Direito das Sucessões*, vol. I, pag. 313), o direito de transmissão pressupõe que o sucessível tenha falecido e que este falecimento se dê após a abertura do de cujus sem que o chamado tenha exercido o seu direito de aceitar ou repudiar a sucessão, ao invés do direito de representação, que postula estar o sucessível impossibilitado de aceitar a sucessão ou tê-la repudiado.

Também se colhe dos ensinamentos de Pereira Coelho (*Direito das Sucessões, Lições ao curso de 1973-1974*), que «enquanto o direito de representação pressupõe que o representado não pôde ou não quis aceitar a herança ou o legado – que não chegou a ser chamado ou respondeu não ao chamamento sucessório –, o direito de transmissão, pelo contrário, pressupõe que o chamado à sucessão faleceu sem exercer o seu direito de aceitar ou repudiar a herança ou o legado» - pag.125.

E, na página seguinte, pode ainda ler-se: «Enquanto no direito de representação há um só fenómeno sucessório, na transmissão do direito de aceitar operam-se dois fenómenos sucessórios (...) e, por outro lado, enquanto o direito de representação é exclusivamente atribuído (na sucessão legal), aos descendentes dos filhos ou dos irmãos do de cujus (art.º 2042), o direito de aceitar ou repudiar transmite-se genericamente aos herdeiros (legítimos ou testamentários) do chamado que não chegou a exercer aquele direito (art.º 2058).(…)».

(184) Aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros.

comboios. O procedimento adotado nas linhas com maior afluência consiste na fiscalização de títulos de transporte, apoio ao cliente e/ou controlo de entradas.

Segundo o reportado, a localização dos fiscais está condicionada essencialmente pelo número de fiscais presentes e pela quantidade de utentes que passam na estação. São efetuadas diariamente ações de fiscalização com apoio de contingente da Polícia de Segurança Pública (PSP) pertencente à Esquadra do Marquês de Pombal. Adicionalmente são também organizadas ações de fiscalização com a presença da PSP, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e de elementos do Grupo Operacional Cinotécnico.

Para além da articulação entre a equipa de fiscalização e as forças de segurança, existem relações diretas com o Metropolitano, designadamente para efeitos de articulação procedimental na gestão de grandes eventos, mas também em sede de colaboração diária, destinada a garantir a segurança de pessoas e bens nas estações e comboios.

No concernente a situações de ameaça de pessoas e bens, foi aferida a colaboração da DSTP — Divisão de Segurança a Transportes Públicos, da PSP, pela via do agente de ligação (agente da PSP) colocado no Posto de Comando Central e pela ligação direta entre os serviços. A sobredita articulação com as forças e serviços de segurança é complementada com os contatos estabelecidos, sempre que necessário, com os principais operadores de transportes públicos da região de Lisboa. Apurou-se ainda que todas as estações do Metropolitano de Lisboa estão equipadas com equipamentos de videovigilância.

Relativamente à situação que concretamente deu origem à queixa, informou a Direção do Metropolitano de Lisboa que têm sido desencadeadas operações alargadas de controlo de títulos de transporte em colaboração com a PSP, com resultados considerados como positivos quer ao nível preventivo como punitivo.

Comprometeu-se ainda a entidade visada a incrementar e reforçar os mecanismos de fiscalização e inspeção nos respetivos terminais, para que a verificação da correta validação dos títulos de transporte na rede de Metro se processe em moldes mais eficientes.

Em face do acima exposto, por se considerar esgotada a capacidade de intervenção do Provedor de Justiça foi determinado o fecho do procedimento.



6. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade

6.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos

a) Recomendações

Recomendação n.º 1/B/2017

Proc. Q-0808/16

Entidade visada: Ministro da Saúde

Data: 2017/02/09

Assunto: Acesso às prestações do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Isenção de taxas moderadoras

Sequência: Sem resposta conclusiva

Nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b), do n.º 1, do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, recomendo a Vossa Excelência que, com relação ao regime de acesso às prestações do SNS, seja:

a) Alterada a regra de capitação prevista na Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, no sentido de passar a prever que outros membros integrantes do agregado familiar, para além dos sujeitos passivos a quem incumbe a sua direção, sejam tomados em consideração no cálculo da situação de insuficiência económica, ainda que com ponderações valorativas diferenciadas em função da idade, do grau de parentesco ou de outros fatores adequados;

b) Estabelecido um mecanismo de salvaguarda, que permita, com base em critérios e meios de prova adequados, a verificação da ocorrência de situações de carência económica que exijam de modo célere a modificação do estatuto do ou dos utentes em causa, assegurando, assim, que o acesso ao SNS não seja colocado em crise, por um período atualmente sempre significativo;⁽¹⁸⁵⁾

c) Modificada a solução constante da alínea d), do n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, atendendo-se, em sede de rendimento prediais, ao maior dos valores entre o que é atualmente declarado e o que resulta do coeficiente hoje fixado, sem prejuízo de se estabelecer uma cláusula de exclusão de quem possua património, móvel ou imóvel, superior a certo limite;

d) Alterado o modo de determinação dos rendimentos prediais, delineado na alínea d), do n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, unificando-se

(185) Em termos similares ao que, para acesso a determinados apoios sociais ou benefícios, se estabelece no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho.

a data relevante para consideração da propriedade de imóvel e da sua qualificação como casa de morada de família;

e) Excluídas da determinação dos rendimentos relevantes, enumerados no artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, as prestações pecuniárias que, embora recebidas no ano em análise, se refiram a débitos vencidos em anos anteriores;

f) Equacionado um mecanismo que permita desonerar os utentes legalmente dispensados de entregar declaração de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) do cumprimento dessa formalidade como condição *sine qua non* para o acesso ao benefício da isenção de taxas moderadoras.

Dirijo-me a Vossa Excelência com o propósito de retomar o assunto em título, abordado por este órgão do Estado, em uma primeira instância, na Recomendação n.º 11/B/2012⁽¹⁸⁶⁾, que tem sido objeto de contínuo diálogo com os titulares da pasta da Saúde, e, mais recentemente, com Vossa Excelência, na sequência das evoluções entretanto verificadas na realidade e no regime jurídico em causa.

Aquela tomada de posição corporizava a preocupação deste órgão do Estado relativamente a alguns aspetos do novo regime de acesso às prestações do SNS, introduzido na ordem jurídica em 2012, pelo Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, imediatamente complementados pela Portaria n.º 306A/2011, de 20 de dezembro, e pela Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, atinentes ao quadro regulador da figura da taxa moderadora e, em particular, das condições de acesso ao benefício da isenção de taxas moderadoras por insuficiência económica.

Em acolhimento das preocupações manifestadas ao longo do tempo pelo Provedor de Justiça, foram sendo concretizadas sucessivas alterações, em aperfeiçoamento gradual do regime jurídico em causa. Refiro-me, exemplificativamente, por um lado, ao alargamento do benefício da isenção de taxas moderadoras às crianças e jovens institucionalizados, aos requerentes de asilo e refugiados⁽¹⁸⁷⁾ e aos menores de idade⁽¹⁸⁸⁾, e, por um lado, à exclusão das prestações sociais consignadas a certos encargos familiares do âmbito dos rendimentos relevantes para apuramento da condição de recursos para acesso à isenção.⁽¹⁸⁹⁾

A análise continuada do mesmo regime jurídico, igualmente à luz das muitas situações concretas que, ao longo destes, anos têm sido apresentadas ao Provedor de Justiça, leva, porém, a reconhecer que a realização plena do direito fundamental dos cidadãos à

(186) Objeto de uma primeira resposta através de ofício de 29 de janeiro de 2013, com a referência n.º 12307/2012 e mencionando-se o proc. n.º 470/12.

(187) Cf. Alteração introduzida no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, através do Decreto-Lei n.º 117/2014, de 5 de agosto.

(188) Cf. Alteração introduzida no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, através do Decreto-Lei n.º 61/2015, de 22 de abril.

(189) Cf. Alteração introduzida na alínea g), do n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, através da Portaria n.º 289-B/2015, de 17 de setembro.

proteção da saúde ainda reclama ajustes, sem que dos mesmos resulte, sublinhe-se, qualquer intromissão na esfera da decisão política sobre a afetação de recursos.

Não contestando a liberdade de conformação que decorre para os órgãos de soberania constitucionalmente legitimados na concretização dos direitos sociais,⁽¹⁹⁰⁾ a presente recomendação, assim como a anterior, incide nos limites em que tal liberdade de conformação soçobra perante descaracterizações do núcleo essencial do direito em causa ou perante contenda manifesta com os princípios estruturantes do Estado de Direito, como sejam os princípios da igualdade, da proporcionalidade e da proteção da confiança, entre outros.

Cumprindo, em esta sequência, aludir a três aspetos contidos na referida Recomendação n.º 11/B/2012, os quais ainda não mereceram o tratamento devido na ordem jurídica, aditando-lhes, em função da observação realizada nos anos que se lhe seguiram, três outras questões, concatenadas em maior ou menor grau com aquelas.

Princípio por me referir às questões primeiramente enunciadas:

a) A regra de capitação de rendimento, que desconsidera a dimensão real de cada agregado familiar;

b) A atualidade da situação económica relevante para a concessão de isenção, em especial face a eventos significativos que abruptamente reduzam o rendimento do agregado familiar;

c) A relevância dos rendimentos prediais, no que respeita à cumulação de rendas com certa percentagem do valor tributário dos imóveis, por contraste com outras formas de riqueza.

Em um segundo momento, considero imperioso colocar à consideração de Vossa Exce-lência a introdução de modificações nas regras respeitantes aos seguintes assuntos, não anteriormente versados na referida recomendação de 2012:

d) Relevância da propriedade de bens imóveis, quando estes correspondessem à morada de família, nos casos em que a alienação ocorra entre janeiro e setembro do ano em que é efetuada a (re)avaliação da situação económica;

e) Determinação dos rendimentos nos casos em que ocorra, no ano relevante para reconhecimento da insuficiência económica, o pagamento de montantes vencidos em anos anteriores;

f) Modo de determinação da situação económica nos casos de utentes legalmente dispensados de entrega de declaração anual de rendimento.

(190) Isto independentemente da posição que se adote acerca da natureza jusfundamental dos «direitos sociais», que, afirmada por alguns, os intersecta com o regime dos «direitos de liberdade» (veja-se, na doutrina constitucional portuguesa, NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 2010, Coimbra, Coimbra Editora) e que, negada por outros, os subtrai de força jurídica ante o seu cariz essencialmente político-proclamatório (posição da doutrina portuguesa clássica encabeçada por ANDRADE, J.V., *Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Almedina, 3.ª ed., 2004, pp. 385 e ss., e secundada por ALEXANDRINO, J. A. Melo, *Direitos Fundamentais, Introdução Geral*, Principia, 2007, pp. 146 e ss.)

Vejamos, de seguida e pela ordem indicada, cada uma destas situações e o teor dos aperfeiçoamentos que proponho.

A/ Capitação de rendimento

Em 2012 foi proposta a modificação da regra de capitação prevista na Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro (designadamente no n.º 2 do artigo 2.º e no artigo 4.º, conjuntamente interpretados), no sentido de passar a prever que outros membros integrantes do agregado familiar, para além dos sujeitos passivos a quem incumbe a sua direção, fossem tomados em consideração. Tal significaria, em um cenário de manutenção do mesmo patamar económico de insuficiência, a variação do limiar do quantitativo fixado desde 2011, plausivelmente em alta, no que só aparentemente significaria um agravamento do esforço financeiro solicitado aos utentes. Na prática, essa circunstância redundaria em uma maior proteção das famílias com dependentes face aos agregados singulares ou apenas constituídos pelo próprio casal.

Não tendo aquela proposta sido acolhida, tem-se, contudo, verificado alguma aproximação às posições deste órgão do Estado, axiologicamente firmadas no valor da proteção da família e, em especial, das crianças e jovens. Para além da proteção legal concedida às crianças e jovens inseridas em famílias de acolhimento, foi alargada a isenção de taxas moderadoras a todos os menores de 18 anos⁽¹⁹¹⁾, diminuindo-se, por essa via, — mas não se eliminando — os encargos e as consequências negativas decorrentes do facto de os filhos não serem considerados na fórmula de capitação para cálculo da insuficiência económica.

Sendo de enaltecer o respaldo normativo assim proporcionado às crianças e aos jovens, não posso, ainda assim, deixar de manifestar a minha preocupação com este resultado, considerando que o mesmo, embora atenuar os efeitos, não se mostra apto a haurir todos os desequilíbrios de equidade que o atual sistema de capitação dos rendimentos do agregado familiar acarreta, dos quais ressalto os seguintes: em primeiro lugar, mantém-se a discriminação das famílias com filhos a cargo, não obstante a sua existência implicar naturalmente um acréscimo de encargos familiares e, de modo correlativo, um decréscimo da capacidade económica do agregado no seu todo⁽¹⁹²⁾, inclusivamente para garantir os pagamentos de taxas moderadoras exigidos para acesso ao SNS pelos próprios sujeitos passivos a quem incumbe a respetiva direção. Em segundo lugar, mantém-se a discriminação das famílias que integrem, como dependentes, pessoas com deficiência. Sendo paradoxal verificar que,

(191) Por contraste com o limite anterior de 12 anos.

(192) A este propósito descreveu-se na Recomendação n.º 11/B/2012, à laia de exemplificação sintomática da injustiça criada com a atual fórmula, o caso de um agregado familiar (sujeito de queixa apresentada) constituído por cinco membros, dos quais três filhos menores, com um rendimento médio mensal de cerca de € 1300,00, por contraposição ao caso de outro agregado familiar sem filhos a cargo, com um rendimento médio mensal de € 1200,00. De acordo com o cálculo atualmente aplicável, só o segundo agregado familiar indicado tem acesso ao SNS de modo inteiramente gratuito, apesar de o primeiro evidenciar uma menor disponibilidade económica.

apesar de irrelevantes para a capitação do rendimento familiar, já é, todavia, contabilizado neste último, o montante de eventual prestação monetária que aufram, normalmente por atribuição de subsídios sociais.

Reitero, em face do exposto, o entendimento sobre a desadequação da atual solução normativa que, além de frustrar o objetivo da introdução de critérios de racionalidade e de discriminação positiva dos mais carenciados e desfavorecidos, propicia a existência de situações de grande injustiça e desigualdade sociais. A mencionada desadequação expressa-se nos benefícios para os agregados familiares constituídos apenas pelas pessoas a quem incumbe a sua direção, correlativamente prejudicando as famílias com rendimento similar mas todavia integrando dependentes, as quais, para um mesmo rendimento, serão certamente mais carecidas de apoio e tutela sociais.

De um ponto de vista sistemático, sublinho que a solução que defendo é, aliás, aquela que torna substancialmente mais coerente a intervenção do Estado no domínio da aferição da insuficiência económica, correspondendo à metodologia adotada no âmbito da Segurança Social para verificação da condição de recursos no acesso às prestações familiares (cf. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho).

B/ Atualidade dos rendimentos relevantes

De acordo com o regime jurídico do acesso às prestações do SNS, a situação de insuficiência económica dos utentes, para efeitos de isenção de taxas moderadoras, é aferida face aos rendimentos do agregado familiar no ano civil anterior, tendo por base a informação constante, em 30 de setembro de cada ano, nas bases de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a indicada pelos serviços da Segurança Social (cf. artigo 6.º do Decreto-Lei 113/2011, de 29 de novembro, e artigo 2.º da Portaria 311-D/2011, de 27 de dezembro).

Pese embora se reconheça a razão de ser desta solução e se conceda na sua bondade — relacionada com o facto de as situações económicas dos utentes serem avaliadas com base na última declaração anual de rendimentos, devidamente validada, atividade que legalmente decorre estar completada em setembro de cada ano —, não se pode desconsiderar o período temporal significativo que a aplicação da mesma promove entre a verificação da capacidade económica dos utentes e a decisão de atribuição ou não do benefício de isenção de taxas moderadoras. Período temporal esse que dá azo a que se conceda ou negue, com efeitos imediatos, a isenção com base em situações económicas que apenas se podem dar como verificadas há mais de um ano e, portanto, potencialmente obsoletas, em especial perante certas vicissitudes objetivamente cognoscíveis.

Assim sendo, apesar de se compreender a previsão da regra, a mesma deixa desprotegidos, por um período relevante, os utentes que viram a sua situação económica abruptamente degradada. Explicitando um caso limite: um evento significativamente modificativo do rendimento que tenha ocorrido no início de 2016, permanecendo os seus efeitos

até à atualidade, só será relevante em setembro próximo, presumindo a Administração, hoje cerca de 12 meses volvidos e até um máximo de 21 meses, a percepção do mesmo rendimento registado no ano anterior.

Esta situação, que simetricamente pode funcionar em benefício dos utentes cuja situação económica melhorou significativamente, mortifica adicionalmente aqueles outros que se viram inesperadamente confrontados com um decréscimo de rendimento.

Sendo este um assunto que tem sido discutido desde a entrada em vigor do novo regime, foi com agrado que se viu ser acautelada a situação dos desempregados de curta duração (nos termos do Decreto-Lei n.º 128/2012, de 21 de junho). Esta medida, por meritória que seja, constitui apenas um primeiro passo, sendo limitado o seu âmbito de aplicação subjetivo. Dito de outro modo, tal medida configura-se redutora por não abarcar outros destinatários que, compartilhando com os desempregados (de curta duração) semelhanças fáctica e juridicamente atendíveis, mereceriam tutela similar.

Entre outras vicissitudes, destaco, tendo por referência situações concretas que têm sido expostas, o caso de reforma ou de aposentação no ano da (re)avaliação da situação económica dos utentes, com recebimento de pensão inferior ao rendimento do trabalho antes auferido e, de modo mais premente, o caso dos desempregados de longa duração.

A situação dos desempregados de longa duração, sobre a qual me debruço um pouco mais, tem sido uma preocupação constante deste órgão do Estado a respeito do regime jurídico de isenção de taxas moderadoras, designadamente no que tange ao intervalo temporal que — extravasando a presunção conferida aos desempregados de curta duração — ainda não permite ver refletida, na declaração fiscal relevante, a nova situação económica.

Julgo ser, ante o exposto, de insistir pela criação de mecanismos que permitam, com maior rapidez do que a situação atualmente vigente, responder a variações significativas de rendimento que se mantenham no momento em que se verifica a necessidade de recurso a cuidados de saúde.

C/ Relevância dos rendimentos prediais

Persiste a apreensão, quanto ao respeito dos princípios da igualdade e da proporcionalidade, pela regra que faz cumular, no rendimento relevante, o valor líquido dos rendimentos prediais efetivamente auferidos com o quantitativo correspondente a 5% do valor tributário dos imóveis detidos (com a consabida exclusão da morada de família). A solução em vigor, por um lado, confunde rendimento e riqueza, e, por outro, penaliza a riqueza imobiliária face à mobiliária.

Refiro-me à norma vertida na alínea d), n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, a qual não é transposta para a categoria dos rendimentos de capitais, obnubilando ou tratando mais benevolmente quem, por hipótese, possua um património mobiliário de valor similar ou até mais avultado. Na regra em apreço, reitero que existem uma ou duas intencionalidades possíveis: em primeiro lugar, obviar à possibilidade de

eventual evasão fiscal ser ainda premiada, em sede de isenção; em segundo lugar, iniciar aqui uma referência a um duplo padrão de insuficiência económica, atendendo não só ao rendimento como igualmente ao património detido. Ambas as orientações são válidas e, diria mesmo, imperiosas, para manutenção da justiça social. Julgo, todavia, não ser a melhor (nem juridicamente viável) a forma como estão atualmente estabelecidas.

Deste jeito, compreender-se-ia que, no caso dos bens imóveis, fosse presumido o recebimento mínimo de certa percentagem do seu valor patrimonial, eventualmente a de 5% hoje fixada, sendo relevante o rendimento predial efetivamente auferido, se superior. Por conseguinte, uma regra congruente para a real aferição dos rendimentos de determinado agregado familiar atenderia ao maior de dois valores: o efetivamente declarado para efeitos fiscais ou o resultante da aplicação daquele coeficiente que, assim, presumiria certo rendimento. O que não parece possível é a acumulação hoje prevista, por agravar significativamente, em termos de rendimento relevante, a aferição segundo a respetiva fonte, em termos díspares e não compatíveis com a realidade social em que a riqueza assenta cada vez mais nos valores mobiliários.

Acresce a especial relevância que, regras como esta, podem ter em um sistema binário, como o atual⁽¹⁹³⁾, em que um pequeno acréscimo pode significar a perda total do benefício. Lembro que em diversas situações está em causa a posse de pequenos prédios rústicos, em que mesmo 5% do seu escasso valor tributário pode significar o singular euro que faz superar o limiar de isenção, sem que àquele valor corresponda sequer um efetivo valor de troca, não sendo fácil a sua venda.

Em um outro prisma, deverá o decisor claramente separar a apreciação da situação económica do interessado nas duas vertentes assinaladas: a de património e a de rendimento. É lícito considerar-se que quem possua património significativo (mas, diria, sem restrição aos imóveis) não deve beneficiar de isenção; não é já adequado confundir-se os referidos parâmetros e, por via de património que até pode ser de valor insignificante, negar-se em absoluto um benefício, em termos que provocam a efetiva desproteção de quem, afinal, está em situação de tanta ou maior carência do que os demais utentes beneficiários.

Por tudo o que fica exposto, sublinho a necessidade de modificação da solução constante na alínea d), n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, no sentido de passar a atender-se, em sede de rendimentos prediais, ao maior dos valores entre o que é anualmente declarado e o que resulta do coeficiente fixado, sem prejuízo de se estabelecer nova cláusula de exclusão de quem possua património — móvel ou imóvel — superior a certo limite.

(193) Por oposição a um sistema progressivo que preconizasse diversos escalões intermédios de isenção parcial ou de bonificação nos montantes devidos, como oportunamente também se recomendou.

D/ Determinação da casa de morada de família

A propósito ainda da consideração do património imobiliário como rendimento relevante para a aferição da condição de insuficiência económica — mas agora no que tange à aplicação da cláusula de exclusão da casa de morada de família —, foi possível detetar um conjunto de situações que não têm tutela adequada no quadro do atual sistema e que, por isso, urge reparar.

Refiro-me às situações de alienação, em sentido lato, do imóvel durante o período que decorre de 1 de janeiro a 30 de setembro de cada ano, isto para (re)avaliações feitas a partir deste último momento. Para além da venda do imóvel, estas situações, em termos socialmente atendíveis, abrangem igualmente a dação a credor hipotecário, tantas vezes não extinguindo a obrigação resultante do crédito, e, ainda, a modificação da titularidade em consequência de partilha de bens decorrente de divórcio.

Em todos estes casos, a causa essencial para os problemas detetados reside na não coincidência dos momentos determinantes para a aferição dos dois pressupostos (um positivo e outro negativo) da relevância do referido património para aplicação das regras acima citadas. Assim: *i*) para aferição da titularidade, é relevante a situação vigente em 31 de dezembro do ano anterior; *ii*) para a qualificação como morada de família, atende-se à situação vigente no momento do requerimento. Esta dualidade de critério temporal, para verificação de uma realidade que deve ser unitária, consagra resultados arbitrários, discriminando, à partida, quem entenda vender a casa de morada de família (ou se veja forçado a vender) nos primeiros 9 meses de cada ano⁽¹⁹⁴⁾, face aos utentes que, realizando a mesma venda no último trimestre do ano, viram, em 30 de setembro, avaliada ou reavaliada a sua situação de isenção. Naqueles casos, no momento da apreciação do pedido de isenção, o sistema identifica a existência, no ano anterior, de um imóvel cuja morada não corresponde à atual residência fiscal, inelutavelmente pressupondo, por conseguinte, a detenção de um imóvel não destinado a habitação permanente do agregado familiar do requerente, por este modo integrando-se 5% do seu valor tributário no rendimento relevante. Tal sucede igualmente, como é notório, nos casos de venda coerciva, em processo executivo, ou mesmo quando, em processo de divórcio, um dos ex-cônjuges (ou ambos) não permanece a residir no outrora domicílio comum.

Por conseguinte, é imprescindível a unificação do momento determinante para aferição dos dois condicionalismos descritos, entendendo que a melhor tutela das situações descritas faria com que esse momento coincidisse com a apresentação do requerimento de isenção ou da verificação anual.

(194) Para as (re)avaliações feitas a partir de 30 de setembro desse ano e até final do mesmo.

E/ Exclusão de créditos vencidos em anos anteriores

Um outro objeto frequente de queixa corresponde às situações de utentes que, no ano relevante para avaliação da situação económica, viram registada uma acumulação anormal de rendimentos, decorrente do pagamento de montantes respeitantes a anos anteriores. São os casos, por exemplo, do recebimento de salários em atraso e, com mais representatividade, de pensões devidas pelo Instituto da Segurança Social, I.P. com o pagamento de retroativos.

Compreende-se que o legislador, com base em um juízo de prognose abstrato, tenha equacionado um critério-regra assente na conceção, mais coadunável com os ideais de justiça distributiva e com o princípio da capacidade contributiva, do «rendimento-acrécimo»⁽¹⁹⁵⁾, entendido como a «(...) soma do consumo e do incremento líquido do património, ou seja o acréscimo de riqueza de um sujeito económico que pode ser gasto sem qualquer diminuição do património inicial».⁽¹⁹⁶⁾ Ter-se-á, assim, sob este epíteto, considerado integrar, no conceito de rendimento relevante para estes efeitos, todas as prestações, sem distinção de origem, natureza ou destino, que representem um acréscimo real na esfera jurídica patrimonial do seu titular, em termos que se traduzam em um aumento da sua disponibilidade económica e do seu poder de compra no ano em análise.

Todas as normas comportam, no entanto, adaptações supervenientes em função do devir próprio da realidade e das especificidades que a singularidade dos casos concretos vão deixando entrever. Esta norma não é exceção e foi já modificada após o reconhecimento da sua não adequação com certas realidades concretas.

A este propósito, sublinho o acolhimento que teve a posição do Provedor de Justiça a respeito da não atendibilidade das prestações que visam acorrer a encargos determinados e que, por isso, não assentam a sua aplicação final na discricionariedade do beneficiário (*v. g.*, o complemento por dependência, o subsídio de educação especial, os apoios concedidos para financiamento de aquisição de ajudas técnicas e o subsídio de bonificação por deficiência).⁽¹⁹⁷⁾

Nos casos ora apresentados, de acumulação excecional de rendimentos em determinado ano, por créditos preteritamente vencidos e, portanto, não se presumindo culpa do credor, o fluxo de riqueza configura, na verdade, um mero acréscimo nominal, sendo, nessa medida, apenas ficticiamente demonstrativo da disponibilidade económica do mesmo, muito particularmente pela dilação temporal entre a declaração fiscal relevante e a data em que essa avaliação é relevante para acesso aos meios do SNS.

(195) Por contrapondo à conceção de «rendimento-fonte», que atende apenas aos rendimentos provenientes de fontes periódicas e regulares.

(196) Cf. PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas, *Fiscalidade*, Coimbra, Almedina, 3.^a ed., 2007, p. 80.

(197) Cf. alteração introduzida na alínea g), do n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, através da Portaria n.º 289-B/2015, de 17 de setembro.

A gravidade axiológica desta fórmula adensa-se nos casos de utentes em que o único rendimento é proveniente de fonte social de origem não contributiva, que visa, só por si, garantir um mínimo condigno de existência em situações não abrangidas pelo sistema previdencial. Estes utentes sofrem, em um primeiro momento, os prejuízos decorrentes do não pagamento tempestivo das prestações sociais e, em um segundo momento, os que crescem pela impossibilidade de acesso gratuito aos cuidados de saúde públicos de que necessitam.

Pelas razões expostas, entendo que deve ser ponderado o estabelecimento de um critério excecional que motive a distinção, no âmbito do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, entre rendimentos vencidos e recebidos no ano em análise e rendimentos recebidos no ano em análise, mas vencidos em anos anteriores, concedendo-se relevância exclusiva ao ano a que se refere a declaração fiscal. Desta forma, assegurar-se-á que o acesso ao SNS pelos cidadãos socioeconomicamente mais desfavorecidos não seja posto em causa, por motivos que não lhes são imputáveis.

F/ Utes legalmente dispensados de entregar declaração de IRS

Outra categoria de situações críticas que tenho verificado prende-se com as dificuldades de comprovação da insuficiência económica dos utentes eximidos de preencher e de entregar as suas declarações fiscais de rendimento, com base na habilitação legal de dispensa prevista.⁽¹⁹⁸⁾

A dispensa legalmente prevista advém, comumente, de três motivos principais: *i)* não recebimento de qualquer rendimento; *ii)* recebimento de prestações sociais isentas de tributação (*inter alia*, subsídio de desemprego, subsídio de doença, abono de família); *iii)* recebimento de rendimentos cujo montante fique aquém do limite fiscalmente estabelecido para o efeito.

Nos motivos referidos em *i)* e *ii)*, o problema reside na circunstância de, por um lado, o modelo de avaliação da insuficiência económica arquitetado ser perentório no que respeita à exigência da apresentação da declaração de IRS para acesso à isenção de taxas moderadoras e, por outro lado, o sistema fiscal não permitir, na prática, albergar a declaração de «zero rendimentos», nem outrossim a declaração de rendimentos resultantes de prestações sociais não tributáveis. A acrescer às condições de precariedade agravadas, duplamente em termos materiais e em termos psicológicos, que resultam da situação de infortúnio em que se encontra este grupo de utentes (ressalte-se os casos de utentes que estiveram, durante um período de tempo significativo, incapacitados para o trabalho por motivos de doença e os casos dos utentes que se encontram em situação de desemprego involuntário de duração superior a um ano), veem-se os mesmos impedidos de recorrer

(198) Cf. artigo 58.º do Código do IRS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, alterado e republicado pela Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro.

ao SNS por impossibilidade, a eles alheia, de comprovação da sua situação de carência económica.

No motivo referido em *iii*) mostra-se excessivo, no plano burocrático, exigir aos utentes que cumpram a formalidade da entrega da declaração de IRS apenas para poderem beneficiar de isenção de taxas moderadoras. Mais impressionante se torna esta exigência nos casos dos utentes idosos que, sem familiares ou pessoas próximas que os possam auxiliar, não têm habilidade para cumprir tal formalidade.

São diversas as situações em que os interessados desconhecem por completo que, caso pretendam beneficiar de isenção de taxas moderadoras, a dispensa de entrega de declaração não afasta o ónus de diligenciar pela sua apresentação. Somente após a apresentação de queixa ao Provedor de Justiça, e da sua consequente ação, é clarificada a necessidade de proceder daquele modo.

Acresce que, nestes casos, se tem verificado amiúde a aplicação, por parte da AT, de coima aos utentes que, apesar de estarem legalmente dispensados, acabaram por apresentar as suas declarações fiscais extemporaneamente, tendo por referência o prazo previsto para as situações de obrigatoriedade de entrega.

Em qualquer caso, tornando-se necessária a apresentação da declaração e a espera pela nota de liquidação, só então é viável solicitar novamente a isenção, o que pode representar o pagamento de taxas moderadoras por um período considerável.

Com potencial relevância para a ponderação de solução diferente nesta matéria, assinala-se o mecanismo da declaração automática de rendimentos ora introduzido (cf. aditamento do artigo 58.º-A ao Código do IRS, estabelecido pelo art.º 191.º da Lei de Orçamento do Estado para 2017). O âmbito deste mecanismo não parece, todavia, esgotar o universo acima delineado, designadamente no que se refere ao recebimento exclusivo de prestações não sujeitas a tributação. Por isso, friso a necessidade de, em aplicação dos princípios da eficiência, celeridade e desburocratização, ser estabelecido, em articulação com a AT, um mecanismo que, reconhecendo a inexistência da obrigação declarativa, assumia, por outra forma e com base na demais informação disponível, o estudo da real condição económica dos interessados.

Por fim, reforço o meu entendimento acerca da neutralidade das propostas que ora formulo sobre o quadro orçamental estabelecido, antes conduzindo, em um patamar político-constitucional, a um aperfeiçoamento do sistema de direitos fundamentais, aqui incidente sobre o bem jurídico primevo que é o da saúde.

São estas as recomendações que ora dirijo a Vossa Excelência, aguardando que, no prazo legal de 60 dias, me transmita a posição que vier a assumir.

b) Pedidos de Fiscalização da Constitucionalidade

Proc. Q-0374/17

Data: 2017/03/03

Assunto: Conformidade orgânica e formal das regras de limitação da competência para subscrição de projetos de segurança contra incêndios em edifícios

Sequência: Sem decisão até final de 2017

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista na alínea *d*) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 3 do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, tanto na redação atualmente vigente, que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, quanto na sua versão originária, bem como, conseqüentemente, do n.º 3 do mesmo artigo 16.º, em ambas as versões.

Considera o Provedor de Justiça que as mencionadas determinações violam o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º, da Constituição da República Portuguesa, com referência ao n.º 1, *in fine*, do seu artigo 47.º, nos termos e com base na fundamentação a seguir aduzidos.

1.º

Está em causa o enunciado legal que versa sobre a delimitação subjetiva da elaboração dos projetos de segurança contra incêndios em edifícios e das respetivas medidas de autoproteção.

2.º

O n.º 1 do artigo 47.º da Constituição da República Portuguesa consagra a liberdade de profissão, abarcando explicitamente a liberdade de *escolha* mas também a liberdade de *exercício*.

3.º

Com efeito, entre nós fez trilha a opinião, hoje aparentemente inabalável, de que «não pode estabelecer-se uma distinção cortante entre escolha e exercício da profissão: a escolha toca a questão do *se* uma profissão é assumida, continuada ou abandonada («realização da substância»); o exercício refere-se à questão do *como* («realização da modalidade»). E assim se chega à afirmação do direito à profissão como um direito fundamental unitário, cujos elementos são a escolha, a admissão, a assunção e aperfeiçoamento, como também o abandono da profissão» (cf. SOARES, Rogério Ehrhardt, «A Ordem dos Advogados - Uma Corporação Pública», *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3809 (1991), p. 288).

4.º

Em todo o caso, a afirmação da liberdade de profissão não impede que o exercício da atividade em questão seja subordinado ao preenchimento de determinados requisitos, em especial daqueles que se prendem com a necessária e suficiente preparação, como, aliás, indica o próprio n.º 1 do artigo 47.º da Lei Fundamental, na parte em que ressalva «as restrições legais impostas pelo interesse colectivo ou inerentes à sua própria capacidade».

5.º

Neste contexto, «a liberdade de escolha de profissão está sob *reserva de lei restritiva* (...). É um dos casos expressamente previstos de restrições legais de «direitos, liberdades e garantias» (cf. CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 656), em harmonia com os n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.

6.º

É certo ainda que, na densificação daquela cláusula restritiva, o legislador dispõe de uma ampla margem de conformação, desde que observados os parâmetros embutidos no princípio da proporcionalidade, resguardando-se, deste jeito, o núcleo do direito fundamental, não estando vedada a criação de regimes jurídicos condicionantes do exercício de uma profissão, o mesmo valendo para a introdução de soluções sucessivamente mais exigentes (nesse sentido vai a abundante e sólida jurisprudência do Tribunal Constitucional, como assinalam os Acórdãos n.ºs 474/89, 347/92, 672/96 e 355/2005).

7.º

Ao definir o regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios (SCIE), o Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, vem enunciar, na redação hoje dada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, o seguinte:

«Artigo 16.º

Projetos de SCIE e medidas de autoproteção

1 - A responsabilidade pela elaboração dos projetos de SCIE referentes a edifícios e recintos classificados na 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V e nas 2.ª, 3.ª e 4.ª categorias de risco, decorrentes da aplicação do presente decreto-lei e portarias complementares, tem de ser assumida exclusivamente por um arquiteto, reconhecido pela Ordem dos Arquitetos (OA) ou por um engenheiro, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros (OE), ou por um engenheiro técnico, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros Técnicos (OET), com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) O reconhecimento direto dos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais, desde que, comprovadamente, possuam um mínimo de cinco anos de experiência profissional em SCIE, adquirida até à data de 15 de julho de 2011;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujos requisitos tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC [Autoridade Nacional de Proteção Civil] e cada uma daquelas associações profissionais;

c) Os associados das OA, OE e OET que não tenham sido reconhecidos para a elaboração de projetos de SCIE das 3.ª e 4.ª categorias de risco e que, comprovadamente, possuam experiência na elaboração de projetos de SCIE da 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e da 2.ª categoria de risco, podem solicitar à respetiva Ordem o reconhecimento para a elaboração de projetos de SCIE relativos apenas a essas categorias de risco.

2 - A responsabilidade pela elaboração das medidas de autoproteção referentes a edifícios e recintos classificados na 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e nas 2.ª, 3.ª e 4.ª categorias de risco, tem de ser assumida exclusivamente por técnicos associados das OA, OE e OET propostos pelas respetivas associações profissionais com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) Os associados das OA, OE e OET que não tenham sido reconhecidos para a elaboração de medidas de autoproteção das 3.ª e 4.ª categorias de risco e que, comprovadamente, possuam experiência na elaboração de medidas de autoproteção da 1.ª categoria de risco, para as utilizações-tipo IV e V, e da 2.ª categoria de risco, podem solicitar à respetiva Ordem o reconhecimento para a elaboração de medidas de autoproteção relativas apenas a essas categorias de risco;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e OET, propostos pelas respetivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias ações de formação na área específica de SCIE, cujos requisitos tenham sido objeto de protocolo entre a ANPC e cada uma daquelas associações profissionais.

3 - A ANPC deve proceder ao registo atualizado dos autores de projeto e medidas de autoproteção referidos nos números anteriores e publicitar a listagem dos mesmos no sítio da ANPC».

8.º

O dispositivo legal acima transcrito claramente delimita o âmbito pessoal do exercício profissional da atividade em causa, restringindo a liberdade de quem não satisfaça os requisitos inovatoriamente estabelecidos em 2008 e alargados em 2015.

9.º

Com efeito, a liberdade de exercício de uma profissão desdobra-se não só no direito de alcançar, em condições de igualdade, as necessárias habilitações e o direito de satisfazer, sem discriminações, as demais condicionantes da atividade, mas também o direito de praticar os atos jurídicos e os atos materiais inerentes ao seu desempenho (MIRANDA,

Jorge, «Liberdade de trabalho e profissão», *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n.º 30 (1998), p. 156).

10.º

Portanto, se o preenchimento das condições estabelecidas — não só a inscrição em uma das mencionadas corporações (Ordem dos Arquitetos, Ordem dos Engenheiros ou Ordem dos Engenheiros Técnicos), mas também o reconhecimento por parte das mesmas — é indispensável para quem pretenda elaborar projetos de SCIE e medidas de autoproteção, concebidas nos termos do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, atinentes a imóveis classificados em determinadas categorias de uso e de risco, a não satisfação daqueles pressupostos é um fundamento impeditivo do exercício da profissão relativamente a tais espécies de atos.

11.º

Na ausência do que se estatui nos n.ºs 1 e 2 do referido artigo 16.º, o leque de profissionais que poderiam participar, a título oneroso, na formulação dos referidos planos e das correspondentes providências de aplicação, é indubitavelmente mais vasto.

12.º

Tomando de empréstimo a formulação que o Tribunal Constitucional empregou no Acórdão n.º 255/2002 a propósito de disposição semelhante, o artigo 16.º do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios «regula matéria legislativa, não se limitando a proteger, promover ou ampliar o exercício da liberdade de escolha de profissão, nem a executar em aspectos de pormenor a regulação do seu exercício».

13.º

Mesmo que esta limitação possa encontrar alguma legitimação material — sendo este, entretanto, um aspeto cuja análise de todo o modo escapará ao eixo argumentativo aqui privilegiado —, parece forçoso concluir que toda e qualquer restrição ao âmbito de intervenção profissional em causa está sujeita à reserva relativa de competência legislativa do Parlamento, consoante a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, em conjugação com o n.º 1, *in fine*, do artigo 47.º do mesmo texto normativo.

14.º

Sendo certo ainda que, tanto o Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, como o Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, este responsável pelos termos ora vigentes do artigo 16.º do regime jurídico da SCIE, são explicitamente aprovados com arrimo na alínea *a*), do n.º 1, do artigo 198.º da Lei Fundamental, sem a companhia de qualquer autorização parlamentar que habilitasse o encurtamento da liberdade de profissão, passando a exigir a qualidade de arquiteto, engenheiro ou de engenheiro técnico.

15.º

Posto isto, por se referir a direitos, liberdades e garantias e por não constarem de lei da Assembleia da República ou de decreto-lei devidamente autorizado para o efeito, as normas contidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de

novembro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, são organicamente inconstitucionais.

16.º

Tal conclusão encontra apoio mais do que suficiente na jurisprudência do Tribunal Constitucional, bastando aqui mencionar os Acórdãos n.ºs 464/91, 188/92, 172/95 e 362/2011, para além do já citado Acórdão n.º 255/2002.

17.º

Especialmente claros e incisivos são os termos vertidos nesta última decisão: «a fixação de condições específicas para o exercício de determinada profissão ou actividade profissional se enquadra no contexto da liberdade de escolha de profissão regulada no artigo 47.º da Lei Fundamental e, portanto, constitui matéria da exclusiva competência legislativa da Assembleia da República, por tratar de matéria de direitos, liberdades e garantias (...)».

18.º

O resultado não seria diverso se as determinações constantes do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, fossem vistas não como uma verdadeira e própria restrição, mas como uma simples descrição ou revelação dos contornos imanentes da liberdade de profissão — hipótese aqui admitida apenas para efeitos de argumentação (MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 974).

19.º

Afinal, a reserva de competência legislativa da Assembleia da República vale não só para a situação descrita pelos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa, mas para toda e qualquer intervenção legislativa no terreno dos direitos, liberdades e garantias (CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 327). A favor desta afirmação fala desde logo o teor literal da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Lei Fundamental, que se refere indistintamente àquela matéria, sem qualquer tipo de qualificação da natureza da norma que sobre ela pode incidir.

20.º

Em suma: nada altera o facto de o Governo ter legislado sobre direitos, liberdades e garantias — neste caso sobre a liberdade de profissão — sem estar munido da devida autorização parlamentar.

21.º

Vai igualmente nesta direcção o firme e constante entendimento do Tribunal Constitucional, como indicam os já citados Acórdãos n.ºs 255/2002 e 362/2011, bem como os Acórdãos n.ºs 161/99 e 128/00: de acordo com a fórmula mobilizada nestas últimas decisões, há de constar de lei parlamentar ou de decreto autorizado «tudo o que seja *matéria legislativa*, e não apenas as *restrições* do direito em causa» (destaques no original).

22.º

Por fim, cumpre sublinhar que, ao alterar o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, o Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, apenas ampliou o universo de hipóteses nas quais a responsabilidade pela elaboração dos projetos de segurança contra incêndio em edifícios e das correspondentes medidas de autoproteção deve ser assumida exclusivamente por especialistas integrados na OA, na OE ou na OET e que sejam reconhecidos por estas associações profissionais.

23.º

Se antes tal condicionamento se aplicava somente aos projetos e às medidas pertinentes a edifícios e recintos classificados nas categorias de risco elevado e de risco muito elevado, agora a restrição passa a abranger também os projetos e as medidas relativas a edifícios e recintos classificados na categoria de risco moderado, bem como, no caso de escolas, hospitais e lares de idosos, os edifícios e recintos classificados na categoria de risco reduzido, segundo o disposto nas alíneas *d)* e *e)* do n.º 1 do artigo 8.º e no n.º 1 do artigo 12.º, ambos do regime jurídico da SCIE.

24.º

Eis a versão original daquele preceito normativo:

«Artigo 16.º

Projectos e planos de SCIE

1 - A responsabilidade pela elaboração dos projectos de SCIE referentes a edifícios e recintos classificados na 3.ª e 4.ª categorias de risco, decorrentes da aplicação do presente decreto-lei e portarias complementares, tem de ser assumida exclusivamente por um arquitecto, reconhecido pela Ordem dos Arquitectos (OA) ou por um engenheiro, reconhecido pela Ordem dos Engenheiros (OE), ou por um engenheiro técnico, reconhecido pela Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos (ANET), com certificação de especialização declarada para o efeito nos seguintes termos:

a) O reconhecimento directo dos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respectivas associações profissionais, desde que comprovadamente possuam um mínimo de cinco anos de experiência profissional em SCIE;

b) O reconhecimento dos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respectivas associações profissionais, que tenham concluído com aproveitamento as necessárias acções de formação na área específica de SCIE, cujo conteúdo programático, formadores e carga horária tenham sido objecto de protocolo entre a ANPC e cada uma daquelas associações profissionais.

2 - A responsabilidade pela elaboração dos planos de segurança internos referentes a edifícios e recintos classificados na 3.ª e 4.ª categorias de risco, constituídos pelos planos de prevenção, pelos planos de emergência internos e pelos registos de segurança, tem de ser assumida exclusivamente por técnicos associados das OA, OE e ANET, propostos pelas respectivas associações profissionais.

3 - A ANPC deve proceder ao registo actualizado dos autores de projecto e planos de SCIE referidos nos números anteriores e publicitar a listagem dos mesmos no sítio da ANPC».

25.º

Destarte, considerando os elementos de argumentação até agora esgrimidos, impende concluir que o artigo 16.º do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios era *ab initio* organicamente inconstitucional, porquanto já naquela altura restringia, sem o necessário suporte de lei parlamentar, a liberdade de exercício das profissões de técnico superior de segurança no trabalho e de técnico da segurança no trabalho.

26.º

Emerge então a questão de saber se e em que medida, à luz do n.º 1, *in fine*, do artigo 282.º da Lei Fundamental, o pedido de fiscalização deve ou não se estender à primitiva redacção do dispositivo legal atacado.

27.º

Sendo certo que, neste contexto, a expressão «revogação» — constante da referida norma constitucional — merece ser interpretada em sentido amplo, abrangendo também as hipóteses em que a determinação eivada de inconstitucionalidade apenas altera um enunciado anterior, pois o que está em questão é a «capacidade de *modificação* da ordem jurídica» (itálico nosso) (MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 826).

28.º

Ainda que existam boas razões para esperar que o funcionamento do sistema de controlo de constitucionalidade não produza um resultado inconstitucional (sobre esta problemática, não só mas também no horizonte do controlo em abstrato: COSTA, Tiago Félix da, «A repristinação de normas no recurso de fiscalização concreta de constitucionalidade», *O Direito*, n.º 140 (2008), p. 450 s.), as regras de prudência recomendam e o princípio da congruência impõe, *in casu*, «um pedido de fiscalização de inconstitucionalidade que, a título subsidiário e cumulativo, solicite também a uma apreciação das normas revogadas que, eventualmente, possam vir a ser repristinadas» (CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II (cit.), p. 976).

29.º

Afinal, «o problema não se coloca, obviamente, por não se verificar qualquer desrespeito do princípio do pedido, nos casos em que é o próprio requerente a solicitar, cumulativamente, a apreciação e a declaração de inconstitucionalidade de normas revogadas pelas normas cuja declaração de inconstitucionalidade é pedida, a título principal, com o objetivo de evitar a sua repristinação» (MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III (cit.), p. 828).

Semelhante cuidado também encontra agasalho na orientação que o Tribunal Constitucional assumiu no Acórdão n.º 452/95:

«no caso vertente, o Provedor de Justiça incluiu no âmbito do pedido de declaração de inconstitucionalidade as normas revogadas pelo artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 332/91, as quais serão repristinadas, nos termos do artigo 282.º, n.º 1, da Constituição, na hipótese de o Tribunal declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas constantes daquele diploma legal. Ora, em situações destas, nas quais é o próprio requerente a solicitar, a título subsidiário e cumulativo, a apreciação e a declaração de inconstitucionalidade das normas revogadas pelas normas cuja declaração de inconstitucionalidade é pedida, a título principal, com o objectivo de evitar a sua repristinação, nenhum *obstáculo processual* existe ao conhecimento da eventual inconstitucionalidade de tais normas».

Requer-se, nestes termos, ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, na redação que foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 224/2015, de 9 de outubro, por violação do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República, com referência ao n.º 1, *in fine*, do artigo 47.º da Lei Fundamental, estendendo-se o pedido, para obviar ao efeito repristinatório previsto no n.º 1, *in fine*, do artigo 282.º do texto constitucional e pelas mesmas razões, à versão originária daqueles preceitos legais.

Consequentemente, deve igualmente ser declarada a inconstitucionalidade do n.º 3 do mesmo artigo 16.º, perdendo esta norma qualquer objeto quando ocorra decisão de provimento quanto ao pedido principal ora formulado.



Proc. Q-6273/15

Data: 2017/03/28

Assunto: Taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Lisboa

Seqüência: Pedido provido pelo Acórdão n.º 848/2017

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista na alínea *d*), do n.º 2, do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 3, do artigo 20.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º e da primeira parte do artigo 61.º, bem como, consequencialmente, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º, e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços

e outras Receitas do Município de Lisboa, tal como resulta da republicação efetuada pelo Aviso n.º 2926/2016, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 45, de 4 de março de 2016.

Considera o Provedor de Justiça que as referidas determinações violam o n.º 2, do artigo 103.º e a alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, nos termos e com base na fundamentação a seguir aduzidos.

1.º

Está em causa a taxa municipal de proteção civil (TMPC) criada pelo Município de Lisboa.

2.º

De acordo com a Lei n.º 27/2006, de 03 de julho, a proteção civil é a atividade «permanente, multidisciplinar e plurisectorial» (n.º 2 do artigo 1.º), desenvolvida em todo o território nacional «pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram» (n.º 1 do artigo 1.º).

3.º

No que diz respeito à esfera local, as bases desenhadas naquele corpo normativo são densificadas pela Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, que define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e determina as competências do comandante operacional municipal.

4.º

Relativamente ao suporte financeiro da intervenção naquele setor, vem a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, enunciar, nos termos da alínea *f*), do n.º 1, do artigo 6.º, que «as taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios, designadamente (...) pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil».

5.º

É neste horizonte que o Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa (na sua primeira versão, publicado como Regulamento n.º 569-A/2014, no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 251, de 30 de dezembro), alterado e republicado pelo Aviso n.º 2926/2016, cria a taxa municipal de proteção civil, deixando expresso, no seu artigo 58.º, que o novo tributo «visa, em particular, remunerar os serviços assegurados pelo Serviço Municipal de Proteção Civil nos domínios da proteção civil, do combate aos incêndios e da garantia da segurança de pessoas e bens».

6.º

De acordo com o Regulamento, a TMPC opera em dois horizontes distintos. O primeiro deles toca os prédios urbanos, sendo o seu devedor o sujeito passivo do respetivo

imposto municipal sobre imóveis (IMI). O segundo tem em vista o exercício de determinadas atividades com risco acrescido, consoante o n.º 3, do artigo 59.º, e o n.º 3, do artigo 60.º, daquele mesmo diploma. Enquanto esta última vertente de tributação parece não suscitar maiores problemas de legitimidade constitucional, o mesmo já não se pode dizer a propósito daquela outra via.

7.º

Isso vale tanto na dimensão formal (na perspetiva do princípio da reserva de lei) quanto no aspeto material (referente ao princípio da equivalência). Com efeito, relativamente às pessoas singulares ou coletivas que exerçam, no concelho de Lisboa, as atividades ou usos de risco acrescido identificadas no anexo do regulamento, será possível vislumbrar, embora com algum esforço hermenêutico, por certo, um nexo de correspondência (jurídica) entre a prestação administrativa e o sujeito passivo do tributo, seja em termos de aproveitamento das utilidades, seja em termos de provocação dos serviços, ainda que aquela relação se alicerce em uma simples presunção de aproveitamento ou de causação de grupo, configurando, nesta hipótese, uma taxa coletiva, *rectius*, uma contribuição financeira a favor de entidade pública.

8.º

As exigências constitucionais parecem encontrar satisfação nos preceitos da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro: em matéria de tributação local, esta norma funciona como regime geral aplicável nos termos da alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º da Lei fundamental.

9.º

Por razões de clareza do discurso, transcrevo aqui as determinações normativas pertinentes:

«Artigo 59.º

Incidência objetiva da taxa municipal de proteção civil

1 - A taxa municipal de proteção civil incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos ou frações destes, situados no concelho de Lisboa, tal como esse valor é determinado para efeitos do Imposto Municipal sobre Imóveis.

2 - A taxa municipal de proteção civil incide também sobre o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos ou frações destes, situados no concelho de Lisboa, com risco acrescido por relação com a condição de degradado, devoluto ou em estado de ruína.

(...).

Artigo 60.º

Incidência subjetiva da taxa municipal de proteção civil

1 - É sujeito passivo da taxa municipal de proteção civil prevista no n.º 1 do artigo anterior o sujeito passivo do correspondente Imposto Municipal sobre Imóveis.

2 - É sujeito passivo da taxa municipal de proteção civil prevista no n.º 2 do artigo anterior, o sujeito passivo do correspondente Imposto Municipal sobre Imóveis.

(...).

Artigo 61.º

Facto gerador e periodicidade da taxa municipal de proteção civil

O facto gerador da taxa municipal de proteção civil reside na titularidade dos prédios tributáveis, tal como resultante do artigo anterior, a 31 de dezembro de cada ano, ou no exercício a essa data dos usos ou das atividades tributáveis.

Artigo 63.º

Valor da taxa municipal de proteção civil

1 - O valor anual da taxa municipal de proteção civil relativamente aos prédios a que se refere o n.º 1 do artigo 60.º é de 0,0375 % do valor patrimonial tributário.

2 - O valor anual da taxa municipal de proteção civil relativamente aos prédios a que se refere o n.º 2 do artigo 60.º é de 0,3 % no tocante aos prédios degradados e de 0,6 % no caso dos prédios devolutos ou em ruína, como tal considerados para efeitos do Imposto Municipal sobre Imóveis.

(...)

Artigo 64.º

Liquidação da taxa municipal de proteção civil

1 - A liquidação da taxa municipal de proteção civil será feita por relação com o cadastro do valor patrimonial dos prédios relativos a 31 de dezembro do ano anterior àquele a que respeita, no caso do n.º 1 e 2 do artigo 60.º, e de acordo com o cadastro de atividades de risco e respetivos titulares reportado ao mesmo momento, no caso do n.º 3 do mesmo artigo.

(...).»

10.º

Na parte em que se refere aos prédios urbanos ou frações destes, o Regulamento suscita perplexidades, consagrando um esquema de tributação que muito dificilmente estará em harmonia com o que estabelece a Constituição da República Portuguesa. A validade desta afirmação convoca o exame da natureza jurídica da TMPC.

11.º

Cabe desde logo sublinhar, como premissa, que a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem sido constante em asseverar (cf., entre outros, os Acórdãos n.ºs 29/83 e 365/2008) que a caracterização de um tributo, na linha do que se lê no Acórdão n.º 539/2015, «há de resultar do regime jurídico concreto que se encontre legalmente definido, tornando-se irrelevante o *nomen juris* atribuído pelo legislador ou a qualificação expressa do tributo como constituindo uma *contrapartida* de uma prestação provocada ou utilizada pelo sujeito passivo».

12.º

Sem prejuízo da superação, por força da revisão constitucional de 1997, do tradicional paradigma dualista das espécies de tributo, em favor de um modelo que hoje abraça, como *tertium genus* ou modalidade intermédia (CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.^a ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 1095), as denominadas «contribuições financeiras a favor das entidades públicas» (a propósito desta modificação, vejam-se, por exemplo, os Acórdãos n.ºs 613/2008 e 152/2013 do Tribunal Constitucional), pode dizer-se que a distinção entre imposto e taxa segue como o primeiro e mais importante pilar da construção do sistema tributário balizado pela Constituição da República Portuguesa e densificado pela atuação legislativa ordinária.

13.º

O critério de distinção entre aquelas duas figuras dogmáticas continua a ser a unilateralidade ou bilateralidade do tributo: enquanto os impostos têm uma natureza unilateral (não sinalagmática), na medida em que atendem unicamente a necessidades genéricas de obtenção de receitas públicas que revertem em benefício indiferenciado da comunidade como um todo, as taxas assumem um carácter bilateral (sinalagmático), pois a sua cobrança depende da existência de uma pontual mas efetiva relação de correspondência (jurídica) com uma prestação específica e concreta da Administração, que pode consistir em um determinado serviço público, no uso de um determinado bem de domínio público ou ainda no afastamento de um determinado estorvo jurídico (*pars pro toto*, embora argumentando à luz do modelo dicotómico: NABAIS, José Casalta, *O dever fundamental de pagar impostos*, Coimbra: Almedina, 1988, p. 256 ss.).

14.º

Deste modo, se «a taxa constitui um tributo exigido em contrapartida de prestações administrativas efectivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo» (VASQUES, Sérgio, *O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária*, Coimbra: Almedina, 2008, p. 248), as manifestações tributárias orientadas para o financiamento de atividades gerais e indivisíveis — defesa nacional, atuação legislativa, serviço diplomático, iluminação pública, sinalização de trânsito, acessibilidade urbana, etc. — não podem ser subsumidas ao conceito jurídico de taxa, na exata medida em que não permitem a individualização da utilidade recebida ou da conduta de causação relevante na perspetiva de quem tem o dever de pagar.

15.º

Esta fórmula vem trilhando um caminho sólido e seguro, não só na doutrina, mas também no direito positivo. Basta reparar como o legislador faz questão de enfatizar, sempre que julga necessário ou conveniente, o aspeto da contraprestação divisível e individualizada como elemento constitutivo daquela espécie tributária.

16.º

Não será por acaso que o n.º 2, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, enuncia que «as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares». O mesmo pode ser dito relativamente ao artigo 3.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 dezembro, onde se lê que «as taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei».

17.º

Ora, em nenhum destes casos estamos diante de um mero golpe do acaso ou de uma simples opção de técnica legislativa. Bem ao contrário: na base daquelas normas está a vontade de realizar o conteúdo de sentido útil embutido na clivagem formal e materialmente imposta pelos termos ora vertidos na alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

18.º

Vai igualmente nesta direção a jurisprudência pacífica do Tribunal Constitucional, ao sublinhar o perfil remuneratório ou compensatório das taxas, por contraposição ao significado meramente arrecadatório dos impostos. A título de exemplo, o Acórdão n.º 152/2013 vem acentuar o seguinte:

«é sobejamente reconhecido que a diferenciação entre imposto e taxa reside na unilateralidade ou bilateralidade dos tributos: o imposto tem uma estrutura unilateral, enquanto a taxa apresenta uma estrutura bilateral ou sinalagmática. (...) É pois fundamentalmente o facto de as taxas não visarem a satisfação de necessidades financeiras gerais do Estado, em função da capacidade contributiva dos sujeitos passivos e no cumprimento de um dever de solidariedade, que explica que a concreta criação destes tributos não esteja subordinada ao princípio da reserva de lei formal e, logo, não tenha de ocorrer através de lei em sentido formal (cfr. artigo 165.º, n.º 1, alínea *i*), da CRP). Em função da visão dicotómica tradicional, abundam os casos em que o Tribunal Constitucional, em face da não verificação desse carácter bilateral ou sinalagmático, concluiu que as receitas coativas em causa, apesar de formalmente designadas por "taxas" ou "tarifas", deveriam na realidade reconduzir-se à categoria dos impostos, gerando a inconstitucionalidade orgânica das normas que as criaram (cfr., entre outros, os Acórdãos n.ºs 369/99, 558/98, 437/03, 63/99, 127/04, 247/04, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt). Cumpre, no entanto, sublinhar que a jurisprudência constitucional tem reservado esta conclusão para aqueles casos em que exista uma "desproporção intolerável" entre o montante pago pelo sujeito passivo a título de taxa e o custo do bem ou serviço prestado (cfr., entre outros, os Acórdãos n.ºs 369/99, 1140/96, 22/00, 227/01, 68/07 e 410/10, todos disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt)».

19.º

Ainda que o regime geral das taxas das autarquias locais (RTL) seja excessivamente aberto, a ponto de expressamente agasalhar a possibilidade de criação de taxas sobre serviços ou utilidades públicas indivisíveis, ou seja, sobre atividades cujo aproveitamento ou provocação não é suscetível de individualização, e por mais que esta permissibilidade seja eventualmente censurável do ponto de vista da conformação legal do princípio da equivalência (jurídica), hipótese cuja análise, nesta oportunidade, seria de todo o modo desinteressante, é razoável concluir que, nos termos em que aparece configurada, sobretudo por se referir indistintamente a prestações gerais e difusas, a TMPC, quando lançada sobre imóveis urbanos, não pode ser juridicamente diferenciada de um imposto.

20.º

Na esteira do que já foi aqui destacado, o categorial desencontro entre nome e realidade não é algo incomum nesta matéria. Na verdade, a distinção entre as espécies tributárias, «ainda que não raras vezes de complexa execução, tem vindo a tornar-se um exercício cuja necessidade se assevera recorrente, com a criação, nos últimos anos, de figuras cuja designação como *taxas* ou *contribuições* não impede que as mesmas revelem ser, afinal, outro tipo de tributos» (SOARES, Sara, «A parafiscalidade e as garantias dos contribuintes: algumas reflexões», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 9 (2016), p. 102).

21.º

Se mal se não vê, a TMPC pode muito bem ser inserida no rol das «taxas locais que assentam sobre presunções de tal modo frágeis que não podemos dizer seguro nem sequer provável mas apenas possível o aproveitamento de uma prestação autárquica, como sucede quando um município lança taxas sobre anúncios luminosos destinadas a compensar o putativo aproveitamento do ‘meio ambiente local’ para o qual contribuirá a intervenção das autarquias», sendo que, nestes casos, «o tributo em questão deve ser qualificado como um imposto, estando sujeito ao princípio da capacidade contributiva e à reserva de lei parlamentar» (VASQUES, Sérgio, *Regime das taxas locais: introdução e comentário*, Coimbra: Almedina, 2008, p. 88). Foi esta aliás, a perspetiva assumida no Acórdão n.º 437/2003 do Tribunal Constitucional, a propósito das taxas de publicidade.

22.º

Se por um lado é certo que o n.º 2, do artigo 5.º, da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, ao dispor que «as autarquias locais podem criar taxas para financiamento de utilidades geradas pela realização de despesa pública local, quando desta resultem utilidades divisíveis que beneficiem um grupo certo e determinado de sujeitos, independentemente da sua vontade», parece autorizar a criação de taxas sobre vantagens difusas (não individualizáveis), das quais seria exemplo, nos termos da alínea *f*), do n.º 1, do artigo 6.º daquele mesmo corpo normativo, a prestação de serviços no domínio da proteção civil, por outro lado, «uma vez que o RTL não pode, evidentemente, prevalecer sobre a Constituição da República, comprimindo o legislador ordinário a reserva de lei parlamentar, só haveremos

de admitir que as autarquias lancem tributos em contrapartida destas "utilidades", "actividades" ou "serviços", quando nele se descubra uma prestação concreta de que os sujeitos passivos sejam efectivos causadores ou beneficiários.» (VASQUES, Sérgio, *Regime das taxas locais: introdução e comentário* (cit.), p. 89).

23.º

Tal como hoje configurada, seja no que diz respeito à natureza jurídica, seja no que se prende com o âmbito objetivo e subjetivo de incidência, a TMPC confunde-se, quase por ponto, com o IMI, havendo boas razões para dizer-se, sem nenhuma franja de exagero hermenêutico, que a pretendida tributação sobre os serviços de proteção civil representa, na verdade, um simples adicional do imposto municipal sobre imóveis.

24.º

Afirmção que ganha ainda mais força se atentarmos nas regras do anexo I, do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, em especial nos seus artigos 1.º, 8.º, 112.º e 113.º. Desta maneira, ao menos na parte em que se refere aos prédios urbanos, a taxa municipal de proteção civil do Município de Lisboa acaba por refletir não o princípio da equivalência (jurídica), mas o princípio da capacidade contributiva.

25.º

Sendo de todo o modo certo que, neste caso, verificando-se uma hipótese de dupla tributação, deparamo-nos com uma situação de «intolerável desproporção» — para empregar a linguagem do citado Acórdão n.º 152/2013 do Tribunal Constitucional — entre aquilo que a autarquia local cobra a título de TMPC e as prestações que ela garante no âmbito da atividade em questão: no seu núcleo essencial, a proteção civil resume-se ao exercício genérico de poderes de polícia, envolvendo serviços de interesse difuso que já são devidamente custeados pela participação financeira dos proprietários de imóveis, em cumprimento de um dever fundamental de cidadania (solidariedade). Convém recordar que, na esfera nacional, o serviço de bombeiros, um dos principais segmentos da atividade de proteção civil, também é financiado, nos termos do Decreto-Lei n.º 97/91, de 2 de março, pelo chamado «Imposto para o Serviço Nacional de Bombeiros», que hoje reverte em favor da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC).

26.º

Assim, a proteção civil só poderá render ensejo à tributação ali onde ela se materializar não em serviços gerais, mas em serviços individualizados, ou seja, em utilidades suscetíveis de serem apreciadas à luz do princípio do utilizador-pagador ou do princípio do beneficiário-pagador. Permito-me reproduzir aqui, pela sua limpidez, o arrazoado que segue:

«Afiguram-se-nos, assim, inconstitucionais as taxas municipais de protecção civil instituída por diversos municípios para financiamento das despesas públicas locais realizadas no âmbito da protecção civil. Em primeiro lugar, porque estamos no domínio de uma actividade típica das funções do Estado de polícia, entre as quais se destacam actividades de prevenção de riscos e programação da acção, que se repartem entre os níveis

européu, nacional e municipal e são financiadas por instrumentos europeus, sobretudo em matérias de estudo e acções de formação e educação, e nacionais, quer através de transferências do orçamento do Estado, quer com tributos próprios, como o já mencionado Imposto para o Serviço Nacional de Bombeiros. A instituição de *taxas municipais de protecção civil* (...) é juridicamente inaceitável, pois inexistente qualquer contraprestação específica para os sujeitos passivos do tributo (os quais não são, sequer, em muitos casos, beneficiários de qualquer actividade prestada por estes serviços) e não se pode sequer afirmar que este serviço — de protecção civil — tenha sido instituído com o propósito de dar satisfação a uma necessidade por eles gerada. Trata-se de um serviço de interesse geral, que, nessa medida, deve ser financiado com impostos» (SILVA, Suzana Tavares da, *As taxas e a coerência do sistema tributário*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 139-140).

27.º

Portanto, ao menos no que diz respeito à vertente dos imóveis urbanos, não se compreende como o tributo em análise pode ser associado à lógica de sinalgmaticidade que caracteriza o conceito de taxa, em uma perplexidade que aumenta exponencialmente quando observamos os objetivos e os domínios de atuação da protecção civil.

28.º

De facto, uma parcela significativa das utilidades em questão beneficia indistintamente a todos os habitantes do município. Isso fica claro, por exemplo, quando a lei enuncia que a protecção civil busca «prevenir os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultante» e «proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público» (vejam-se as alíneas *a*) e *c*), do n.º 1, do artigo 4.º, da Lei n.º 27/2006, de 03 de julho, bem como as alíneas *a*) e *c*), do n.º 1, do artigo 2.º, da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro).

29.º

O mesmo pode ser dito, a depender das circunstâncias, em especial da dimensão do acontecimento relevante, quando se trata de «atenuar os riscos coletivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas (...)» e de «apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe» (cf. as alíneas *b*) e *d*), do n.º 1, do artigo 4.º, da Lei n.º 27/2006, de 03 de julho, bem como as alíneas *b*) e *d*), do n.º 1, do artigo 2.º, da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro).

30.º

Tal vocação prospectiva (*ex ante facto*) é confirmada ali onde o legislador decompõe a protecção civil em segmentos que abrangem as seguintes medidas (segundo as alíneas do n.º 2, do artigo 4.º, da Lei n.º 27/2006, de 03 de julho, bem como as alíneas do n.º 2, do artigo 2.º, da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro): (i) «levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos»; (ii) «análise permanente das vulnerabilidades perante situações de risco»; (iii) «informação e formação das populações, visando a sua sensibilização em matéria de autoproteção e de colaboração com as autoridades»;

(iv) «planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento, a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações»; (v) «inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos mais facilmente mobilizáveis, ao nível local, regional e nacional»; (vi) «estudo e divulgação de formas adequadas de proteção dos edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de infraestruturas, do património arquivístico, de instalações de serviços essenciais, bem como do ambiente e dos recursos naturais»; (vii) «previsão e planeamento de ações atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afetadas por riscos».

31.º

Por detrás desta disciplina estão, de acordo com as alíneas *b)* e *c)*, do artigo 5.º da lei de bases da proteção civil, não só o princípio da prevenção, «por força do qual os riscos de acidente grave ou de catástrofe devem ser considerados de forma antecipada, de modo a eliminar as próprias causas, ou reduzir as suas consequências, quando tal não seja possível», mas também o princípio da precaução, «de acordo com o qual devem ser adotadas as medidas de diminuição do risco de acidente grave ou catástrofe inerente a cada atividade, associando a presunção de imputação de eventuais danos à mera violação daquele dever de cuidado».

32.º

Posto isto, não será desaconselhado concluir que aquela lógica de prevenção e de precaução — necessariamente fluida e indeterminada em termos geográficos e populacionais — é bastante avessa à pretensão de qualquer individualização do proveito realmente percebido pelo sujeito passivo ou do comportamento particular que ocasionou a cobrança do tributo. Alias, de um certo modo, esta conclusão encontra apoio na própria natureza das coisas, tanto mais quanto, na sua essência, a proteção civil nada mais é do que um braço daquilo que a doutrina chama de «defesa estatal contra perigos».

33.º

Admitir o contrário significa descaracterizar o conceito de taxa, enfraquecendo aquilo que constitui a sua marca-d'água, a exigibilidade da prestação administrativa:

«se a utilidade ou as utilidades proporcionadas são individualizadas em si mesmas e por beneficiarem directamente o administrado sobre o qual impende o dever de pagar a taxa, então esse administrado dispõe do direito de exigir que a entidade pública em questão actue por forma a proporcionar-lhe aquela utilidade ou aquelas utilidades. Sob pena de indemnização por lesão de interesse legalmente protegido» (SOUZA, Marcelo Rebelo, *Parecer acerca da constitucionalidade de taxas de criação municipal respeitantes a dícticos e anúncios implantados ou afixados nas fachadas dos estabelecimentos de propriedade privada, e que se destinem a indicar ou tornar público os nomes dos estabelecimentos ou das respectivas firmas ou marcas*, p. 7, texto disponibilizado pela Associação Empresarial do Concelho de Matosinhos em http://www.aecm.pt/uploads_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf - acesso em 27 de março de 2017).

34.º

Deste modo, sendo o tributo chamado de «taxa municipal de proteção civil» um verdadeiro imposto, a sua criação está sujeita à reserva de lei formal (parlamentar ou com sua autorização), consoante o disposto no n.º 2, do artigo 103.º, e na alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, o que, na parte em que fazem a tributação incidir sobre prédios urbanos, configura como organicamente inconstitucionais as determinações que aqui se impugnam, contidas na Secção V, do Capítulo III, do Título II, do Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa.

35.º

Essa conclusão não implica excluir de jeito absoluto e automático a legitimidade da criação de taxas no domínio da proteção civil. O que, segundo o nosso modo de ver e de valorar as coisas, nunca poderá ser admitido, à luz dos preceitos constitucionais aplicáveis, é a criação de taxas cujo facto gerador corresponda exclusivamente ou ao menos de maneira preponderante à prestação de serviços gerais ou difusos naquele setor de atividade. Dito de outro modo, para que dúvidas não restem: não há nenhuma razão jurídica que impeça a criação de taxas voltadas para a retribuição ou remuneração da prestação de serviços individualizáveis no campo da proteção civil, bastando pensar naqueles casos em que o SMPC atua, *ex post facto*, para minorar as consequências de um determinado acidente grave ou de uma específica catástrofe, socorrendo pessoas e outros seres vivos em perigo ou protegendo o património privado, hipótese na qual já se afigurará como possível e praticável a identificação do círculo de beneficiários da atuação administrativa concreta, ainda que o tributo seja calculado, por exemplo, com base no número e na categoria de profissionais, veículos e outros aparatos técnicos mobilizados aquando da particular situação de sinistro ou tragédia.

36.º

Caminhará nesse sentido o próprio Tribunal Constitucional, como sugere o já citado Acórdão n.º 539/2015, ainda que a propósito de outro tributo, a chamada «taxa de segurança alimentar mais». Com efeito, a decisão vem esclarecer:

«a "taxa de segurança alimentar mais" não constitui uma verdadeira taxa porque não incide sobre uma qualquer prestação administrativa de que o sujeito passivo seja efetivo causador ou beneficiário, sendo antes tida como contrapartida de todo um conjunto de atividades levadas a cabo por diversas entidades públicas que visam garantir a segurança e qualidade alimentar. E também porque o facto gerador do tributo não é a prestação individualizada de um serviço público mas a mera titularidade de um estabelecimento de comércio alimentar, sendo o valor da taxa calculado, com base na área de venda do estabelecimento e não com base no custo ou encargo que a atividade de controlo da segurança e qualidade alimentar poderia gerar».

37.º

Todavia, a recusa da qualificação da TMPC como verdadeira taxa não significará — ao contrário do que se afirmou relativamente ao caso objeto daquela decisão — que estamos diante de uma contribuição financeira a favor de entidade pública. Afinal, como destaca aquele mesmo Acórdão, uma característica essencial desta última categoria tributária é o financiamento de despesas associadas a certos serviços públicos cuja execução pertence à esfera de responsabilidade de determinados entes dotados de autonomia administrativa e financeira: «desse ponto de vista o que interessa considerar é o grau de autonomia da entidade que presta o serviço público e à qual se encontra consignada a receita resultante da contribuição financeira, de modo a poder afirmar-se que a receita não será canalizada para a administração geral do Estado ou de outras pessoas coletivas territoriais».

38.º

Assim, diferentemente das receitas obtidas com a taxa de segurança alimentar mais, que são consignadas a um fundo dotado de autonomia administrativa e financeira, com atribuições específicas na área da segurança alimentar e da saúde dos consumidores (veja-se o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 119/2012, de 15 de junho), as receitas obtidas com a TMPC não são consignadas a nenhuma entidade com semelhante independência: elas servem para cobrir, indistintamente, as despesas gerais do Município.

39.º

Todavia, nem mesmo a eventual consignação ao Serviço Municipal de Proteção Civil teria o condão de transformar o tributo em uma genuína contribuição financeira a favor de entidade pública, pois a Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, em momento algum deixa entrever que o SMPC goza daquela capacidade de autogestão (diversamente do que se passa, nos termos do Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, com a Autoridade Nacional de Proteção Civil, enquanto «serviço central, da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio» (artigo 1.º).

Nestes termos, requero ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º e da primeira parte do artigo 61.º, bem como, consequencialmente, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º, e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, tal como resulta da republicação efetuada pelo Aviso n.º 2926/2016, por violação do disposto no n.º 2, do artigo 103.º, e na alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º, da Constituição da República Portuguesa.



Proc. Q-2849/17

Data: 2017/08/29

Assunto: Subvenções mensais vitalícias de ex-titulares de cargos políticos

Sequência: Sem decisão até final de 2017

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista na alínea *d*), do n.º 2, do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 3 do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, na redação que lhes foi dada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e, conseqüentemente, dos n.ºs 9 e 10 do mesmo artigo.

Considera o Provedor de Justiça que as referidas determinações violam o princípio da proteção da confiança, inferível do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, nos termos e com base na fundamentação a seguir aduzidos.

1.º

Está em causa o regime jurídico das subvenções mensais vitalícias de ex-titulares de cargos políticos.

2.º

A Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, eliminou, através do n.º 1 do seu artigo 6.º, *in abstracto* e para o futuro, a figura da subvenção mensal vitalícia para os titulares de cargos políticos, revogando os artigos 24.º a 28.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril. Quanto às questões de direito intertemporal, para além das situações de atribuição já consolidadas *in concreto*, o legislador entendeu por bem acautelar, no artigo 8.º daquele diploma, as situações apenas iniciadas sob a égide do regime anterior, conservando (ainda que com alguma diferença em termos de cálculo) o benefício para os titulares de cargos políticos que, até ao termo dos mandatos em curso, preenchessem os requisitos da respetiva atribuição.

3.º

De mais a mais, a mesma Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, cuidou de estabelecer, agora no seu artigo 9.º, uma série de restrições à possibilidade de cumulação de pensão ou prestação equiparada e de remuneração advinda do exercício de funções políticas. Com a alteração ali introduzida pela Lei n.º 55A/2010, de 31 de dezembro, o quadro de limitações passou a abranger, naquele mesmo cenário de ocupação de cargos públicos remunerados, os remanescentes beneficiários da referida subvenção mensal vitalícia.

4.º

Até esta altura a disciplina em apreço ainda não recortava o direito de cumulação relativamente a remunerações oriundas de atividade privada desempenhada pelo beneficiário de pensão ou de subvenção. Tais rendimentos só convocaram este regime de restrições por força da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, a qual — no auge da crise

económico-financeira que afetou o país — veio também alterar o disposto no artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro.

5.º

Desde então este último preceito legal enuncia textualmente o seguinte:

«Artigo 9.º

Limites às cumulações

(...)

7 - Os beneficiários de subvenções mensais vitalícias que exerçam quaisquer actividades privadas, incluindo de natureza liberal, só podem acumular a totalidade da subvenção com a remuneração correspondente à actividade privada desempenhada se esta for de valor inferior a três vezes o indexante dos apoios sociais (IAS).

8 - Quando a remuneração correspondente à actividade provada [*sic*] desempenhada for de valor superior a três IAS, a subvenção mensal vitalícia é reduzida na parte excedente a três IAS até ao limite do valor da subvenção.

9 - Para efeitos do disposto no número anterior, os beneficiários de subvenções mensais vitalícias comunicam à Caixa Geral de Aposentações, até ao dia 31 de Janeiro de cada ano, o montante dos rendimentos provenientes de actividade privada auferidos no ano civil anterior.

10 - O incumprimento do dever de comunicação estabelecido no número anterior constitui o beneficiário de subvenção mensal vitalícia responsável pelo reembolso das importâncias que venha a abonar em consequência daquela omissão.»

6.º

Nestes moldes e não obstante a ausência de articulada remissão para as regras gerais inscritas no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que estabelece o regime comum de requisitos de acesso às prestações sociais não contributivas, o legislador acabou, na prática, por submeter o pagamento das concretas subvenções mensais vitalícias hoje remanescentes a uma condição de recursos que carrega a peculiaridade de dispensar a consideração dos rendimentos do agregado familiar, referindo-se exclusivamente aos rendimentos do próprio titular do benefício.

7.º

Com efeito, as determinações contidas nos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, impõem a redução do valor da subvenção mensal vitalícia em razão aritmética direta dos rendimentos auferidos no exercício de atividade privada, sempre que tal remuneração supere o limiar de três vezes o indexante de apoios sociais (que corresponderá à quantia aproximada de 1293,96 euros). Por conseguinte, ao colocar o conteúdo útil do benefício — isto é, o montante a ser recebido — na dependência, repete-se, aritmética dos rendimentos auferidos no setor privado, as normas em exame consagram uma verdadeira condição de recursos que vem interferir igualmente no modo

como a regalia é concretamente atribuída, com postergação da personalidade que denota a essência do instituto.

8.º

A chamada *condição de recursos* nada mais é do que a exigência de que aquele que solicita ou recebe uma prestação social não contributiva não tenha rendimentos suficientes para garantir a sua sobrevivência. Ora, se mal não vemos ao valorarmos as coisas, ao fazer o alcance do pagamento daquela subvenção depender quantitativamente, para menos, da remuneração obtida em virtude do desenvolvimento de atividade privada, tal restrição do montante a ser recebido a título de subvenção mensal vitalícia desvirtua claramente a natureza jurídica deste benefício, frustrando, ilicitamente, neste particular, a legítima expectativa dos seus titulares a respeito da inalterabilidade da essência do instituto, aspeto este coberto pelo princípio da proteção jurídica da confiança, em emanação do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

9.º

É preciso não perder de vista que a subvenção mensal vitalícia concedida dos ex-ocupantes de cargos políticos, tal como foi criada pelo já revogado artigo 24.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, encarnou desde o início a expressão de uma clara e firme promessa estadual dirigida àqueles que, em um momento ainda particularmente instável e sensível das nossas instituições, se colocassem ao serviço da gestão maior da coisa pública. Sendo certo que tal escolha implicava um não negligenciável risco de futuro declínio de oportunidades profissionais, com provável comprometimento, a médio e longo prazo, das condições de vida.

10.º

De facto, aquela especial prestação social não contributiva foi institucionalmente pensada como meio de garantir a atratividade das funções políticas em um cenário historicamente datado, que ainda reclama reforçada cautela na consolidação do regime democrático. Por isso, o legislador veio estabelecer um tratamento retributivo que, em competição com o setor privado, fosse suficientemente interessante a ponto de granjear individualidades qualificadas para os cargos em questão. Assim, a intencionalidade da lei — constitucionalmente legítima na perspetiva do princípio da igualdade — passava por dignificar as funções assumidas, garantindo as condições de estabilidade para o seu exercício, tudo isso ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 117.º da Constituição da República Portuguesa, na parte em que remete para a legislação ordinária a tarefa de dispor sobre os direitos e as regalias dos titulares de cargos políticos.

11.º

Aliás, este aspeto não deixou de ser destacado pelo próprio Tribunal Constitucional, no seu acórdão n.º 3/2016, encontrando o fundamento da subvenção mensal vitalícia dos ex-ocupantes de cargos políticos na necessidade de recompensar, no já desenhado circunstancialismo histórico da redemocratização do país, o empenho que o seu beneficiário

devotou ao bem comum, de maneira a compensá-lo pelo sacrifício resultante de uma previsível perda de chances. Ali se reconheceu ainda que o benefício em causa

«[p]rocurava enfrentar um problema real à época, qual fosse o de procurar captar os melhores cidadãos para o exercício de funções políticas. Na verdade, este exercício, na justa medida em que, por via de regra, interrompia a atividade e/ou a carreira profissional dos que a ele se dedicavam, não era atrativo. Dificilmente um profissional de qualidade – gestor, advogado, economista, médico, engenheiro, etc. – aceitava afastar-se da sua atividade e/ou carreira profissional, para se dedicar ao serviço dos seus concidadãos, sabendo que, terminado este, se poderia encontrar em condições de vida depauperadas. Julgou-se necessário, para o atrair para a causa pública, acenar-lhe com uma garantia de estabilidade dos seus rendimentos, que lhe proporcionasse uma vida digna e sem sobressaltos. Não se olvide que estávamos então no ano onze de uma jovem democracia, ainda em fase de consolidação. E nada tinha de insólito ou, sequer, inesperado, conferir um tratamento especial aos titulares de cargos políticos, se se pensar que a própria Constituição continha, e ainda contém, a previsão de um estatuto próprio para aqueles, remetendo para a lei a sua regulamentação, devendo esta dispor em matéria de <deveres, responsabilidades e incompatibilidades> e, também, sobre <direitos, regalias e imunidades> (artigo 117.º, n.º 2). O instrumento encontrado – que não era, seguramente, o único possível para executar o imperativo constitucional – consistiu em criar uma prestação pecuniária mensal, de carácter vitalício, a favor de todos quantos tivessem exercido determinadas funções ou cargos políticos durante um certo período de tempo».

12.º

Assim, delineado e estabilizado o sentido axiológico mais fundo da subvenção mensal vitalícia dos ex-titulares de altos cargos públicos, enquanto prestação não contributiva com fundamento único e exclusivo na função pessoalmente exercida pelo seu beneficiário, haverá boas e suficientes razões para afirmar que a redução de valor, imposta pelos n.ºs 7 e 8, do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, implicando uma hipótese de retroatividade imprópria ou inautêntica (retrospetividade), não conseguem passar incólumes pelos parâmetros jurídico-constitucionais que asseguram a tutela do investimento de confiança daqueles cidadãos que não tiveram nenhum motivo normativo plausível para deixar de contar com a manutenção legal das características essenciais daquele benefício.

13.º

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional, vertida nos acórdãos n.ºs 188/2009, 3/2010, 396/2011, 862/2013, 413/2014 e 575/14 entre outros, a proteção jurídica da confiança, garantida — não só na sua vertente retrospectiva, mas também na sua vertente prospetiva, como recentemente enfatizou o acórdão n.º 195/2017 — à luz do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, convoca o exame de quatro requisitos, os quais encontram a sua formulação canónica no acórdão n.º 128/2009. Nesta decisão enuncia-se o seguinte:

«[p]ara que haja lugar à tutela jurídico-constitucional da <confiança> é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados <expectativas> de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do <comportamento> estadual; por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa».

14.º

Retornando à situação normativa *sub judice*, agora à luz do modelo dos quatro testes, é de concluir que os beneficiários das concretas subvenções mensais vitalícias afetadas pelas determinações constantes dos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, merecem a tutela jurídica albergada no âmbito de proteção do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

15.º

No que diz respeito ao primeiro teste, se por um lado é certo que o regime jurídico da subvenção mensal vitalícia dos ex-ocupantes de cargos políticos nunca foi imune a alterações legislativas com significado restritivo ou mesmo revogatório, por outro lado, não é menos certo que nenhuma das sucessivas modificações legais introduzidas — à exceção daquela que foi julgada inconstitucional em sede de fiscalização abstrata (*infra*, § 19.º s.) — chegou a por em causa a peculiar natureza jurídica do instituto, segundo a imagem acima esquadrinhada. Assim o Estado, através do legislador, nunca deixou de alimentar, no espírito dos seus beneficiários, a expectativa de que aquela peculiar prestação social não contributiva preservaria o seu perfil essencial por todo o tempo em que fosse devida.

16.º

Quanto ao segundo teste, cumpre recordar que é a própria Constituição da República Portuguesa, no já referido n.º 2 do seu artigo 117.º, que vem remeter para a lei a determinação dos direitos, regalias e imunidades dos titulares de cargos políticos, reenvio este que legitima juridicamente e com especial densidade a expectativa dos remanescentes beneficiários da subvenção mensal vitalícia a respeito da conservação do núcleo duro da prestação desenhada pelo legislador ordinário.

17.º

Relativamente ao terceiro requisito, tendo a figura jurídica em exame sido criada exatamente para recompensar o empenho e o sacrifício daqueles que, no já demarcado contexto histórico de consolidação da democracia portuguesa, dedicaram-se à causa pública, será razoável partir da premissa que os remanescentes beneficiários daquela peculiar prestação social não contributiva terão efetivamente tomado decisões de vida em boa medida determinadas pelas legítimas expectativas quanto ao aproveitamento de uma regalia que — segundo um juízo de prognóstico que lhes era habilitado pelas linhas de mutação do

correspondente regime jurídico — em nenhuma hipótese seria condicionada a qualquer vertente de rendimento derivado do exercício de atividades privadas.

18.º

A propósito do quarto e último teste, embora a situação económicofinanceira do país ainda requeira especiais cuidados de vigilância e supervisão, cumpre admitir que os constrangimentos orçamentais que estiveram por detrás da introdução das normas aqui atacadas já não serão tão severos a ponto de impor aos remanescentes beneficiários da subvenção mensal vitalícia um acrescido dever de solidariedade. Assim sendo, também parece que a vinculação do pagamento daquele benefício a uma condição de recurso já não mais será, agora, uma medida adequada, necessária e proporcional para assegurar o equilíbrio das contas públicas, ao menos não a ponto de justificar tão severa intromissão na esfera jurídica do cidadão. Tanto mais quando se pensa no suposto montante global poupado pelos cofres do Estado.

19.º

Convém também sublinhar que os argumentos acima esgrimidos e a conclusão a partir deles alcançada poderão encontrar apoio claro e firme no já invocado acórdão n.º 3/2016. Sendo certo, aliás, que este aresto versou, também em sede de fiscalização abstrata sucessiva, exatamente sobre o tipo de condicionamento aqui em apreço, naquela altura imposto, com maior abrangência e espessura, pelas determinações constantes do artigo 80.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para o ano de 2015.

20.º

Estava em cena solução legal que atrelava as subvenções vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos à denominada condição de recursos, com remissão expressa para o regime geral de requisitos de acesso a prestações sociais não contributivas, estabelecido pelo já referido Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, embora com as especificidades consagradas no referido diploma orçamental, que, em função do valor do rendimento mensal médio do beneficiário e do seu agregado familiar, chegou a prever, para alguns casos, a suspensão do benefício e, para as demais situações, a sua redução. Sem distinguir estas duas situações, o Tribunal Constitucional veio declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas em questão, sublinhando que a sua introdução implicava alterar, de maneira imprevisível, a própria natureza da subvenção mensal vitalícia como figura jurídica concebida à luz do n.º 2 do artigo 117.º da Lei Fundamental e voltada para a compensação de sacrifício pela entrega pessoal à causa pública.

21.º

De acordo com esta decisão,

«(...)a contabilização de outros rendimentos do beneficiário e do seu agregado familiar constitui um elemento inovador no regime jurídico relativo a estas prestações, que as descaracteriza por completo. Com a nova configuração, constante das normas sob

escrutínio, a subvenção mensal vitalícia perde a sua natureza de benefício atribuído aos ex-titulares de cargos políticos, em razão dos serviços prestados ao país e tendo em conta as especiais exigências e potenciais consequências, nos percursos de vida de cada um, do desempenho de determinadas funções, e passa a revestir a natureza de prestação não contributiva comum, visando, como as outras, tão-somente evitar que os seus beneficiários sofram uma situação de carência económica».

22.º

Ainda naquele aresto, o Tribunal Constitucional acentuou também que:

«(...)os beneficiários perdem a garantia de um rendimento pessoal certo, livremente disponível, suscetível de assegurar simultaneamente a autonomia patrimonial e a continuidade de um nível de vida satisfatório, sem uma degradação excessivamente acentuada. Com isso, a posição de vantagem de que gozavam sofre uma afetação muito intensa, em grau que dificilmente pode ser justificado pelo interesse público motivador da medida. (...) Se a evolução legislativa e a mudança das conceções sociais dominantes contrariam decisivamente a formação de uma base de confiança na perpetuação, inalterado, do regime anteriormente em vigor, é de ter como legítima e digna de proteção a crença – mais mitigada, mas ainda assim merecedora de tutela constitucional – de que qualquer alteração legislativa, a ter lugar, manteria uma configuração da subvenção consentânea com a sua finalidade e a sua natureza originais».

23.º

Tal argumentação poderá ser transposta, por igualdade de razão e por isso sem qualquer entorse ou artifício hermenêutico, para a situação que suscitou a presente intervenção. Afinal, como visto, também na hipótese normativa hoje vertida nos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, estamos diante de uma disciplina que veio contradizer de maneira frontal e repentina o regime transitório consagrado no artigo 8.º daquele mesmo diploma, atentando desproporcionalmente contra o princípio da proteção da confiança, porquanto da leitura daquela disciplina de direito intertemporal não é possível descortinar objetivamente qualquer elemento de informação a indiciar uma semelhante rotação semântica e normativa no perfil distintivo da subvenção.

24.º

Contra isso não caberá argumentar que a própria extinção, *in abstracto*, da figura da subvenção mensal vitalícia dos titulares de cargos políticos já constituiria, por si só, sinal evidente da radical mudança de rota que se avizinhava. Afinal, as disposições de direito intertemporal servem justamente para definir com suficiente precisão o tratamento das situações já iniciadas e porventura consolidadas sob a égide da lei anterior, selecionando os sinais juridicamente relevantes em termos de orientação prática do comportamento do cidadão. Ao se valer das determinações constantes dos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, o Estado, através do poder legislativo, acaba por contradizer, em violação ao quadro axiológico constitucional, o seu comportamento anterior,

quebrando a promessa feita aos ex-titulares de cargos políticos no plano da garantia de instituto.

25.º

Aplicando à subvenção mensal vitalícia parâmetros concebidos para prestações sociais encarregadas de resolver situações de carência, as normas aqui examinadas descaracterizam o cerne daquela categoria jurídica, sem que tal brusca mudança de configuração pudesse ter sido prevista pelos beneficiários, os quais, a despeito das diversas alterações sofridas pelo correspondente regime jurídico (no que se refere ao círculo dos titulares e ao montante do pagamento), podiam legitimamente esperar a manutenção dos traços que delineavam o núcleo duro da regalia. Por outros termos ainda: embora não estivessem em condições de contar com a imodificabilidade dos componentes mais periféricos, os beneficiários podiam sempre confiar na imutabilidade do dado mais elementar da subvenção mensal vitalícia enquanto instituto, precisamente a dimensão que foi desvirtuada pela sujeição desta categoria a uma condição de recursos, em solução legal que redundou na sua equiparação às demais prestações sociais não contributivas.

26.º

Embora as determinações ora atacadas não atrelem a prestação social em causa ao rendimento do agregado familiar do beneficiário, parece-nos inequívoco que o simples condicionamento em função da remuneração obtida no exercício de atividade privada já configura, por si só, uma dependência capaz de desfigurar o núcleo fundamental da juridicidade da subvenção mensal vitalícia enquanto categoria que, imbuída da específica intencionalidade normativa do n.º 2 do artigo 117.º da Constituição da República Portuguesa, veio não só recompensar, mas também honrar o sentido de sacrifício daqueles que, em um período de consolidação político-institucional, contribuíram com um acrescido e inestimável esforço de dedicação à *res publica*.

27.º

Vulnerada a solução que decorre dos n.ºs 7 e 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, perdem qualquer utilidade os conteúdos dos n.ºs 9 e 10 do mesmo artigo, sem qualquer autonomia face ao estatuído naqueles, motivo pelo qual devem igualmente ser eliminados da ordem jurídica, não a título principal mas consequencial.

Perante este enquadramento, requiro ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 7, 8 do artigo 9.º da Lei n.º 52.º-A/2005, de 10 de outubro, na redação que lhes foi dada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, por violação do princípio da proteção da confiança, inferível do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, bem como, consequentemente, dos n.ºs 9 e 10 do mesmo artigo.

c) Sugestões

Proc. Q-5555/15

Entidade Visada: Secretário de Estado da Educação

Data: 2017/11/22

Assunto: Procedimentos de matrícula e sua renovação, na educação pré-escolar, ensinos básico e secundário. Critérios de prioridade na obtenção de vaga

Sequência: Procedimento em curso de modificação das regras pertinentes a prioridades de matrícula e de renovação de matrícula e à forma de comprovação dos correspondentes critérios

O Provedor de Justiça tem recebido e tratado, ao longo dos anos, múltiplas queixas relacionadas com o processo de colocação dos alunos dos ensinos básico e secundário, por altura da efetivação da matrícula ou da sua renovação. Em anos mais recentes, esta temática alargou-se à educação pré-escolar. Para além da verificação e, se necessário, intervenção no que respeita aos casos concretos, foram sendo identificadas questões de âmbito geral, as quais mereceram sinalização à Administração educativa, quanto ao regime hoje estabelecido no Despacho Normativo n.º 7-B/2015, de 7 de maio, ultimamente modificado pelo Despacho Normativo n.º 1-B/2017, de 17 de abril.

Por permanecerem em aberto várias questões consideradas essenciais e adicionando perspetivas novas decorrentes das situações analisadas, entendeu-se ser de, com a antecedência devida em relação ao período de matrícula para o ano de 2018/2019, insistir pela ponderação das soluções propostas ou de outras que conduzissem aos mesmos objetivos.

Em primeiro lugar, assinalou-se a necessidade de uma melhor definição e, em particular, divulgação da rede escolar fixada. Trata-se de um dos aspetos mais frequentemente motivo de conflitualidade e de desconfiança. Considerou-se que o conhecimento atempado da definição da área de influência, de agrupamentos como de estabelecimentos de educação e de ensino, permitiria uma mais fluida gestão de expectativas, em articulação com a residência de cada interessado, possibilitando uma correta prognose sobre a aplicação ao caso concreto dos vários critérios de prioridade estabelecidos.

Sendo indicado não se efetivar todos os anos a «*divulgação da rede escolar, com informação sobre a área de influência dos estabelecimentos de educação e de ensino integrantes da mesma, (...) até ao dia 30 de junho*», alegadamente pela imutabilidade da situação vivida face aos anos pretéritos, reconheceu-se a dificuldade acrescida que esta situação gera para as famílias, crescente com a antiguidade da decisão em vigor.

Sendo muito variável o modo como esta informação é prestada em cada agrupamento, pareceu maioritária a afixação de mapa ou divulgação na página institucional. Conheceu-se

ainda que algumas autarquias locais disponibilizam, igualmente na internet, ferramentas de mapeamento que facilitam o conhecimento desejado.⁽¹⁹⁹⁾

Propôs-se, assim, a disponibilização, na página de cada Direção de Serviços Regional da DGEstE, de sistema de informação completo e esclarecedor. Cumulativamente, sugeriu-se que a informação pertinente fosse obrigatoriamente disponibilizada na página de cada Agrupamento de Escolas ou Escola não agrupada.

Em um segundo momento, discutiram-se as prioridades de colocação atribuídas aos critérios da residência e do local de trabalho do encarregado de educação, aspetos que mais celeuma e queixas originam, em particular o primeiro. Inicialmente, as queixas recebidas arguíam a eventual prática de falsas declarações, alegando-se a indicação, como residência do agregado familiar do aluno, da morada de terceiro, amigo ou familiar, esta integrada na área de influência pretendida. Aumentando a exigência de prova documental da veracidade da residência, isso incentivou a multiplicação da delegação das funções de encarregado de educação, por parte dos detentores das responsabilidades parentais, em um terceiro.

Sendo esta possibilidade, em si mesma, lícita e certamente justificável em variadíssimas razões, considerou-se não ser viável possibilitar à Administração educativa que se arrogasse em julgador do mérito dessas decisões. Sem discutir a bondade do critério da residência, concluiu-se que o mesmo visa essencialmente tutelar a proximidade ao meio sociogeográfico de origem e facilitar a articulação das rotinas familiares com a frequência escolar.

Assim sendo, reiterou-se a proposta para que se alterasse o critério de prioridade da residência, passando a ser relevante a do aluno e já não a do encarregado de educação.⁽²⁰⁰⁾

Quanto à relevância do local de atividade laboral dos encarregados de educação, considerou-se igualmente defensável restringir a mesma às situações em que tem reflexo nas rotinas diárias, o mesmo é dizer, quando o encarregado de educação assume o transporte da criança por residir com a mesma.⁽²⁰¹⁾

Assinalou-se, ainda, que o formulário em uso é omissivo quanto à indicação do local de trabalho, por esse modo deixando no maior ou menor grau de informação de cada caso o aproveitamento da prioridade assim conferida.

Para além destes aspetos fulcrais, aproveitou-se para tutelar ainda duas categorias de casos que têm sido objeto reiterado de queixas. Por um lado, explicitou-se a situação das crianças que apenas completam seis anos entre 16 de setembro e 31 de dezembro de cada ano, chamados «alunos condicionais», os quais, por ainda não se encontrarem na idade

(199) Neste caso, contudo, tendo presentes as responsabilidades limitadas da autarquia em matéria de educação, não raras vezes a informação apenas se referia ao 1.º ciclo, gerando confusão com a realidade distinta aplicável a outras situações.

(200) Naturalmente que tutelando-se adequadamente a realidade, cada vez mais frequente, de habitação do aluno alternadamente em casa de cada um dos progenitores.

(201) Uma vez mais, há que tutelar a situação decorrente de progenitores que não coabitam, incluindo o caso em que a criança viva com um progenitor e seja o outro que assegure as suas necessidades de transporte.

da escolaridade obrigatória, só são matriculados se for essa a vontade da família e caso obtenham vaga depois de colocadas as demais crianças.

Tem sucedido que, obtendo vaga mas em estabelecimento que não integra o elenco dos mais desejados, ponderam as famílias manter as crianças por mais um ano na educação pré-escolar, tentando alcançar vaga no estabelecimento pretendido no final do mesmo.

Todavia, uma vez colocada a criança, a ausência de previsão legal para a anulação do pedido de matrícula tem conduzido à definitividade da opção primeiramente tomada, sem esclarecimento cabal das famílias. Propôs-se, pelo menos, o reforço da informação prestada nessas situações, considerando-se como solução mais adequada manter até final do processo a liberdade de escolha das famílias, face a crianças que, manifestamente, ainda se não encontram dentro da escolaridade obrigatória.

Por último, dada a inexistência de um processo centralizado de colocação, conheceu-se existir um tratamento menos favorável daqueles alunos do 9.º ano que, tendo faltado à primeira fase das provas finais, têm que recorrer às da segunda fase, com resultados apenas conhecidos depois da finalização dos procedimentos de obtenção de vaga. A situação parecia afetar mais os alunos oriundos de escolas particulares.

Propôs-se, a este respeito, a ponderação de ser permitida, para aqueles alunos que, pela classificação de frequência, obterão sempre aprovação no 9.º ano, desde que realizem as provas finais, da admissão, a título condicional, da sua pretensão de matrícula no ensino secundário.

A primeira resposta recebida dá conta de ter sido considerado o conjunto de propostas formuladas, no procedimento em curso de modificação das normas regulamentares pertinentes.



Proc. Q-7379/14

Entidade Visada: Chefe do Estado-Maior do Exército

Data: 2017/05/26

Assunto: Remissão de dívida remanescente, por ex-aluno da Academia Militar comprovadamente sem condições de a solver, por aplicação retroativa de norma regulamentar entretanto introduzida

Sequência: Acatada

Foi novamente suscitada a atenção do Provedor de Justiça para o caso concreto de um ex-aluno de curso de formação de oficiais médicos da Academia Militar, o qual, por falta de aproveitamento e conseqüente exclusão, tinha incorrido na obrigação de pagamento de indemnização ao Estado. Os factos remontavam a dezembro de 2005.

Com anterioridade, tinha sido desenvolvido estudo a propósito deste e de outros casos então conhecidos, tendo motivado iniciativa do Provedor de Justiça junto do Ministro da Defesa Nacional, em agosto de 2012, estando em funções o XIX Governo Constitucional, tendo por base a modificação das soluções à data vigentes, tal como vertidas no Regulamento da Academia Militar aprovado pela Portaria n.º 425/91, de 24 de maio.

Não se discutiu, então, a necessidade de compensação do elevado custo da formação universitária, suportado pelo Exército, quando se não cumprisse a afetação funcional dos alunos da Academia Militar à respetiva carreira, em abono desta posição militando o entendimento contido no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 458/2008. Todavia, considerou-se a necessidade de prevenir um regime excessivamente penalizador, que degradasse o «dever de restituir» em «gravosa sanção», em paráfrase da supracitada jurisprudência constitucional. Foi sublinhada a existência, nesse tempo, de diferenças sensíveis entre os regimes indemnizatórios estabelecidos nos diferentes estabelecimentos de ensino superior público universitário militar, nos casos da Força Aérea e da Armada sendo prevista a possibilidade de perdão, total ou parcial, da dívida.

Este entendimento foi acolhido favoravelmente,⁽²⁰²⁾ materializando-se com a publicação do Estatuto Comum aos Estabelecimentos de Ensino Superior Militar⁽²⁰³⁾, por força da revisão dos respetivos regulamentos,⁽²⁰⁴⁾ em todos os ramos passando a prever-se, como cláusula de salvaguarda, que, «em casos excecionais, devidamente justificados», possa ser relevado, «total ou parcialmente, o pagamento da referida indemnização».

O caso concreto que motivou nova intervenção era o de ex-aluno que, com média elevada no ensino secundário, tinha ingressado na Academia Militar. A meio da sua formação e por vicissitudes de saúde então ocorridas, tinha por duas vezes falhado a transição de ano, em termos que provocaram a sua eliminação do Corpo de Aluno e a exigência de indemnização, incluindo a propina paga pelo Exército à Faculdade de Medicina frequentada.

Para além de se não recusar o princípio geral do ressarcimento, aceitou-se a necessidade de, em casos análogos, se prevenir a exclusão voluntária, por falta de aproveitamento, como forma de obtenção de qualificações profissionais, a exercitar na vida civil e assim fugindo aos compromissos assumidos. Nestes casos, por regra, depois da exclusão seria retomada a frequência do curso superior em causa, com aproveitamento do percurso formativo anterior, custeado pelo Estado.

Na situação em análise, todavia, comprovava-se que, até pela causa primeira da falta de aproveitamento, o percurso subsequente do interessado era bem diverso, em atividade profissional muito menos diferenciada e com rendimento salarial pouco acima do salário mínimo.

(202) *Relatório à Assembleia da República* de 2013, pg. 96.

(203) Decreto-Lei n.º 27/2010, de 31 de março.

(204) Cf. Portarias n.ºs 21/2014 (artigo 206.º), 22/2014 (artigo 179.º) e 23/2014 (artigo 243.º), todas de 31 de janeiro.

Atingindo a dívida o valor de quase € 80 000 no momento em que foi instaurado processo de execução fiscal, em 2010, mercê da inviabilidade de desconto de parcela maior da sua retribuição, que sequer compensasse os juros, o valor da dívida, em finais de 2016 rondava já o montante de € 120 000, constituindo a perpetuação de uma adstrição cuja onerosidade, pelo seu excesso, se entendeu transbordar o interesse público no ressarcimento.

Não se restringindo o mandato constitucional do Provedor de Justiça à legalidade estrita, mas estendendo-se às fronteiras mais largas das exigências materiais de Justiça, considerou-se ser imperativa uma nova decisão sobre o caso concreto, propondo-se que fosse feito uso o acima indicado novo regime jurídico, mais favorável, que autorizava um perdão, total ou parcial, quanto à obrigação de indemnização.⁽²⁰⁵⁾

Apelando-se nesse sentido ao Senhor Chefe do Estado-Maior do Exército, foi recebida resposta favorável, com remissão do remanescente ainda em dívida.



Proc. Q-1636/17

Entidade Visada: Administração Central do Sistema de Saúde

Data: 2017/06/29

Assunto: Taxa moderadora. Inadmissibilidade da sua cobrança ao utente quando o custo total dos cuidados prestados seja imputado a terceiro responsável. Acidente em serviço. Ofensas corporais

Sequência: Concordância com o entendimento expresso. Pendente pedido de difusão do mesmo junto das unidades do SNS

Conheceu-se, na mesma unidade hospitalar, a ocorrência de dois casos distintos, afetando utentes militares da GNR, em que, existindo sempre um terceiro responsável, a quem tinha sido exigido o pagamento da totalidade do custo dos cuidados prestados, tinham aqueles utentes recebido interpelação para o pagamento de taxas moderadoras.

Resultaram infrutíferos os contactos com a unidade hospitalar, não logrando o seu convencimento quanto à inadmissibilidade desta dupla cobrança de despesas hospitalares sobre um mesmo ato de prestação de cuidados, porquanto se imputava ao terceiro responsável o preço integral dos serviços prestados⁽²⁰⁶⁾ e, cumulativamente, se exigia ao utente assistido o pagamento de taxas moderadoras pela prestação desses mesmos

(205) Cf. artigo 179.º, n.º 3, do Regulamento da Academia Militar, aprovado pela Portaria n.º 22/2014.

(206) Tendo por referência o disposto no *Regulamento das Tabelas de Preços das Instituições e Serviços Integrados no Serviço Nacional de Saúde*, aprovado em anexo à Portaria n.º 234/2015, de 7 de agosto.

serviços⁽²⁰⁷⁾. Argumentando não se encontrar tipificada esta situação como causa de isenção de taxas moderadoras, no limite, admitia essa unidade hospitalar que o utente gozaria de direito de regresso contra o terceiro responsável, solução que não era satisfatória, em termos procedimentais porque fazia arcar o ónus dessa (eventual) cobrança sobre o utente, em termos substantivos porque não dissipava aquela dimensão de dupla cobrança ou, em outro sentido, de cobrança para além do custo dos cuidados prestados.

Face a esta posição, foi de novo instada a Administração Central do Sistema de Saúde a intervir. Considerou-se que aquele argumento da ausência de norma incluísse esta situação nas categorias normativas de isenção e dispensa de taxas moderadoras não era fundado.

Assim, mais do que causa de isenção ou dispensa, a existência de um terceiro responsável a quem fosse exigida a totalidade do custo da assistência prestada integrava, pela negativa, norma de delimitação das previsões de incidência e cobrança desta figura tributária.

Assim, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, é claro ao impedir a cobrança de taxas moderadoras relativamente a prestações de saúde cujos encargos não sejam suportados pelo orçamento do SNS.

A história do preceito reforçava esta leitura, uma vez que, na situação pretérita, ditava o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 173/2003, de 1 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 79/2008, de 8 de maio, que o acesso às prestações de saúde no âmbito do SNS implicava sempre o pagamento de taxas moderadoras, sem se fazer qualquer distinção em função da cabimentação orçamental dos respetivos encargos.

Teleologicamente, o efeito moderador das referidas taxas deixa de ter razão de ser nestes casos, por não existirem quaisquer encargos, não ressarcidos, que sejam gerados pelo recurso aos meios do SNS.

Os estabelecimentos hospitalares têm o direito de, em sede de responsabilidade civil, ser ressarcidos dos encargos decorrentes dos cuidados de saúde prestados à vítima de lesão corporal, na esteira aliás do ditame contido no n.º 2 do artigo 495.º do Código Civil. Responsabilidade esta que é comumente imputada a um terceiro que esteja obrigado por força da lei (*v.g.* autor do dano) ou de contrato (*v.g.* companhia de seguros). Com efeito, reconhecendo esta exceção – à regra de só a vítima de lesão corporal ser titular de um direito indemnizatório –, a Lei de Bases da Saúde⁽²⁰⁸⁾ e o Estatuto do Serviço Nacional de Saúde⁽²⁰⁹⁾ arreigaram na ordem jurídico-administrativa o direito dos estabelecimentos hospitalares serem compensados por todos os encargos que

(207) Tendo por referência o disposto na Portaria n.º 306-A/2011, de 20 de dezembro.

(208) V. alínea b) do n.º 2 da Base XXXIII da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 48/90, de 24 de agosto.

(209) V. alínea c), do n.º 1, do artigo 23.º do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de janeiro.

decorram da prestação de cuidados de saúde ao utente assistido, quando a responsabilidade pela sua assistência se encontre transferida, legal ou contratualmente, para outrem.

Criticou-se, assim, não a legitimidade de os hospitais exigirem ao terceiro responsável o ressarcimento de todos os custos havidos com a assistência prestada, mas sim a legitimidade da exigência cumulativa do pagamento de taxas moderadoras à vítima de lesão corporal, por essa soma aparentar consubstanciar, na prática, um locupletamento injustificado dos hospitais, lucram com o valor do tributo pago pelo acesso a um serviço já totalmente custeado por outrem.

Recebendo-se resposta concordante, não foi viável demover a unidade hospitalar em causa, o que motivou novo pedido de colaboração à ACSS, desta feita para que, pelos instrumentos adequados, seja difundido o entendimento sobre a conduta correta a assumir nesta matéria.

d) Chamadas de atenção

Proc. Q-1242/17 e Q-3372/17

Entidades Visadas: Universidade de Aveiro e Instituto Politécnico de Portalegre

Datas: 2017/04/11 e 2017/08/09

Assunto: Dívida de propinas. Comunicação entre aluno e instituição de ensino. Clarificação de formulários em uso

Sequência: Não foi conhecido desenvolvimento

Têm sido bastante frequentes, nos últimos anos, as queixas atinentes à cobrança de propinas, devidas por inscrições em anos pretéritos, por vezes há muito, sendo comum a convicção errónea dos interessados de que a ausência de frequência ou conclusão desse ano curricular os exonerava dos pagamentos em apreço.

Na análise de determinado caso concreto de cobrança de dívida de propinas pela Universidade de Aveiro, verificou-se constar de instrumento relativo ao reconhecimento da dívida e consequente acordo de pagamento faseado certa fórmula, que se supôs tabelionar, em que, sob a epígrafe de «Condição de aluno», a interessada reconhecia ter-se matriculado em curso devidamente identificado, com a menção de que *efetivamente o frequentou* no ano letivo a que a dívida respeitava.

Esta última circunstância de facto era consabidamente, pelas duas partes, falsa, levantando protestos por se julgar ser relevante a arguição dessa falsidade.

Na verdade, uma vez que não fora formalizado, no prazo previsto, pedido de anulação da matrícula que franqueasse, à data, uma redução do valor da dívida (ao abrigo

regulamento aplicável), não procedia a alegação da interessada de que a ausência do efetivo gozo do serviço educativo seria causa de inexistência da dívida⁽²¹⁰⁾.

Considerou-se ser criticável a inserção da fórmula no clausulado em questão, porquanto, por um lado, na situação concreta e conforme exposto, tal não correspondia à verdade, como a Universidade reconhecia, por outro lado e mesmo independentemente do caso concreto, por a mesma explicitar circunstância de todo irrelevante no plano dos factos constitutivos da dívida de propinas e, como tal, supérflua.

No pressuposto de que se trataria de fórmula em uso nos instrumentos dessa Universidade que formalizam os acordos de reconhecimento de dívida para o respetivo pagamento faseado, indicou-se ser mais acertado suprimi-la, do mesmo modo que nunca se devia fazer menção a circunstâncias académicas que comprovadamente (desde logo, face aos respetivos registos) não correspondessem à realidade.

Em uma segunda situação, desta feita no Instituto Politécnico de Portalegre, conheceu-se o teor de minuta de requerimento em uso para a formalização da anulação da inscrição, no qual vinha solicitada a escolha de um de várias motivações possíveis, aí elencadas, para explicar a razão desse pedido.

Considerou-se que era naturalmente legítimo que o Instituto Politécnico de Portalegre pretendesse averiguar o motivo concreto que conduzia a cada decisão individual de anulação da matrícula/inscrição. Todavia, a colocação de tal inquirição, sem mais, podia compreensivelmente gerar nos alunos a convicção de que pudesse existir maior ou menor atendibilidade de cada uma das razões invocadas, com reflexos na subsistência do dever de pagamento da propina respetiva, o que não era verdade e não tinha base normativa.

Assinalou-se ser possível aprofundar a informação prestada, em vista do reforço da proteção da segurança jurídica nas relações entre os alunos e a instituição de ensino.

Sugeriu-se, assim, que o formulário em causa doravante contivesse de igual modo a transcrição das normas regulamentares atinentes à anulação de inscrição e suas consequências na propina devida, assegurando-se, deste modo, a cabal compreensão pelo estudante do alcance do ato praticado.



(210) Isto, naturalmente, desde que tal circunstância não fosse imputável à própria instituição de ensino.

Proc. Q-1584/17

Entidade Visada: Ordem dos Enfermeiros

Data: 2017/05/24

Assunto: Revisão do Estatuto da Ordem dos Enfermeiros. Atribuição do título de enfermeiro especialista. Regulamentação. Adaptação às novas regras legais

Sequência: A Ordem dos Enfermeiros manifestou concordância com a sugestão, encontrando-se o cerne da mesma acautelado pelo conhecimento e concordância do Governo

Foi recebida queixa a respeito de se manter em aplicação, na atribuição do título de enfermeiro especialista, das normas regulamentares anteriores à modificação introduzida pela Lei n.º 156/2015, de 16 de setembro, no Estatuto da Ordem dos Enfermeiros, isto por omissão desta associação pública na aprovação de novos regulamentos.

Analisada a questão, verificou-se que, de acordo com a nova redação do artigo 8.º, n.º 4, do Estatuto em causa, «[o] título de enfermeiro especialista é atribuído ao detentor do título de enfermeiro, após ponderação dos processos formativos e de certificação de competências, numa área clínica de especialização, nos termos do regulamento da especialidade, aprovado pela Ordem e homologado pelo membro do Governo responsável pela área da saúde».

Por seu turno, das disposições transitórias vertidas na mencionada Lei n.º 156/2015 (artigo 3.º, n.º 3), resultava ter o legislador fixado o prazo de 180 dias, a contar da entrada em vigor do mesmo diploma, para que a Ordem dos Enfermeiros aprovasse os regulamentos previstos na nova redação do seu Estatuto, mais determinando que, até lá, se mantivessem em vigor «os regulamentos emitidos pela Ordem dos Enfermeiros que não contrari[ass]em o disposto no Estatuto aprovado em anexo à presente lei» (artigo 3.º, n.º 2).

Neste enquadramento e decorrido mais de ano e meio desde a entrada em vigor da Lei n.º 156/2015, assinalou-se à Ordem dos Enfermeiros, em termos gerais, a inobservância do dever estabelecido no citado n.º 3 do artigo 3.º, ao ter sido já amplamente superado o prazo aí determinado.

Independentemente de qualquer compatibilidade material das normas anteriormente aprovadas com a nova versão do Estatuto, verifica-se que esta modificava, em sentido mais exigente, os requisitos orgânicos do procedimento regulamentar em questão, carecendo agora o regulamento da especialidade que fosse aprovado pela Ordem da homologação do membro do Governo responsável pela área da saúde.

De outro modo dito, sem prejuízo de margem de autonomia na conformação do «como» da regulamentação exigida por lei, tinham sido reforçados os poderes de tutela do Governo quanto à definição do regime jurídico da atribuição do título de enfermeiro especialista, expressando a aceitação dessas regras para que as mesmas possam produzir efeitos, e cujo exercício vem dirigido, por conseguinte, a verificar se a regulamentação

proposta não prejudicava interesses gerais relevantes, como seja, designadamente, a dimensão de proteção da saúde dos cidadãos.

Deste modo, instou-se a Ordem dos Enfermeiros a desencadear o competente procedimento regulamentar, submetendo o resultado do mesmo à homologação governamental ora exigida, por forma a suprir a ausência apontada, por exigência do princípio da legalidade e da consequente preferência de lei.

Em resposta, esclareceu a Ordem dos Enfermeiros ter já apresentado ao Ministério da Saúde um modelo para satisfação do pretendido, sendo solicitado reforço de fundamentação, o que estaria em curso. Entretanto, tinha expressamente sido admitida pelo Governo a manutenção da aplicação dos anteriores regulamentos.



Proc. Q-0391/17

Entidade Visada: Diretor-Geral da Saúde

Data: 2017/02/09

Assunto: Cuidados de saúde transfronteiriços. Funcionamento do Portal da Mobilidade Internacional de Doentes

Sequência: Não foi conhecida resposta

Foi recebida queixa sobre as dificuldades sentidas na obtenção atempada de informação e documentação para submissão a tratamento oncológico, de natureza muito específica, em outro país europeu.

Observadas as condições de funcionamento do Portal da Mobilidade Internacional de Doentes, disponibilizado pela Direção-Geral da Saúde⁽²¹¹⁾, considerou-se que, não obstante o mérito e pertinência desta iniciativa, visando contribuir para maior transparência e simplificação do procedimento requerido para a efetivação dos direitos dos interessados, mostravam-se dignos de reparo alguns aspetos do seu funcionamento.

Estava assim em causa a contínua atualização de conteúdos, evitando uma divulgação de procedimentos que não correspondam à oferta realmente existente ou que de qualquer modo induza em erro os utentes.

Em concreto, tinha-se concluído que o queixoso, submetendo pedido de Documento Portátil S2 através do referido portal e seguindo as indicações ali expressas, tomou como assente, tal como aí se lia, que «o requerimento de emissão do Documento Portátil S2, solicitado por iniciativa do utente do SNS, dev[ia] ser formalizado eletronicamente através do acesso ao Sistema de Apoio à Gestão da Mobilidade de Doentes».

(211) Acessível em <http://mobilidade.dgs.pt/Paginas/Home.aspx>.

Ao que se entendeu corresponder um pedido assim formulado, foi inclusivamente atribuído um número de referência e gerado respetivo recibo eletrónico de submissão, elementos que contribuíram para firmar a convicção de que se tratava de um pedido validado.

Somente após nova iniciativa do particular, junto dos serviços responsáveis da DGS, foi clarificado que essa ferramenta eletrónica não estaria ativada, clarificando-se agora que o pedido do documento deveria ser entregue, em formulário próprio, à Administração Regional de Saúde da área geográfica de residência do doente.

Segundo pôde ser apurado, em contacto telefónico estabelecido com os serviços da DGS, aquela solução informática já estaria operacional, mas apenas nas áreas de algumas das administrações regionais de saúde. No portal da mobilidade não resultavam, porém, clarificadas quais eram estas, assim se avolumando a dúvida sobre qual o procedimento a seguir.

A sobredita informação errónea continuava a constar das FAQ do Portal da Mobilidade de Doentes, sendo ainda possível submeter o, afinal inexistente e sem sequência, pedido, por via eletrónica.

Acolhendo-se com satisfação e expectativa o instrumento de modernização, informação ativa e simplificação administrativa que permitiria a desmaterialização dos pedidos de autorização prévia para acesso a cuidados de saúde programados no estrangeiro, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 883/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, assinalou-se todavia a imprescindibilidade de a informação disponibilizada ser inequívoca e exata, informando o destinatário sobre os procedimentos aplicáveis à validação do seu pedido.

6.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa

Proc. Q-5767/17

Entidade visada: Conservatória dos Registos Centrais

Data: 2017/10/16

Assunto: Certificação de manuais escolares. Impedimento como agente certificador de quem tenha previamente emitido parecer sobre a adequação pedagógica e científica

Foi recebida queixa, considerando-se ilegal a atuação da Direção-Geral da Educação (DGE), ao considerar as entidades que tivesse emitido parecer sobre a adequação pedagógica e científica de manuais escolares, ao abrigo do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 5/2014, de 14 de janeiro, como impedidas de participar em ulterior procedimento de avaliação e certificação desses mesmos materiais.

De acordo com o n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 5/2014, durante a elaboração e produção dos manuais escolares, os autores e os editores podem livremente solicitar, às entidades acreditadas para a sua avaliação e certificação, pareceres sobre a adequação pedagógica e científica dos elementos que entendam pertinentes.

Embora não existisse norma expressa que enunciasse a incompatibilidade da emissão desse parecer com subsequente intervenção no procedimento de avaliação e certificação, considerou-se não ser de censurar a atuação da DGE. Para tal conclusão e tendo como pano de fundo o princípio da imparcialidade, invocou-se como lugar paralelo o teor da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 69.º do Código do Procedimento Administrativo proibindo a intervenção em certo procedimento administrativo de quem, encontrando-se no exercício de poderes públicos, tivesse «dado parecer sobre a questão a resolver».

Buscando o princípio da imparcialidade da atividade administrativa formar, através dos vários patamares de densificação, um cenário final no qual seja mínima a margem de dúvida sobre a objetividade da atuação do órgão decisor, não pode o legítimo interesse público no melhoramento científico e pedagógico da qualidade dos manuais escolares — mesmo quando associado ao princípio da colaboração da Administração com os particulares, por força do artigo 11.º do CPA — pretender reconfigurar o núcleo duro da exigência de isenção, postulando uma compreensão excessivamente formal que desatende as expectativas materialmente fundantes de todo o sistema de garantias de objetividade da decisão.

Concluiu-se, assim, que a interpretação mais ampla do normativo em causa era precisamente aquela que, ainda dentro das barreiras do texto normativo, favorecia o desiderato de realizar o valor da imparcialidade no procedimento administrativo especial de avaliação e certificação dos manuais escolares.

Tal encontrava ainda reforço na alínea *d*), do n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 5/2014, de 14 de janeiro, onde se enuncia que a candidatura à acreditação para a avaliação e certificação requer que «[n]ão sejam as entidades ou os seus peritos autores de manuais escolares que estejam disponíveis no mercado nem detenham quaisquer interesses em empresas editoras de manuais escolares ou de outros recursos didático-pedagógicos». Embora inserido no leque de regras que orientam o processo de acreditação das entidades dispostas colaborar na avaliação e certificação dos materiais de ensino, não haverá como negar os efeitos de um tal comando normativo também no plano da concreta atuação dos entes acreditados. Tanto mais quanto, à luz da sua certamente autónoma remuneração pelo consulente⁽²¹²⁾, a atividade traduzida na emissão de parecer acaba por conectar, de alguma forma e quase que pela natureza das coisas, os interesses do sujeito emissor do parecer ao sucesso do ato administrativo final de certificação.

Afinal, uma vez prestada a colaboração vertida em juízo de valor sobre as propriedades científicas e pedagógicas do projeto de manual — pouco ou nada importando o *nomen iuris* que seja atribuído a este trabalho de análise, se «parecer» ou simples «informação» — em um âmbito prévio ao procedimento de avaliação e certificação propriamente dito, só muito dificilmente e fazendo tábula rasa das mais elementares regras de prudência se

(212) *Ex vi* do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 5/2014, de 14 de janeiro.

poderia pretender dissociar de maneira rígida e cristalina as duas intervenções, forjando uma objetividade que já teria deixado de existir no exato instante em que a entidade acreditadora teceu considerações de mérito sobre o projeto apresentado pelo particular, ainda que, ou porventura mais ainda quando, a pretexto de contribuir para a prossecução do interesse público no aprimoramento da qualidade científica e pedagógico dos recursos didáticos. Como sublinhava nota interna que se conheceu, do Gabinete do Secretário de Estado da Educação, o interesse na transparência do procedimento opera em um plano de abstração, merecendo tutela contra o «mero risco ou perigo de quebra do dever de imparcialidade, independentemente de ter produzido, em concreto, uma real e efetiva atuação imparcial, ou seja, independentemente de se ter produzido um efetivo dano».

Neste enquadramento, a dificuldade prática relatada na queixa, relativa à frequente recusa de emissão de parecer por parte das entidades interessadas em figurar no procedimento de avaliação e certificação, arrancava de premissas bastante questionáveis: a alegação de dano pressupunha como líquida e certa a futura colaboração da entidade emissora do parecer no posterior processo de avaliação e certificação, participação esta que não passa de uma mera possibilidade e que, por definição, nunca pode ser assegurada *ex ante facto*.

Perante esta nota de imanente e incontornável eventualidade, de resto imposta pela alínea *d*), do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 47/2006, de 28 de agosto, que consagra o princípio da liberdade de mercado e de concorrência na produção, edição e distribuição de manuais escolares, o agente certificador sempre teria ao seu alcance o direito de escolher, dentro das margens de risco empresarial inerentes à dinâmica de ganho no respetivo setor de atividade e segundo a própria experiência acumulada neste horizonte, entre participar através da emissão de parecer no campo prévio ao procedimento administrativo propriamente dito e participar na avaliação e certificação do recurso didático, sendo de presumir que as eventuais distorções surgidas no tocante à plena satisfação do propósito de garantir a qualidade científica e pedagógica dos manuais escolares como recursos adequados de apoio ao ensino e à aprendizagem e à promoção do sucesso educativo serão naturalmente corrigidas pelo normal funcionamento deste específico regime de colaboração.

Não vinha provada, por outro lado, a unicidade dos sujeitos reconhecidos como aptos à referida certificação, em termos que impossibilitassem o recurso, pelas editoras, a duas entidades distintas, uma para cada fase do procedimento em causa.

Sobrepesando as considerações que antecedem, as quais concorrem para a afirmação da legitimidade da atuação da DGE relativamente à aplicação da causa de impedimento atacada, concluiu-se no sentido de a matéria em apreço não justificar a adoção de quaisquer medidas.



Proc. Q-4687/17

Entidade visada: Legislador

Data: 2017/09/04

Assunto: Exercício do direito de preferência. Proporcionalidade. Especificidades do regime do arrendamento rural face ao arrendamento urbano

Foi apresentada queixa arguindo a ilegitimidade da determinação constante do n.º 1 do artigo 1410.º do Código Civil, preceito que disciplina, em termos gerais, o exercício do direito de preferência do comproprietário nas hipóteses de venda ou dação em cumprimento.

De acordo com o referido dispositivo legal, o comproprietário a quem se não dê conhecimento da venda ou da dação em cumprimento tem o direito de haver para si a quota alienada, desde que *(i)* o requeira dentro do prazo de 6 meses a contar da data em que teve conhecimento dos elementos essenciais da alienação e *(ii)* deposite o preço devido nos 15 dias seguintes à propositura da ação.

Diversamente, em matéria de arrendamento rural, o n.º 6 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 294/2009, de 13 de outubro, vem estabelecer — aliás em repetição do critério adotado no direito anterior⁽²¹³⁾ — que no caso de venda ou dação em cumprimento de prédios que sejam objeto de arrendamento agrícola ou florestal, os arrendatários com contrato em vigor há mais de três anos podem exercer o seu direito de preferência pagando ou depositando o preço dentro de 30 dias após o trânsito em julgado da respetiva sentença, sem que aquele diploma preveja, entretanto, direta ou expressamente, qualquer outra limitação temporal em função do instante em que o arrendatário chegou a ter conhecimento dos elementos essenciais da venda ou dação em cumprimento.

Considerou-se que esta diferença de regime no tocante ao exercício do direito de preferência não suscita qualquer perplexidade à luz da garantia de acesso ao direito e aos tribunais. Ao contrário do que sugeria a argumentação vertida na queixa, frisando o prazo de 15 dias como se fosse este o período em que se teria que tomar uma decisão e dar-lhe corpo, o comproprietário que deseje salvaguardar judicialmente os seus legítimos interesses tem ao seu dispor um prazo global que soma 6 meses e 15 dias, isto a partir do momento em que veio a ter ciência dos elementos essenciais da alienação. Uma tal janela de tempo parece suficiente para garantir que o comproprietário possa ponderar a conveniência de recorrer às vias judiciais, considerando as suas possibilidades de provisionar a quantia necessária para eventual depósito.

Considerou-se igualmente não se encontrar na solução mais favorável aplicável no caso do arrendamento rural, face ao arrendamento urbano, alguma afronta ao princípio da igualdade.

(213) Nos termos do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 385/88, de 25 de outubro.

Para essa conclusão e busca de critério material habilitante, considerou-se de convocar o específico horizonte desenhado pela Constituição nesta matéria, como seja a promoção do acesso «à posse da terra e demais meios de produção diretamente utilizados na sua exploração por parte daqueles que a trabalham» (alínea *b*), do n.º 1 do artigo 93.º), objetivo este que se projeta na própria formatação do correspondente regime de arrendamento, a ser regulado «de modo a garantir a estabilidade e os legítimos interesses do cultivador» (n.º 1 do artigo 96.º).

Estas disposições constitucionais deixam transparecer com bastante nitidez a prioridade dos interesses daqueles que trabalham a terra. Com efeito, ali se enuncia um esquema normativo que chega a ponto de fazer o direito do cultivador prevalecer sobre o direito dos proprietários fundiários, sendo certo que «[e]sta preferência pelo direito do trabalho e da exploração agrícola directa sobre o direito de propriedade fundiária, bem como a protecção especial devida aos pequenos e médios agricultores (...), não podem deixar de ser valorizadas no plano da interpretação das normas da "constituição agrícola" e do seu desenvolvimento legislativo»⁽²¹⁴⁾. Se os interesses produtivos do agricultor têm o condão de legitimar a reconfiguração do direito de propriedade, caberá supor, por maioria de razão, que aqueles mesmos interesses podem muito bem justificar uma configuração específica (mais favorável ao arrendatário rural) do modo temporal pelo qual o direito de preferência pode ser satisfeito em juízo.

Por outras palavras ainda, «o que a lei quis foi proteger o arrendatário rural dando possibilidades de se tornarem proprietários das terras àqueles que as trabalham, sem qualquer prejuízo para os senhorios (...)»⁽²¹⁵⁾. Ora, oferecendo esta específica intencionalidade normativa um fundamento compreensível para uma eventual diferença de regime de exercício do direito de preferência, parece não haver espaço para se afirmar ser esta solução legislativa intolerável ou inadmissível.

A favor desta conclusão, mencionou-se ainda o facto de o exercício do direito de preferência pelo arrendatário fazer-se acompanhar do dever previsto nos n.ºs 3 e 4 do Decreto-Lei n.º 294/2009, de 13 de outubro: o adquirente tem de explorar o prédio como seu proprietário durante pelo menos 5 anos e, na hipótese de incumprimento desta obrigação, fica ainda sujeito «a pagar ao anterior proprietário o valor equivalente ao quántuplo da última renda vencida e a transmitir a propriedade ao preterido com o exercício da preferência, se este o desejar, pelo preço de aquisição do prédio».



(214) CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 1049.

(215) SEIA, Jorge Alberto Aragão e CALVÃO, Manuel da Costa, *Arrendamento rural*, Coimbra: Almedina, 1989, p. 95.

Proc. Q-5924/17

Entidade visada: Conservatória dos Registos Centrais

Data: 2017/11/14

Assunto: Pretensão de prioridade, no atendimento pelos serviços públicos em geral e pelos de registo civil em particular, a cidadãos portugueses, no caso concreto em processo conducente à atribuição de nacionalidade portuguesa

Foi recebida uma queixa, por neto de cidadão português, exigindo, por parte dos serviços de registo civil de especial prioridade por ser já cidadão português, mas naturalizado, quando estava agora em causa a sua qualificação como português de origem, mercê da modificação introduzida pela Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho. Entendia o queixoso dever ser sempre dada prioridade no tratamento de requerimentos apresentados por portugueses, face aos estrangeiros, invocando em seu abono a norma do art.º 20.º, n.º 5, da Constituição, esta assegurando «aos cidadãos», «para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, (...) procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade (...)».

Inicialmente, corroborou-se a bondade do critério, por regra, de análise e decisão de requerimentos por ordem da sua antiguidade. Assinalou-se igualmente a acumulação de trabalho, com origem na dilação entre a publicação daquela lei e a da sua regulamentação, pelo Decreto-Lei n.º 71/2017, de 21 de junho.

Esclareceu-se, depois, não existir qualquer fundamento jurídico que suportasse a alegada prioridade dos cidadãos nacionais na matéria em causa ou em qualquer outra, fazendo-se apelo aos princípios da igualdade e da equiparação dos cidadãos estrangeiros aos nacionais.

Eliminada, assim, a restrição interpretativa que era feita do vocábulo «cidadãos», explicou-se ao queixoso qual o real alcance da norma constitucional citada, em sede de proteção judicial, a qual nem sequer estava aqui em causa.

Do ponto de vista matéria, ponderou-se que, nos procedimentos em apreço, a situação de quem já era cidadão português, posto que por naturalização, era já estável e tutelada do que a dos demais pretendentes à atribuição da nacionalidade, por esse modo não sendo viável considerar aquela situação como prioritária para defesa de quaisquer direitos ou interesses conexos.

Aditou-se ainda que a situação destes cidadãos já portugueses sempre beneficiaria de maior celeridade na verificação dos requisitos aplicáveis a netos de portugueses, uma vez que se mostrava dispensada a prova de efetiva ligação à comunidade portuguesa, assim tornando a decisão final mais simples e certa.

7. Região Autónoma dos Açores

7.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos

a) Sugestões

Proc. Q-0145/14

Entidade visada: Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. e Ordem dos Notários

Data: 2014/01/13

Assunto: Processo de inventário. Proteção jurídica. Acesso ao regime previsto na Lei n.º 23/2013, de 5 de março, face à inexistência de cartório notarial privado na ilha das Flores

Seqüência: Está em curso auditoria à atividade notarial na vertente específica do Regime Jurídico do Processo de Inventário

A Lei n.º 23/2013, de 5 de março, aprovou o regime jurídico do processo de inventário. Por força do previsto no n.º 3 do respetivo artigo 3.º, «não havendo cartório notarial» no município do lugar da abertura da sucessão ou, nos casos de separação, divórcio, declaração de nulidade ou anulação de casamento, no município do lugar da casa de morada de família ou, na falta desta, do município da situação dos imóveis ou da maior parte deles, ou, na falta de imóveis, do município onde estiver a maior parte dos móveis, «é competente qualquer cartório de um dos municípios confinantes».

Daqui decorre, no caso concreto, que face à inexistência de cartório notarial na ilha das Flores, como atrás ficou esclarecido, terão os interessados que recorrer, à luz das regras legais acima definidas, àquele que se encontrar num dos municípios confinantes.

Ora, no caso do arquipélago dos Açores, como naturalmente se compreenderá, tal corresponderá a outra ilha, no caso concreto, Pico, Faial ou Terceira.

Tal quadro é, de resto, comum à Região Autónoma dos Açores, na medida em que, de acordo com a informação recolhida, apenas existirão cartórios privados nas ilhas de São Miguel, Faial, Pico e Terceira.

Por sua vez, e de acordo com a informação disponibilizada pelo Instituto dos Registos e Notariado, I.P., existirão cartórios notariais públicos, e para os fins neste momento em destaque, nas ilhas do Corvo, Flores, Graciosa, São Jorge e Santa Maria.

No tocante a esta matéria poder-se-á afirmar que, conforme o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 278/2013, de 26 de agosto, na redação a esta atualmente dada⁽²¹⁶⁾, «o processo de inventário é tramitado preferencialmente por via eletrónica, pelos notários,

(216) E que veio regulamentar o processamento dos atos e os termos do processo de inventário no âmbito do Regime Jurídico do Processo de Inventário aprovado pela Lei n.º 23/2013, de 5 de março.

em sistema informático definido pela Ordem dos Notários», em moldes concretizados, no que aos interessados diz respeito, em diversas disposições do mesmo diploma legal⁽²¹⁷⁾.

Tal circunstância, atenuando, formalmente, e de forma superficial, a lacuna assinalada, não afasta, contudo, a pertinência de se encontrar solução para a situação relatada perante este órgão do Estado, e outras semelhantes à mesma, a nível nacional, uma vez que a presença dos interessados continua a ser pressuposto a observar na realização de alguns dos atos previstos no diploma que veio aprovar o Regime Jurídico do Processo de Inventário (*v.g.* conferência preparatória; conferência de interessados), em moldes que, condicionando o seu desfecho, não podem, nem devem ser, por isso, ignorados.

Em abono da solução vigente poder-se-á argumentar, a título meramente exemplificativo, que os cidadãos que recorram ao processo em causa «podem fazer-se representar na conferência preparatória por mandatário com poderes especiais e confiar o mandato a qualquer outro interessado»⁽²¹⁸⁾.

Todavia, tal solução encontra, desde logo, obstáculos, no facto de a constituição de advogado neste tipo de processo apenas ser obrigatória quando forem suscitadas ou discutidas questões de direito⁽²¹⁹⁾.

Por outro lado, importa considerar a própria condição económica dos interessados, a qual poderá, não raras vezes, inviabilizar a constituição do mandato legalmente previsto (nas situações em que este não seja obrigatório).

Por outro lado e ainda que, como no caso concreto, a interessada seja beneficiária de apoio judiciário, a necessidade de realização de despesas de deslocação não encontra cobertura na Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na redação a esta atualmente dada.

De facto, constata-se que os baixos rendimentos económicos disponíveis, que justificaram a concessão da proteção jurídica, acabam por determinar, em situações como a relatada a coberto da queixa apresentada, o afastamento dos seus beneficiários do sistema de justiça vigente.

De igual modo importa considerar o facto de as despesas de deslocação dos patronos e defensores oficiosos não conhecerem cobertura legal, quando efetuadas dentro da mesma comarca.

Ora, de acordo com o Anexo II da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na redação a esta atualmente dada, a Região Autónoma dos Açores corresponde a uma das 23 comarcas previstas no n.º 2 do artigo 33.º deste diploma legal.

Assim sendo, a dispersão do território em causa associada, naturalmente, aos meios de transporte disponíveis em resposta à mesma, torna por vezes difícil a resolução das

(217) V. alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º e o ponto i) da alínea a) da Portaria n.º 278/2013, de 26 de agosto, na redação a esta atualmente dada.

(218) V. o n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 23/2013, de 5 de março.

(219) V. o n.º 1 do artigo 13.º do diploma legal acima indicado.

situações *sub judice*, também no que à representação através de patrono officioso diz respeito.

Deste modo, sendo certo que a instalação de cartório se encontra hoje na disponibilidade do notário que assim o pretenda fazer, candidatando-se às vagas postas a concurso, as razões que nortearam a criação do regime em análise, assim como os mais basilares princípios constitucionais a observar nesta matéria (*v.g.* princípio igualdade), impõem a busca de uma solução que permita dar plena efetividade ao mesmo.

Por esta razão, e tendo presente experiência já adquirida pela Ordem dos Notários neste domínio, foi chamada a atenção para a imperiosa necessidade de, em articulação entre o Instituto dos Registos e Notariado, I.P., e a Ordem dos Notários, vir a ser encontrada solução que assegure a todos os interessados o acesso àquele regime jurídico.

Neste contexto, foi sugerida como solução possível a celebração de protocolo que, através da articulação de meios (*v.g.* informáticos – videoconferência) entre os cartórios notariais públicos e os cartórios notariais privados onde venha a ser aberto determinado processo de inventário, permita dar resposta às populações residentes nas ilhas do Arquipélago dos Açores, onde não exista serviço competente para aquele efeito.

De igual modo, atendendo às razões invocadas, embora atenuadas pela continuidade geográfica do território continental, alertou-se para a possibilidade de tal instrumento vir a alargar o seu âmbito de aplicação a todo o território nacional.



Proc. Q-3149/15

Entidade visada: Direção Regional da Educação

Data: 2015/06/06

Assunto: Concurso de recrutamento. Habilitações

Sequência: ADRE emitiu ofício-circular, acolhendo a sugestão efetuada (Mail-S-DRE/ /2018/96)

Foi apresentada queixa junto deste órgão do Estado, relacionada com a exclusão de determinado candidato do concurso de recrutamento para ocupação de um lugar de assistente técnico do quadro de ilha de S. Miguel, afeto a Escola Secundária, dado que o mesmo não teria assegurado a entrega de certificado de habilitações comprovativo da conclusão do 12.º ano de escolaridade.

Situação essa, aparentemente paradoxal, aos olhos do concorrente, dado que, de acordo com o alegado, o mesmo teria instruído a sua candidatura com três certificados de habilitações relacionados com a sua formação de nível superior (licenciatura).

Analisada a situação contestada, à luz da documentação entregue pelo interessado, e da qual consta despacho fundamentado da então senhora Diretora Regional, negando provimento ao recurso hierárquico por aquele interposto, no âmbito do referido procedimento concursal, foram tecidas as seguintes considerações:

Sendo certo que, no caso concreto, as circunstâncias de modo, contextualizadoras da situação protagonizada pelo queixoso, não se afiguraram passíveis de intervenção direta por parte deste órgão do Estado, tal assim não acontecerá se perspetivada, em abstrato, a problemática suscitada com base naquele.

Concorre para tal conclusão, antes de mais, a natureza do procedimento em causa.

De facto, como alguma doutrina teve já oportunidade de afirmar, em sede própria⁽²²⁰⁾, «o concurso é um «instrumento funcional da realização do direito» de acesso à função pública, ou, noutra expressão, também de Gomes Canotilho, é «condicionador da [sua] autenticidade e efetividade». O procedimento do concurso, porém, só cumpre esta função de garantia quando ele próprio é organizado no respeito daquele direito».

Tal direito é, «fundamentalmente, um direito a um procedimento justo de seleção» que, por isso, deve assentar em «três princípios: o princípio da liberdade de acesso, o princípio da igualdade e o princípio do mérito»⁽²²¹⁾.

No que em particular se relaciona com o último dos axiomas invocados, decorre o mesmo da natureza comparativa do procedimento concursal e, por isso, da exigência de objetividade na comparação que, necessariamente, deve ser feita na seleção dos candidatos, uma vez que se pretenderá, naturalmente, «recrutar os candidatos mais capacitados para o exercício da atividade laboral»⁽²²²⁾ em destaque.

Ora, tal objetividade na comparação, e conseqüente apuramento do mérito na seleção, apenas poderão vir a ser assegurados quando, em virtude, porventura, da apresentação de documentação comprovativa da posse de habilitações, aparentemente, superiores às exigidas, se adotem os procedimentos necessários para assegurar o integral esclarecimento da situação protagonizada pelo seu detentor.

Não nos esqueçamos, como afirmado pela autora já citada, que «a prova dos requisitos de recrutamento tem carácter instrumental, não constituindo ela própria um requisito»⁽²²³⁾.

De facto, discorre ainda a mesma que «é o não preenchimento dos requisitos que pode justificar a exclusão do concurso e não a não junção de um dado documento exigido pela Administração»⁽²²⁴⁾.

(220) V. Estudo da autoria de NEVES, Ana Fernanda, *Recrutamento de Trabalhador Público*, Edição: Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, 2013, pg. 60.

(221) V. a mesma autora, na obra citada, pg. 65.

(222) *Idem*, pg. 71.

(223) *Idem*, pg. 58.

(224) *Idem*, pg. 39.

Como tal, deverá o júri do procedimento em causa, em momento prévio ao da elaboração de projeto de decisão, no sentido da exclusão do candidato, diligenciar junto do mesmo tendo em vista o aperfeiçoamento da sua posição, convidando-o a esclarecer, designadamente, as razões subjacentes à não apresentação de documentação comprovativa da posse das habilitações académicas exigidas no âmbito do concurso em causa.

Na verdade, conforme decorre da decisão de exclusão concretamente proferida pelo júri do concurso ao qual o interessado foi opositor, «a existência de um certificado de conclusão de um curso superior não implica por si só que o detentor do mesmo tenha o 12.º ano de escolaridade, uma vez que existem outras possibilidades de acesso ao ensino universitário, como por exemplo, o acesso para maiores de 23 anos, em que o candidato não precisa de ser possuidor do 12.º ano de escolaridade».

Mas, também se poderá dizer que, não sendo esse o caso, e justificada a não apresentação de certificado comprovativo da conclusão do 12.º ano de escolaridade, a exibição de documento que comprove a posse de grau académico superior ao exigido deverá ser considerado como forma bastante para se entenda estar preenchido o requisito a valorar.

Ora, tal raciocínio apenas poderá vir a ser concluído caso o júri, nos termos do n.º 1 do artigo 29.º da Resolução do Conselho do Governo n.º 178/2009, de 24 de novembro de 2009, aquando da «verificação dos elementos apresentados pelos candidatos, designadamente a reunião dos requisitos exigidos e a apresentação dos documentos essenciais à admissão ou avaliação», desenvolva um juízo crítico, e adote uma postura proactiva, face às situações em que, comprovada a posse de habilitações académicas superiores às exigidas, se impõe apurar se, de facto, o candidato preenche, ou não, do ponto de vista material, o requisito em análise.

Na verdade, como se afirma na obra citada, importa não esquecer que «o concurso tem o «objetivo de otimização» do exercício do direito de acesso a emprego público, de permitir a todos os que reúnem «os requisitos legais a possibilidade de fazer valer os seus méritos para o desempenho do cargo». Só aqueles indivíduos em relação aos quais se possa dizer com segurança que não preenchem os requisitos fixados na lei é que podem ser excluídos»⁽²²⁵⁾.

Ora, a ser do modo evidenciado, ao não se admitir a possibilidade de, perante indícios fortes da posse das habilitações académicas exigidas, ainda que comprovada por documento que, sendo idóneo, não corresponde àquele que, tradicionalmente, é utilizado, estar-se-á a não respeitar os princípios e os objetivos que estiveram na génese do procedimento em destaque.

Assim sendo, torna-se patente a necessidade de virem a ser adotados os procedimentos necessários para que, nos procedimentos de recrutamento de pessoal da responsabilidade da Direção Regional da Educação, venha a ser apurada a realidade material subjacente

(225) *Idem*, pg. 84.

à situação protagonizada pelos candidatos, designadamente quando estes comprovem o preenchimento de determinado requisito com recurso a documento que, sendo idóneo para o efeito, exige, no entanto, o aperfeiçoamento das respetivas candidaturas.



Proc. Q-5854/14

Entidade visada: Câmara Municipal de Ponta Delgada

Data: 2014/09/09

Assunto: Fiscalização municipal. Elevador

Sequência: Sem objeções

Estava em causa o tratamento dispensado, pela Câmara Municipal de Ponta Delgada, a reclamações de um munícipe dando conta do estado de funcionamento de um dos elevadores instalados em prédio no qual é proprietário de uma fração autónoma.

Ouvida a autarquia, entendeu esta que, na situação relatada, se estaria perante conflito entre particulares, em termos que, num primeiro momento, deveriam ser dirimidos entre os mesmos, sem prejuízo de uma futura intervenção do órgão municipal competente. Intervenção essa enquadrada pelo disposto no artigo 161.º do Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951, na redação a este atualmente dada, que aprovou o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, ao determinar que «constituem contra-ordenações a violação do disposto no presente Regulamento e nos regulamentos municipais neste previstos, competindo aos serviços de fiscalização da câmara municipal competente a instrução do respectivo processo, sem prejuízo das competências de fiscalização das autoridades policiais, cumulativamente».

De facto, em concreto, dispõe o parágrafo 2 do artigo 162.º do mesmo diploma legal que «a existência de meios de transporte vertical – ascensores, monta-cargas, escadas ou tapetes rolantes -, quando exigidos pelo presente Regulamento, em condições de não poderem ser utilizados permanentemente será punida com coima (...) por aparelho e por dia».

Ora, a materialidade apresentada parecia centrar-se nas relações entre condóminos, e nos conflitos das mesmas emergentes, em termos que, em última instância, caberia aos tribunais dirimir, razão pela qual, repete-se, não terá a Câmara Municipal de Ponta Delgada querido desempenhar tal papel, designadamente através do exercício das competências fiscalizadora e sancionatória invocadas pelo interessado.

Em bom rigor, e face aos elementos carreados no decurso da instrução do procedimento aberto neste órgão do Estado, constata-se que aquele órgão autárquico terá considerado que a resposta a dar à situação exposta extravasaria os poderes ao mesmo legalmente

cometidos, dado que a sua ação fiscalizadora não permitiria, por si só, alcançar a solução material na prática reclamada pelo queixoso.

Ora, compreendendo que a aplicação das sanções legalmente previstas assumir-se-ia, potencialmente e em termos práticos, como forma de pressão para a resolução material da situação descrita, podendo eventualmente pôr em crise a noção de imparcialidade que deve reger a atuação autárquica, tal não pode significar que os serviços competentes da Câmara Municipal se abstenham de observar o princípio da legalidade ao qual se encontram obrigados.

Na verdade, o não exercício, em abstrato, da competência em destaque, permite suscitar fortes reservas em torno do necessário cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo⁽²²⁶⁾, na medida em que o mesmo obrigaria, pelo menos, à abertura de procedimento de fiscalização tendente a avaliar a situação denunciada. Avaliação essa após a qual se adotaria, em termos finais, posição devidamente fundamentada, no sentido da aplicação, ou não, das sanções previstas na lei.

Em suma, não se pretende com isto defender a imediata aplicação do parágrafo 2 do artigo 162.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, mas apenas que o exercício das competências de fiscalização legalmente cometidas à edilidade não seja, à partida, preterido, como parece resultar da posição agora transmitida.

b) Chamadas de atenção

Proc. Q-7193/14

Entidade visada: Vice-Presidência do Governo Regional dos Açores

Data: 2014/11/04

Assunto: Abono para falhas. Pagamento. Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R.

Sequência: Sem objeções

Tendo sido apresentada queixa ao Provedor de Justiça no interesse do Sindicato dos Trabalhadores da Função Pública do Sul e Açores - Delegação Regional dos Açores, nesta se dava conta da posição adotada, pelo Conselho de Administração do então Hospital de Santo Espírito de Angra do Heroísmo, E.P.E., relativamente a pedido de pagamento de suplemento remuneratório, àquele endereçado por um conjunto de trabalhadores.

Na verdade, de acordo com o que se alegava, não obstante estar em causa o exercício de funções relacionadas com a cobrança de taxas moderadoras (*v.g.* serviço de admissão de doentes), o facto de os interessados não movimentarem, anualmente, valores superiores a

(226) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

24 939,89 euros, não permitia a atribuição do direito ao abono para falhas, por aqueles reclamado.

Tal assim aconteceria na medida em que as orientações da Direção Regional da Saúde e da Vice-Presidência do Governo Regional eram no sentido de o pagamento de tal suplemento remuneratório apenas ser devido a quem manuseasse ou tivesse à sua guarda valores ou numerário e documentos a ele respeitantes enquadrados em fundos de maneiio autorizados, cujo montante fosse igual ou superior ao valor atrás fixado. Valor esse previsto na Circular n.º 63/2002 da Direção Regional da Organização e Administração Pública, dado que, de acordo com o entendimento assumido a coberto da mesma, importava «estabelecer um montante de valores, numerário ou documentos manuseados ou à guarda de funcionários ou agentes, a partir do qual seja atribuível o abono para falhas», a aplicar, transversalmente, a toda a Administração Pública Regional.

Como tal, e ainda à luz da decisão adotada, só haverá lugar à atribuição do abono para falhas «ao abrigo do Dec. Leg. Reg. n.º 7/89/A, de 20 de Julho⁽²²⁷⁾, desde que os funcionários ou agentes manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas de tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis, cujo montante anual seja igual ou superior a € 24.939,89».

Consultada recentemente, sobre esta matéria, a administração do Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R., veio a constatar-se que a situação relatada permanece inalterada, no que aos critérios estabelecidos para a decisão de tais pedidos diz respeito.

Na análise da problemática suscitada nos termos que antecedem importa, antes de mais, ter presente o teor do disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de outubro, na redação a este atualmente dada, que vem disciplinar a problemática *sub judice*, propondo-se assegurar, de acordo com o seu preâmbulo, «a imprescindível harmonização da legislação regional por forma a articular e precisar um conjunto de regras neste domínio, surgidas também face às alterações legislativas entretanto ocorridas (...) tendo em vista a necessária coerência e operacionalidade de todo um sistema normativo enquadrador do regime de emprego público».

Prescreve o preceito invocado que «têm direito a um suplemento remuneratório designado "abono para falhas" os trabalhadores que manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas da tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis».

Determina, por sua vez, o seu n.º 2, que «as carreiras e categoria, bem como os trabalhadores que, em cada departamento regional, têm direito a "abono para falhas", são determinados por despacho conjunto do respetivo membro do Governo Regional e dos membros do Governo Regional responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública».

(227) Revogado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de outubro.

Tal assim acontecendo, não se encontra, contudo, em lugar algum do diploma em análise, a caracterização do direito ao referido suplemento, perspectivada a partir de montante mínimo previamente estabelecido. Em bom rigor constata-se que o legislador se socorre, primordialmente, de um critério subjetivo, ao definir, sem mais, a quem assistirá a titularidade de tal direito, de acordo com as funções exercidas (critério funcional).

Refira-se, por outro lado, a este propósito que, nos termos vertidos no introito do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro (que aqui se cita tendo em conta a tentativa de harmonização, declaradamente operada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de outubro), o abono para falhas visa «compensar os riscos inerentes ao exercício das funções referidas e uniformizar o montante atribuído».

Intenção essa assumida, posteriormente, no quadro do Decreto-Lei n.º 276/98, de 11 de setembro, que veio introduzir alterações ao texto original daquele diploma, uma vez que se terá considerado «que, atenta a diversidade de situações existentes nos serviços e as diferentes formas de organização interna das responsabilidades pelo manuseamento e guarda de dinheiros públicos, era desejável flexibilizar os critérios de atribuição do abono para falhas, sem prejuízo da indispensável equidade entre o risco e a responsabilidade».

Terá sido por essa razão que tal diploma legal veio aditar um artigo 2.º-A ao regime legal em apreço, nos termos do qual «as propostas do reconhecimento do direito ao abono para falhas deverão ser sempre devidamente fundamentadas, designadamente por referência à ou às carreiras abrangidas, aos riscos efectivos e às responsabilidades que impendem sobre os funcionários ou agentes para os quais é solicitado o abono e aos montantes anuais movimentados».

Na verdade, resulta claramente do regime legal em apreço que o abono para falhas destina-se a indemnizar os trabalhadores «pelas despesas e riscos inerentes ao exercício de funções que, pela sua particularidade específica, são susceptíveis de gerar falhas contabilísticas em operações de tesouraria»⁽²²⁸⁾.

Nesse sentido vai, de resto, o Despacho n.º 15409/2009, de 8 de julho, proferido ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro, ao estabelecer-se, no seu ponto 1, que o direito ao abono em causa deverá ser reconhecido aos trabalhadores titulares da categoria de assistente técnico que «ocupem postos de trabalho (...) que se reportem às áreas de tesouraria ou cobrança que envolvam a responsabilidade inerente ao manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos».

Em bom rigor, do mesmo resulta que o suplemento remuneratório em destaque não será devido em toda e qualquer circunstância, uma vez que não será o mero manuseamento de valores, numerário, títulos ou documentos a fundamentar a sua atribuição.

(228) V. MOURA, Paulo Veiga, *Função pública: regime jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes*, 1.º vol., 2.ª edição, Coimbra Editora, 2006, p. 345. Ainda neste sentido ALFAIA, João, *Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público*, 2.º vol., Livraria Almedina, 1988, págs. 872 e 873.

De facto, será exigível que as funções desempenhadas, inseridas nas áreas de tesouraria ou cobrança, se reconduzam ao pagamento de despesas e ao recebimento de receitas públicas, estando associadas a riscos e responsabilidade efetiva, também em função dos montantes envolvidos.

Ora, na situação trazida ao conhecimento deste órgão do Estado entendo, todavia, que a equidade desejada pelo legislador não se verifica nas situações resultantes da aplicação da Circular n.º 63/2002, da Direção Regional da Organização e Administração Pública, atenta a desproporcionalidade resultante da aplicação do critério de atribuição do referido abono, naquela previsto.

Na verdade, considerar-se como mínimo, a partir do qual será atribuído o abono em destaque, o montante anual de 24 939,89 euros, desconsidera, tornando irrelevante, o risco manifestamente existente no exercício de funções nas quais esteja em causa o manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos, abaixo daquele, montante esse que, sendo manifestamente elevado, suscita fundada censura, porquanto atentatório dos mais elementares princípios a observar na relação de emprego público.

Tal assim acontecerá dado que, importa não esquecer, trata-se de remunerar, em termos devidos, o trabalho prestado por quem, por força da natureza das funções desempenhadas, impostas por razões de interesse público, tem risco acrescido e responsabilidade agravada no seu desempenho.

De facto, atenta a doutrina oportunamente citada, importa tornar presente que «as remunerações são os vencimentos em sentido lato que, em primeira linha, visam o desempenho do cargo ou a compensação de ónus ou despesas dele decorrentes», aqui se enquadrando, naturalmente, o abono para falhas⁽²²⁹⁾.

Como tal, negar-se o pagamento de abono em causa a quem manifestamente lida, «essencialmente, com quantias monetárias (sabido como é que, apesar de todas as cautelas, esses indivíduos estão sujeitos permanentemente a perder dinheiro nos numerosos pagamentos a recebimentos em que intervêm)», será desrespeitar o direito à retribuição que aos mesmos assiste.

Direito esse o qual assenta no pressuposto, infosismável, de que a retribuição deve ser calculada «segundo a quantidade, natureza e qualidade do trabalho», pretendendo-se, assim, «remunerar o trabalhador pelas específicas condições» em que aquele é prestado ou «pelas particularidades que envolvem a sua execução»⁽²³⁰⁾.

Será esta, de resto, a lógica subjacente ao pagamento de suplementos remuneratórios, nos quais se enquadra o abono em destaque, uma vez que os mesmos serão devidos em

(229) V. ALFAIA, João, *Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público*, 2.º vol., Livraria Almedina, 1988, pgs. 763 e 764.

(230) V. MOURA, Paulo Veiga e ARRIMAR, Cátia, *Comentários à lei geral do trabalho em funções públicas*, 1.º vol., 2.ª edição, Coimbra Editora, 2014, p. 480.

função das particularidades funcionais de um posto de trabalho em face dos demais⁽²³¹⁾, o que se reconduz, no caso concreto, ao processamento da liquidação de taxas moderadoras.

Assim sendo, foi chamada a atenção para a imperiosa necessidade de, à luz do espírito subjacente às soluções legais acolhidas, e por força da aplicação de um juízo de equidade que não pode, nem deve, ser afastado em matéria particularmente sensível como aquela em análise, vir a ser revista a posição adotada neste domínio, fixando-se, em termos gerais, critério razoável para a atribuição do abono reclamado, consubstanciado na determinação de montante anual substancialmente inferior ao atualmente consagrado.

Mais se chamou a atenção para a pertinência de, em sintonia com a revisão sugerida, vir a ser objeto de nova análise a situação protagonizada pelos funcionários do Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R. afetos à área da cobrança de taxas moderadoras, independentemente da natureza do vínculo por aqueles estabelecido.



Proc. Q-1429/15

Entidade visada: Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A.

Data: 2015/03/13

Assunto: Trabalho independente. Isenção. Efeitos

Sequência: Sem objeções

Estava em causa o tratamento dispensado, pelos serviços competentes do Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., a pedido de isenção do pagamento de contribuições, enquanto trabalhador independente, em virtude da sua prévia qualidade de pensionista.

Consultado, sobre esta matéria, o instituto público regional, veio a ser esclarecido que o atraso na resposta, concretamente contestado pelo queixoso, encontrava fundamento em extravio de documentação internamente produzida a este respeito, em termos que, reconhecidos, não se afiguraram passíveis de censura.

Todavia, face ao teor da posição adotada a respeito da situação contributiva protagonizada pelo Senhor ..., designadamente no que à produção dos efeitos da isenção àquele reconhecida diz respeito, importa dar conta do entendimento perfilhado por este órgão do Estado.

De facto, não obstante o n.º 3 do artigo 60.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, determinar que, no caso dos pensionistas, a isenção produzirá efeitos a partir da data da atribuição da pensão, entende o Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A. que, no caso concreto, apenas a partir da data do deferimento do pedido

(231) V. os mesmos autores, na obra citada, pg. 480-481.

subscrito pelo beneficiário é que será possível assegurar a exequibilidade do direito em causa.

Analisada a disposição legal em destaque, da mesma resulta, desde logo do ponto de vista literal, que ainda que o requerimento, previsto na parte final do n.º 2 do artigo 157.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, venha a ser apresentado em data posterior à aposentação, os efeitos da isenção concedida retroagem à data da atribuição desta última.

Invocando argumentação oportunamente aduzida por este órgão do Estado⁽²³²⁾, a propósito do regime de isenção em apreço, importa não esquecer que o espírito que presidiu à criação do artigo 157.º do diploma legal em análise é o de que o trabalhador independente não deve ser obrigado a pagar contribuições em virtude da atividade por si exercida enquanto tal, quando já reúne condições para beneficiar da isenção contributiva.

Na verdade, decorre objetivamente da letra do mesmo preceito legal que os cidadãos que se encontram nas situações elencadas nas diversas alíneas que integram o seu n.º 1, «estão isentos da obrigação de contribuir».

Veio assim o legislador reconhecer o direito à isenção a quem preencha as condições definidas naquela disposição legal, por entender que as pessoas pela mesma abrangidas já têm garantida a sua proteção social de forma completa, «ou ela poderá já não justificar-se dada a sua condição de pensionista, não sendo de lhes impor, por isso, o que contra a sua vontade, resultaria numa sobreproteção»⁽²³³⁾ Mais diz o mesmo preceito, desta feita no seu n.º 2, que «o reconhecimento da isenção (...) é officioso sempre que as condições que a determinam sejam do conhecimento directo da instituição de segurança social competente, dependendo da apresentação de requerimento do interessado nos demais casos».

Ora, estabeleceu o legislador que o direito à isenção opera por reconhecimento, pretendendo com o recurso a tal via afirmar que não se trata da criação *ex novo* de um direito, officiosamente levada a cabo em umas circunstâncias, ou mediante requerimento do interessado, noutras, mas sim da aceitação da sua existência na esfera jurídica daquele, através da mera confirmação de que o mesmo se enquadra em uma das categorias elencadas nas alíneas que compõem o n.º 1 do artigo 157.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

Aliás, nesse sentido vai a tomada de posição reiteradamente adotada por este órgão do Estado⁽²³⁴⁾ perante os sucessivos Governos, tendo em vista a introdução de alterações aos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, por forma

(232) Ofício subscrito por Sua Excelência o Provedor de Justiça, dirigido a S. Exa. o Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, disponível para consulta em http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/OficioProvedor_SESSS_TrabalhadoresIndependentes.pdf.

(233) *Idem*

(234) Veja-se, mais recentemente, a posição adotada junto do atual Governo, disponível para consulta em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=32&idi=16548>.

a que passe a ficar legalmente consagrada regra idêntica à já constante do seu n.º 3, ou seja, que os efeitos associados à isenção de contribuir retroajam à data da ocorrência dos factos.

Por outro lado importa não esquecer que, se o pensionista pode requerer o reconhecimento do direito à isenção a todo o tempo (sem prazo), não pode, nem deve vir a ser adotada orientação à luz da qual, na prática, se venha a sujeitar o mesmo a uma penalização, fundada no facto de o ter requerido tardiamente face à data da verificação da aposentação/início da atividade como trabalhador independente.

Tanto mais que, no caso concreto, e embora com as limitações decorrentes da inexistência de suporte material que sustente a posição adotada pelo interessado, o mesmo terá diligenciado, ainda que informalmente, junto dos serviços desse instituto público regional, pretendendo beneficiar da isenção em apreço. Intenção essa a qual, ainda contextualizada pelos constrangimentos acima assinalados, não veio a ser concretizada, porquanto àquele terá sido prestada informação errada.

Assim sendo, atendendo a tudo o exposto, chamou-se a especial atenção daquele instituto tanto no caso concreto, como em situações pendentes e futuras que venham a ocorrer, para a imperiosa necessidade de vir a ser dado integral cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 60.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, independentemente da data da apresentação do requerimento subscrito pelo beneficiário, ao abrigo do artigo 157.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, na redação a este atualmente dada.



Proc. Q-2951/14

Entidade visada: Câmara Municipal da Madalena

Data: 2014/05/06

Assunto: Paisagem protegida de interesse regional da cultura da vinha da ilha do Pico. Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC). Empreendimento turístico

Sequência: Sem objeções

Vinha solicitada a intervenção deste órgão do Estado junto da Câmara Municipal da Madalena, visando a apreciação da legalidade de obras de construção de empreendimento turístico.

Aduzia-se na queixa que os trabalhos em causa ocupavam espaço do domínio público, designadamente quanto à efetivação de fossas na sobredita área, inviabilizando o acesso de pessoas com deficiência motora à piscina pública.

No seguimento de diligências instrutórias desencadeadas por este órgão do Estado, concluiu-se que a obra em questão consta do processo de licenciamento n.º 031/2012,

instruído pela autarquia da Madalena, tendo, no decorrer do mesmo, sido emitidos pareceres favoráveis por parte da Autoridade Concelhia de Saúde, do Parque Natural da ilha do Pico, da Direção Regional dos Assuntos do Mar (DRAM)⁽²³⁵⁾ ⁽²³⁶⁾ e da EDA – Eletricidade dos Açores, este último, entregue pelo promotor juntamente com os competentes projetos de especialidades.

Aferiu-se ainda, em sede de emissão de informação prévia, que a Direção Regional do Ambiente – Paisagem Protegida de Interesse Regional da Cultura da Vinha da Ilha do Pico, pronunciou-se favoravelmente, sugerindo apenas que a base conceptual do projeto deveria privilegiar a relação com a Cultura da Vinha da Ilha do Pico.

De acordo com elementos recolhidos junto da edilidade, confirmou-se que a obra em apreço ocupa uma parcela do espaço público municipal, em face da execução de fossas sépticas e de esplanadas.

Refira-se que, nos termos do disposto no n.º 2 e no n.º 8 do artigo 14.º do Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças não Urbanísticas⁽²³⁷⁾, é prevista a liquidação de taxas pela ocupação da via pública no concernente à realização de depósitos subterrâneos, com exceção dos destinados a bombas abastecedoras, por metro cúbico ou fração e por ano (€16,88/m³ – €5,05) e à instalação de tubos, condutas, cabos condutores e semelhantes por metro linear ou fração e por ano (€0,34/m – €5,05). Também o n.º 1 do artigo 14.º prevê a cobrança de taxa devida por instalações provisórias por motivo de festejos ou para exercícios de comércio ou indústria, por metro quadrado ou fração, por mês (€16,21/m² - €5,05). As taxas em causa encontram enquadramento legal no artigo 3.º e na alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º do Regime geral das taxas das autarquias locais⁽²³⁸⁾.

Atento o acima exposto, terá sido celebrado, entre o promotor da obra e a Câmara Municipal da Madalena, um protocolo de concessão do uso privativo do domínio público em questão⁽²³⁹⁾, para efeitos de fruição da parcela ali integrada.

(235) Por parte da sobredita entidade referiu-se que a pretensão do promotor era viável, em cumprimento do regime definido no n.º 7 do artigo 11.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, com as alterações que lhe sucederam (estabelece a titularidade dos recursos hídricos), ali se estatuiu que: «*Nas regiões autónomas, se a margem atingir uma estrada regional ou municipal existente, a sua largura só se estende até essa via.*»

(236) Constatou-se ainda que, em face da ocupação de domínio público marítimo, a DRAM solicitou parecer à Capitania do Porto da Horta, que informou nada ter a obstar à implementação do projeto nos moldes apresentados.

(237) Vd. o Regulamento n.º 1/2006, de 31 de janeiro *in* <https://www.cm-madalena.pt/>.

(238) Aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro.

(239) Para uma distinção entre os conceitos de concessão do uso privativo do domínio público e concessão de exploração do domínio público, cf. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, com a colaboração de Lino Torgal, Vol. II, 5.ª reimpressão da edição de 2001, Almedina, 2006, págs. 542 a 545.

Importa notar que compete à câmara municipal administrar o domínio público municipal, nos termos da alínea qq), do n.º 1 do artigo 33.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁽²⁴⁰⁾.

Paralelamente, o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público⁽²⁴¹⁾ prevê que os particulares possam adquirir, através de ato ou contrato administrativos, direitos de uso privativo do domínio público por licença ou concessão, mediante o pagamento de taxas (cf. os artigos 27.º e ss.).

Estando em causa o licenciamento administrativo de uma obra de ampliação de estabelecimento de restauração e bebidas, a autarquia da Madalena assume-se como órgão que titula o carácter principal do respetivo procedimento, nos termos do disposto nos artigos 4.º e 5.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação – RJUE (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro).

O dever de decisão que incumbe às autarquias está condicionado à consulta a entidades exteriores sempre que tal resulte da lei, afigurando-se, em tais casos, vinculativo o parecer emitido em sede de consulta (cf. os n.ºs 1, 5 e 7 do artigo 13.º do RJUE).

Tratando-se de um verdadeiro ato administrativo, suscetível de produzir efeitos no âmbito das relações externas entre dois órgãos administrativos de pessoas coletivas e os particulares afetados, os pareceres vinculativos podem considerar-se como uma estatuição autoritária relativa a um caso concreto, consubstanciando um ato prejudicial do procedimento, cuja força jurídica é mais intensa do que a dum mero ato pressuposto, visto ter influência sobre os termos em que é exercido o poder decisório final⁽²⁴²⁾.

Se alguma doutrina admite sem hesitações a recorribilidade destes pareceres⁽²⁴³⁾, para além do regime fixado pelas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 55.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, a jurisprudência não tem sido unânime, embora se incline, ultimamente, para admitir a impugnabilidade contenciosa dos pareceres vinculativos, possibilitando a impugnação direta de pareceres desfavoráveis e lesivos ao particular⁽²⁴⁴⁾. Paralelamente, a Lei n.º 60/2007, de 31 de dezembro, veio aprovar o regime de responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas por danos decorrentes do

(240) Regime Jurídico das Autarquias Locais das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico.

(241) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

(242) Cf., neste sentido, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 10 de novembro de 2011, in <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/0bdf2fc111653d84802579480047ecc6?OpenDocument> (acesso em 17 de maio de 2016).

(243) SILVA, Vasco P., *Em busca do acto administrativo perdido*, Lisboa, 1998, pág. 704 e 705 e GONÇALVES, Pedro, «Apontamento sobre a função e a natureza dos pareceres vinculantes», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 0, 1996, págs. 3-12.

(244) Vd. o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 19 de outubro de 2004, in <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/32534800b77ffb8280256f40004c241c?OpenDocument&ExpandSection=1> (acesso em 17 de maio de 2016).

exercício da função administrativa, envolvendo a atribuição de créditos indemnizatórios por danos provocados na esfera jurídica dos particulares.

Aferiu-se, finalmente, em outro contexto, que a fossa séptica erigida é estanque, sem ocorrência de infiltrações para o solo circundante, contrariamente ao que vem sendo prática relativamente a construções do género em zona balnear.

De acordo com o transmitido, a obra em questão não inviabiliza o acesso à piscina de pessoas portadoras de deficiência, atendendo à utilização de rampa adstrita à passagem de máquinas de limpeza do sobredito espaço. Não obstante, reconhecendo que aquela serventia incumpra com os requisitos fixados pelo Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto⁽²⁴⁵⁾, informou a edilidade da Madalena que se encontra em fase de estudo a requalificação de toda a zona balnear da Barca, tendo em vista a criação de uma área de circulação exclusivamente pedonal, o aperfeiçoamento do acesso ao pontão do Cais Velho e a integração urbanística do Poço da Maré e da Ermida.

Também não foi confirmada a construção, com carácter definitivo, de plataforma em domínio público municipal.

Reconhecendo, contudo, terem resultado dúvidas no processo de concessão do uso privativo da parcela de domínio público identificada na queixa, foi dirigida uma chamada de atenção ao Presidente da Câmara Municipal da Madalena.

De facto, atendendo ao enquadramento típico da concessão efetuada, andou bem a autarquia ao formalizar um contrato com o particular⁽²⁴⁶⁾, mesmo que o município da Madalena dispusesse, já ao tempo, de normas regulamentares que contemplavam a cobrança de taxas por atos de concessão do uso privativo do domínio público.

Contudo, compete à assembleia municipal autorizar a câmara municipal a celebrar contratos de concessão e fixar as respetivas condições gerais, conforme estabelece a alínea p), do n.º 1 do artigo 25.º do anexo I, à citada Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Ao assumir, aparentemente, a prerrogativa do sobredito procedimento, sem submeter qualquer proposta tendente à efetivação do acordo à Assembleia Municipal, a Câmara praticou um ato administrativo inválido, ainda que inquinado de vício gerador de mera anulabilidade, correspondente ao vício de incompetência relativa⁽²⁴⁷⁾.

(245) Aprova o regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais.

(246) O contrato em causa deverá assumir a natureza de um contrato administrativo, em consonância com o disposto no n.º 2 do artigo 1.º e no artigo 278.º do Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as alterações que lhe sucederam. No mesmo sentido, vd. o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 22 de outubro de 1996, em <http://www.dgsi.pt>.

(247) Sobre o conceito, vd. o acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 20 de abril de 2006, em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/0/fa50b161474fe1f28025718d00434e8a?OpenDocument> (acesso em 31 de maio de 2017). O regime da anulabilidade encontra-se previsto no artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo.

A competência é conceptualizada como um conjunto de poderes funcionais que a lei confere a um órgão para a prossecução das atribuições da pessoa coletiva pública que integra, assumindo-se como a pedra basilar e de vanguarda do princípio geral da legalidade administrativa. Em consequência, a competência só pode ser definida por lei ou regulamento, sendo imodificável, irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes (cf. artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo).

Nestes termos, a incompetência pode, assim, definir-se como o vício que consiste na prática, por um órgão da Administração, de um ato incluído nas atribuições ou na competência de outro órgão⁽²⁴⁸⁾.

Posto que já sanado o ato administrativo inválido na ordem jurídica, foi chamada a atenção para assegurar a correção *ab initio* de procedimentos futuros.

7.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa

Proc. Q-0760/16

Entidade visada: Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.

Data: 2016/02/12

Assunto: Recursos humanos. Direito à saúde. Justificação de faltas

A queixa apresentada contestava a orientação interna vigente no Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., assumida a propósito da interpretação a fazer do disposto na alínea i) do n.º 2, assim como no n.º 3 do artigo 134.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na redação a esta atualmente dada), com particular destaque para os efeitos à mesma associados, quando esteja em causa a justificação, ou não, de falta de funcionários a prestar serviço na Região Autónoma dos Açores, designadamente ao pretenderem a realização de consultas médicas e exames complementares de diagnóstico em território continental.

Analisada a situação relatada, tanto à luz da legislação em vigor nesta matéria, como dos esclarecimentos prestados pelo instituto público visado, foram prestados os devidos esclarecimentos.

Assim, são consideradas faltas justificadas «as motivadas pela necessidade de tratamento ambulatorio, realização de consultas médicas e exames complementares de diagnóstico, que não possam efetuar-se fora do período normal de trabalho e só pelo tempo estritamente necessário» (v. a alínea i) do n.º 2 do artigo 134.º do diploma legal acima indicado).

(248) Cf. o acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 14 de julho de 2014, em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/22faa4a7f213f4d480257d1700326974?OpenDocument> (acesso em 31 de maio de 2017).

Determina, por sua vez, o n.º 3 do mesmo preceito legal que tal justificação é extensiva «à assistência ao cônjuge ou equiparado, ascendentes, descendentes, adotando, adotados e enteados, menores ou deficientes, quando comprovadamente o trabalhador seja a pessoa mais adequada para o fazer».

Consultado, o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. veio a ser informado que, tendo em vista a clarificação do sentido e alcance das disposições legais em apreço, terá sido efetivamente proferido o despacho contestado, nos termos do qual «o espírito da norma é permitir (...) a ausência pontual e em períodos determinados ao serviço, ficando afastada — salvo situações absolutamente excepcionais que deverão ser devidamente fundamentadas / comprovadas —, a possibilidade do trabalhador se ausentar durante a totalidade do período de trabalho diário».

Nesse sentido, veio a referida decisão estabelecer que, sempre que possível, a marcação de consulta, exames e tratamentos deverá ser feita para momentos fora do período normal de trabalho, em moldes que, atenta a redação dos preceitos em destaque, não se mostram contrários ao espírito que presidiu à sua criação.

Tal assim acontecerá na medida em que da sua interpretação decorre a necessidade de, à partida, os tratamentos ambulatoriais, a realização de consultas médicas e exames complementares de diagnóstico serem efetuados, «fora do período normal de trabalho».

Ainda assim, e caso tal não seja em absoluto possível, veio o legislador admitir, na ponderação de todos os interesses em presença, a justificação das faltas ditadas por tal necessidade, embora fixando sempre, como medida para a sua verificação, que as mesmas se deem pelo «tempo estritamente necessário».

Como tal, e ainda de acordo com a informação disponibilizada «não sendo viável tal agendamento, devem os trabalhadores providenciar pelas referidas marcações nas franjas do horário de trabalho (princípio do período da manhã ou no fim do período da tarde), de modo a causar o menor prejuízo ao funcionamento do serviço».

De igual modo, as faltas «em dias completos só serão justificadas em casos excepcionais, devidamente fundamentados e comprovados», assegurando-se, por esta via, e em termos que importa realçar, a possibilidade de ausências prolongadas.

De facto, embora a título excecional, mas em consonância, de resto, com a redação da norma invocada («pelo tempo estritamente necessário»), admite o instituto público visado a possibilidade de as ausências em apreço poderem reportar-se a todo o período diário de trabalho.

Tal assim acontecerá, natural e logicamente, desde que as mesmas sejam objeto da devida fundamentação por parte do trabalhador e concomitante apresentação de provas da sua absoluta necessidade, em moldes que, como se afirmou, não se mostram, por isso, contrários à lei invocada.

Mais contestam V. Exas. a não justificação de faltas ao trabalho, enquadradas pelo disposto naquela, quando o trabalhador «opte por se submeter a consultas médicas ou

realização de exames no continente, onde se sabe haver prestadores mais diferenciados, designadamente por na região autónoma não haver, ou haver muitos poucos, médicos e/ou clínicas com contrato com a ADSE».

Sendo certo que, nos termos constitucionalmente consagrados, a todos assiste o «direito à protecção da saúde»⁽²⁴⁹⁾, não menos certo será afirmar que o mesmo se realiza «através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito»⁽²⁵⁰⁾.

Nessa medida, e tendo presente a obrigação constitucional que impende sobre o Estado de «garantir uma racional e eficiente cobertura de todo o país em recursos humanos e unidades de saúde»⁽²⁵¹⁾, apenas nas situações em que não se encontre resposta pública às necessidades dos trabalhadores, fará sentido que se procure outra oferta ao abrigo do regime legal invocado (nada obstando, naturalmente, que os trabalhadores em funções públicas procurem oferta suplementar de cuidados de saúde, por sua iniciativa, fora daquele).

De facto, atento o quadro constitucional e legal atrás traçado aos trabalhadores pelo mesmo abrangidos assistirá, nas condições naquele definidas, o direito de aceder aos cuidados de saúde disponibilizados no quadro do serviço regional de saúde e, no que naquele não encontrarem oferta, no serviço nacional de saúde, através do acesso aos médicos e unidades de saúde existentes no continente.

Aliás, nesse sentido, mais veio a ser informado que é entendimento perfilhado pelo Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., que, tendo em vista a aplicação do preceituado na alínea i) do n.º 2 do artigo 134.º do diploma legal em apreço, «o trabalhador deve esgotar todas as possibilidades de escolha, na ilha onde reside ou na Região Autónoma dos Açores, de médicos e de unidades de saúde existentes nos locais próximos do lugar onde exerce funções para a realização de consultas e de exames complementares de diagnóstico».

Mais importa fazer notar, no sentido defendido por este órgão do Estado, e que encontra respaldo em alguma jurisprudência que tem vindo a pronunciar-se sobre o assunto, que «no caso de o trabalhador comprovar a necessidade de se deslocar ao Continente ou a outra Ilha, seja por referenciação ou encaminhamento por serviço regional de saúde, ou porque a especialidade ou tratamento não estão disponíveis na Região Autónoma dos Açores», o Instituto dos Registo e do Notariado, I.P. considera justificada a ausência do serviço na totalidade do dia de trabalho.

Posição essa que não se afigura merecedora de censura porquanto, dando resposta às exigências constitucionais e legais as observar neste domínio, acolhe solução estribada em critérios de razoabilidade, tendentes a assegurar o necessário equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores em funções públicas e o interesse público que o seu exercício visa

(249) V. o n.º 1 do artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa.

(250) V. a alínea a) do n.º 2 do mesmo preceito constitucional.

(251) V. a alínea b) do n.º 3 do artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa.

prosseguir, desde logo no que se reporta ao regular funcionamento dos serviços onde os mesmos estão integrados.



Proc. Q-2993/16

Entidade visada: Comando Aéreo dos Açores

Data: 2016/06/13

Assunto: Recursos humanos. Procedimento concursal. Nacionalidade

Estava em causa a não-aceitação, pela Secção de Recrutamento do Pessoal Civil do Comando da Zona Aérea dos Açores, de candidatura *subscrit* tendo em vista o preenchimento de vaga de técnico especialista de eletrónica, fundada no facto de não ter a nacionalidade portuguesa.

Analizada a situação relatada, à luz dos esclarecimentos prestados pela Força Aérea Portuguesa - Comando da Zona Aérea dos Açores, transmitiram-se as devidas conclusões.

Assim, de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 7.º do Acordo Laboral que constitui parte integrante do Acordo de Cooperação e Defesa celebrado entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América, «compete ao Comandante da Base Aérea n.º 4, através da Secção de Recrutamento de Pessoal Civil (SRPC) convocar os nacionais portugueses candidatos a emprego nas USFORAZORES».

Tal vem na senda, de resto, do previsto no n.º 2 do artigo IV do referido instrumento de direto internacional, à luz do qual «os termos da contratação de cidadãos portugueses pelas Forças dos Estados Unidos da América estacionadas na Região Autónoma dos Açores são regulados» por acordo.

Ora, no tocante a esta matéria importa antes de mais ter presente que se está perante acordo bilateral⁽²⁵²⁾, livremente celebrado entre Portugal e os Estados Unidos da América, à luz das regras de Direito Internacional Convencional vigentes, no âmbito do qual se pretende regular as relações estabelecidas entre aqueles dois Estados, com particular destaque para a utilização de instalações em território do arquipélago dos Açores.

De facto, como decorre do estatuído no n.º 1 do artigo IV do documento em análise, «sem prejuízo da plena soberania sobre o seu território, mar territorial e espaço aéreo, Portugal concede aos Estados Unidos da América, nos termos do Acordo Técnico das Lajes, que é parte integrante do presente Acordo, a autorização para a utilização e manutenção das instalações necessárias à condução de operações militares, bem como para o trânsito de aviões militares dos Estados Unidos da América pela Base das Lajes».

(252) V. o n.º 2 do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa.

Entre outras contrapartidas económicas e sociais previstas no acordo celebrado, estará a cláusula contestada, de cuja aplicação decorre que o pessoal civil (que não tenha a nacionalidade norte-americana) a trabalhar nas denominadas «USFORAZORES» terá a nacionalidade portuguesa.

No que à conformidade da mesma com a Constituição da República Portuguesa diz respeito, importa considerar, por sua vez, que o princípio da equiparação de direitos e deveres entre cidadãos estrangeiros e apátridas e cidadãos portugueses não pressupõe uma igualdade absoluta, nos moldes na prática reclamados.

No sentido do que se afirma atente-se na existência de exceções ao princípio geral constitucionalmente consagrado, desde logo em função da nacionalidade, como resulta do enunciado do n.º 3 do artigo 15.º da Lei Fundamental, ao estabelecer um regime privilegiado aplicável aos cidadãos de países de língua portuguesa.

Tal acontece, entre outros casos, e no que à situação dos cidadãos brasileiros diz respeito, por força do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta celebrado em Porto Seguro, em 22 de abril de 2000, entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil.

De facto, não obstante a subordinação da problemática em apreço ao princípio da igualdade positivado no artigo 13.º da Lei Fundamental, a igualdade constitucionalmente consagrada não pode, nem deve, assumir a natureza absoluta defendida, dado que o «princípio da igualdade reclama não que todos sejam tratados, em quaisquer circunstâncias, por forma idêntica, mas sim que recebam tratamento semelhante os que se acham em condições semelhantes»⁽²⁵³⁾.

Em bom rigor e tendo presente, uma vez mais, a jurisprudência do Tribunal Constitucional, importa sublinhar o facto de tal princípio poder «exigir desigualdades de tratamento sempre que haja elementos diferenciadores que, pela sua razoabilidade objectiva, postulam uma correspondente diferenciação normativa, não funcionando nesses casos essa diferenciação como um factor discriminativo, mas antes como uma garantia daquele princípio»⁽²⁵⁴⁾.

Sendo certo que o axioma em destaque proclama a proibição de discriminações, tal «não significa uma exigência de igualdade absoluta em todas as situações, nem proíbe diferenciações de tratamento»⁽²⁵⁵⁾, como atrás já se teve oportunidade de enunciar, em moldes que encontram ampliação em diversas tomadas de posição por parte daquele órgão jurisdicional.

(253) Neste sentido veja-se o Acórdão do Tribunal Constitucional - ACTC00001994 - Acórdão: 89-371-1, proferido no âmbito do Processo: 88-0203, disponível para consulta em: <http://www.dgsi.pt/atco1.nsf/904714e45043f49b-802565fa004a5fd7/f472d7b5a657f01d8025682d00648861?OpenDocument>

(254) V. o mesmo Acórdão.

(255) Neste sentido, CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, pg.340.

Em bom rigor, o que se exige com a invocação de tal princípio «é que as medidas de diferenciação sejam materialmente fundadas sob o ponto de vista da segurança jurídica, da proporcionalidade, da justiça e da solidariedade e não se baseiem em qualquer motivo constitucionalmente impróprio»⁽²⁵⁶⁾.

Assim, o que se encontra constitucionalmente proibido serão «as discriminações arbitrárias, irrazoáveis, ou seja, as distinções de tratamento que não tenham justificação e fundamento material bastante»⁽²⁵⁷⁾.

Na verdade, determina o referido comando constitucional que o princípio da igualdade seja visto sob a perspectiva de uma igualdade material, em detrimento de um juízo de igualdade formalmente traçado⁽²⁵⁸⁾.

Por esta razão semelhante «princípio não impede que, tendo em conta a liberdade de conformação do legislador, se possam (se devam) estabelecer diferenciações de tratamento razoável, racional e objectivamente fundadas», desde que aquelas encontrem respaldo em um «fundamento racional suficiente que neutralize o arbítrio e afaste a discriminação infundada»⁽²⁵⁹⁾.

Ora, à luz dos ditames constitucionais acima enunciados, julgo que a norma contestada não contraria o sentido volitivo do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, porquanto a diferenciação de tratamento naquela positivada pretende espelhar realidade materialmente distinta, naquilo que considero ser fundamento racional bastante para o efeito.

Fundamento esse o qual, no caso concreto, encontra justificação na filosofia que presidiu à celebração do acordo em destaque, com os objetivos que o mesmo pretendeu alcançar por parte do Estado português, designadamente a garantia de acesso a emprego pelos cidadãos portugueses, enquanto contrapartida pela cedência da utilização da base aérea localizada nas Lajes e, conseqüentemente, catalisador de um desenvolvimento económico e social sustentado da região onde a mesma se situa.



(256) *Idem*

(257) *Idem*, pg. 341.

(258) Cfr. MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. IV, pgs. 226-227; CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.ª edição, pg. 400.

(259) Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 486/03, proferido no âmbito do processo n.º 182/2000.

Proc. Q-2859/16 e Q-2892/16

Entidade visada: Escola Básica e Secundária Tomás de Borba

Data: 2016/06/09

Assunto: Educação. Ensino secundário. Alunos. Avaliação

Era solicitada a intervenção do Provedor de Justiça, face à discordância quanto aos critérios de avaliação de alunos do ensino secundário. Tendo presentes os critérios de avaliação fixados para o ano letivo de..., vinha veiculado o entendimento de que se repete «uma avaliação do que já foi avaliado. No 2.º período, conta para a nota do 1.º período referente a avaliações deste e que deu origem a uma avaliação autónoma. No 3.º período contam novamente as avaliações do 1.º período e do 2.º período. Ou seja sobre factos já avaliados vem-se a repetir a avaliação.»

Em face disso, suscitava-se perante este órgão do Estado a necessidade da alteração daqueles critérios, a fim de que se fixe o critério de que «cada período vale por si.»

Em face da pretensão, recordou-se que as regras vigentes quanto à avaliação no ensino secundário resultam do disposto, designadamente, no Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho⁽²⁶⁰⁾, e nas Portarias n.º 243/2012, de 10 de agosto⁽²⁶¹⁾, para os cursos científico-humanísticos, e n.º 550-A/2004, de 21 de maio⁽²⁶²⁾, para os cursos tecnológicos.

Ponderou-se que a tais normas subjaz a ideia de processo educativo; avalia-se o percurso escolar, certificam-se conhecimentos que vão sendo adquiridos, certifica-se o desenvolvimento de capacidades. Especificamente no que respeita à avaliação formativa, ela assume «carácter contínuo e sistemático»; já a avaliação sumativa visa um «juízo global sobre a aprendizagem realizada pelo aluno».

Sem outros desenvolvimentos, há de concluir-se que as aquisições educativas realizadas não são estanques, já que supõem um processo evolutivo e de consolidação em que as aprendizagens mais recentes não dispensam antes implicam as anteriores (v. artigos 23.º e 24.º e 28.º e segs. do diploma legal citado).

Aliás, quanto à observação de que «um aluno que tenha 12 valores no primeiro período, e 18 valores na soma dos testes no 2.º, nunca poderá ter 18 valores porque contam as notas do 1.º período. Já está em condições melhores o aluno que tenha 18 no 1.º

(260) Estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário. Alterado pelos Decretos-Leis n.º 91/2013, de 10 de julho, n.º 176/2014, de 12 de dezembro e n.º 17/2016, de 4 de abril.

(261) Define o regime de organização e funcionamento dos cursos científico-humanísticos de Ciências e Tecnologias, de Ciências Socioeconómicas, de Línguas e Humanidades e de Artes Visuais, ministrados em estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo, e estabelece os princípios e os procedimentos a observar na avaliação e certificação dos alunos. V. Declaração de Retificação n.º 51/2012, de 21 de setembro. Foi alterada pela Portaria n.º 304-B/2015, de 22 de setembro

(262) Aprova o regime de organização, funcionamento e avaliação dos cursos tecnológicos de nível secundário de educação. Alterada pelas Portarias n.º 260/2006, de 14 de março e n.º 207/2008, de 26 de fevereiro.

período e desça no 2.º período para 12. E assim se repete no 3.º período», sempre se dirá que a avaliação não deixará de refletir a evolução registada, obviando de todo o modo a que alunos que mantenham avaliações regulares durante todo o ano letivo se vejam iguados ou ultrapassados por alunos que só em parte do ano atingiram níveis de aproveitamento mais elevados.

Em suma, não se detetou a ilegalidade reclamada no documento sobre avaliação contestado.

8. Região Autónoma da Madeira

8.1. Tomadas de posição favoráveis aos queixosos

a) Sugestões

Proc. Q-3773/17

Entidade visada: Universidade da Madeira

Data: 2017/11/09

Assunto: Jornada contínua

Sequência: A entidade visada comprometeu-se a adotar novos mecanismos de decisão em função do caso concreto

Estava em causa a atuação preconizada pela Universidade da Madeira (UMa) relativamente ao procedimento interno adotado em função dos pedidos de atribuição de jornada contínua.

Referia aquela entidade que, na medida em que o universo de trabalhadores não docentes com filhos menores de 12 anos se revelava consideravelmente elevado, o Conselho de Gestão adotara a política de conceder o horário em causa apenas para situações de doença ou outras situações consideradas relevantes, devidamente fundamentadas.

Na sequência de contactos instrutórios promovidos pelo Provedor de Justiça, sugeriu-se que os órgãos diretivos se dignassem rever o enquadramento até aqui preconizado, promovendo a emissão de orientação dirigida aos serviços da Universidade, no sentido de que a concessão de jornada contínua — atentos os interesses em causa e os valores que com este regime se visam tutelar — não devesse ser entendida em moldes restritivos, antes se impondo que na apreciação dos pedidos formulados fosse perfilhada uma análise casuística, devidamente sopesadas as circunstâncias concretas do trabalhador e a repercussão que, em cada caso, a adoção desta modalidade de horário tem no bom funcionamento do serviço.

Após formulação de tal sugestão, a Universidade da Madeira comprometeu-se a seguir as linhas de atuação oportunamente acordadas.



Proc. Q-2715/16 ; Q-2716/16; Q-2757/16; Q-2835/16; Q-3394/16

Entidade visada: TAP Portugal

Data: 2017/09/27

Assunto: Subsídio de mobilidade

Sequência: As diligências instrutórias permitiram restabelecer a normalização do processamento de subsídio de mobilidade aos cidadãos.

As queixas em tempo dirigidas ao Provedor de Justiça (todas elas reportadas ao ano de 2016) incidiam na existência de anomalias quanto ao processamento do subsídio social de mobilidade, consignado aos residentes da RAM, à luz do regime legal acima elencado.

As situações identificadas por este órgão do Estado, com carácter recorrente, versaram sobretudo, os seguintes pontos, a seguir discriminados:

a) Indeferimento dos pedidos de processamento do subsídio por parte dos CTT, na medida em que os comprovativos emitidos pelas companhias aéreas (em regra, a TAP Portugal) não contemplariam o código tarifário constante do bilhete eletrónico. Neste particular, e segundo apurado, as regras de elegibilidade do subsídio aplicadas pelos CTT difeririam de serviço para serviço, sendo que apenas algumas lojas vinham exigindo a apresentação do respetivo código (WRAMTAP);

Reconhecendo a TAP Portugal a importância da discriminação dos elementos que compõem o valor total cobrado pelo bilhete *round-trip* (RT) ou *one-way* (OW), a solução foi encontrada nos bilhetes de transporte (bilhete eletrónico) entregues aos passageiros, já que ali se encontravam integrados todos os detalhes correspondentes aos valores faturados (tarifas ou taxas). Desta forma, a comprovação da elegibilidade para cálculo do subsídio passou a ser conseguida através da obrigação de apresentação e entrega à entidade prestadora do serviço de pagamento de cópia do bilhete de transporte, sendo que, para facilitar essa comprovação, a identificação do número do bilhete consta igualmente do recibo; ainda assim, também o Provedor de Justiça sugeriu nas diligências instrutórias que o recibo emitido pela companhia aérea identificasse a categoria da tarifa contratada;

b) Constrangimentos relativamente às tarifas consideradas elegíveis para efeitos de processamento do subsídio, já que apenas seriam de considerar as tarifas económicas sem restrições; para este efeito, e apesar de o Ofício Circulado n.º 5/2015, da Direção Regional do Orçamento e do Tesouro (Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública) proceder à discriminação das classes de tarifas que dão acesso ao subsídio social

de mobilidade, concluiu-se que, em regra, os consumidores desconheciam os termos da tarifa contratualizada à altura da aquisição do respetivo bilhete de transporte, por não se encontrarem definidas e não serem corretamente divulgadas as condições exatas do contrato celebrado, no que concerne à possibilidade de requerer o reembolso;

c) *Indeferimento de pedidos de processamento do subsídio de mobilidade relativamente às viagens «ponto-a-ponto» entre a Região Autónoma Madeira e o continente.* Recorde-se que, de acordo com a Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), «As viagens «ponto-a-ponto» entre a Região Autónoma Madeira e o continente são todas elegíveis. As viagens com escala em Lisboa/Porto com destino a Faro são elegíveis desde que estejam incluídas no mesmo contrato de transporte, i.e., «bilhete corrido» sem *stopover* (tempo de escala não superior a 24 horas) e que respeitem a lugares em classe económica com restrições.»⁽²⁶³⁾.

Assim, as viagens com escala em Lisboa/Porto com destino a Faro, devem, em regra, ser elegíveis desde que estejam incluídas no mesmo contrato de transporte, e em função da contratualização realizada pelo passageiro residente na RAM com a companhia de transporte:

Se forem adquiridos bilhetes por percurso, i.e., Madeira-Lisboa, Lisboa-Faro – apenas o segmento «Madeira-Lisboa» será participado pelo Estado;

Se forem adquiridos bilhetes corridos, i.e., Madeira-Faro, via Lisboa, serão participadas pelo Estado os custos associados às viagens entre a Madeira Faro, via Lisboa.

No seguimento das diligências instrutórias realizadas pelo Provedor de Justiça, as companhias aéreas passaram a proceder à discriminação dos valores atinentes a cada um dos percursos, em consonância com os termos do acordo celebrado pelo consumidor final aquando da aquisição do bilhete. Salienta-se ainda que todas as anomalias procedimentais reportadas perante este órgão do Estado foram corrigidas em tempo útil.

A solicitação oportunamente formulada pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Economia, Inovação e Obras Particulares, da Assembleia da República, foi ainda solicitado parecer por parte do Provedor de Justiça, relativamente a iniciativas legislativas em curso⁽²⁶⁴⁾ destinadas a alterar o atual regime de atribuição de subsídio social de mobilidade aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos e marítimos entre as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e entre aquelas e o território continental.

Em sede de pronúncia, o Provedor de Justiça sugeriu:

(263) Neste sentido, cf. o ponto 1.1. do citado Ofício Circulado n.º 5/2015.

(264) i) Projeto de Lei n.º 407/XIII/2.ª, apresentado pelo «Bloco de Esquerda» (BE), com o intuito de simplificar e prevenir eventuais fraudes na atribuição do subsídio social de mobilidade a residentes nas regiões autónomas;

ii) Projeto de Lei n.º 412/XIII/2.ª, subscrito pelo «Partido Social Democrata» (PSD), para uniformização dos regimes vigentes na RAM e na RAA;

iii) Proposta de Lei n.º 82/XIII/2.ª, desencadeada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), visando proceder à primeira alteração ao regime fixado pelo Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho.

a) Que fosse ponderada a adoção de medidas de tratamento mais favorável para passageiros estudantes e beneficiários sujeitos a cuidados de saúde;

b) A criação de uma plataforma eletrónica, em tempo real, partilhada pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) e pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), que tivesse por finalidade integrar a totalidade das viagens aéreas disponibilizadas pelas respetivas companhias, em função da época sazonal, para monitorização da estrutura e distribuição tarifárias e respetivas condições de aplicação;

c) A eliminação de um teto máximo para o reembolso da passagem aérea adquirida por cidadãos residentes nas regiões autónomas sujeitos a cuidados de saúde em território continental (sempre em tarifa económica), bem como por estudantes em Portugal Continental e na RAA, com residência fiscal na RAM, e por estudantes com residência fiscal em Portugal Continental ou na RAA que estudem na RAM.



Proc. Q-3309/14

Entidade visada: Município do Funchal

Data: 2017/04/03

Assunto: Ruído

Sequência: A entidade visada veio a adotar mecanismos de minimização da incomodidade sonora

Vinha contestada a atuação da autarquia do Funchal, suscitando-se conduta omissa relativamente à adoção de providências destinadas a conter o ruído imputado ao funcionamento do sistema de extração de fumos pertencente a estabelecimento comercial sito no concelho.

Atenta a reclamação reiterada por moradores residentes no prédio identificado, aduzindo o seu protesto à laboração do estabelecimento em causa, foram desencadeadas diversas diligências instrutórias, aqui se incluindo a realização de visitas de averiguação ao local, bem como a proposta de adoção de mecanismos de reintegração da legalidade junto da entidade licenciadora, a saber:

a) a notificação do proprietário do estabelecimento, tendo em vista a realização de trabalhos conducentes à minimização do impacte sonoro produzido pelo respetivo sistema de extração e ventilação, após emissão de parecer técnico por parte das entidades competentes em matéria de segurança contra incêndios;

b) a interrupção da laboração do referido sistema durante o período noturno, *maxime*, com efeitos a partir das 23h00;

c) a realização de ensaio de medição acústica para aferição dos níveis de ruído produzidos no exercício da atividade.

O procedimento veio a ser fechado na sequência da adoção das propostas formuladas por este órgão do Estado.

b) Chamadas de atenção

Proc. Q-6302/15

Entidade visada: Município do Porto Moniz

Data: 2017/08/24

Assunto: Incomodidade sonora. Ruído de vizinhança

Sequência: Sem objeção

Estava em causa a adoção de medidas tendentes a minimizar uma situação de incomodidade sonora produzida por três canídeos alojados na vizinhança da residência do queixoso.

Quanto aos deveres de fiscalização que nesta matéria incumbem às autarquias, estabelece o Regulamento Geral do Ruído (RGR)⁽²⁶⁵⁾ que ruído de vizinhança é «O ruído associado ao uso habitacional e às atividades que lhe são inerentes, produzido diretamente por alguém ou por intermédio de outrem, por coisa à sua guarda ou animal colocado sob a sua responsabilidade, que, pela sua duração, repetição ou intensidade, seja suscetível de afetar a saúde pública ou a tranquilidade da vizinhança» [vd. alínea r) do artigo 3.º].

Ora, quanto a este ruído, determina o mesmo diploma que «As autoridades policiais podem ordenar ao produtor de ruído de vizinhança, produzido entre as 23 e as 7 horas, a adoção das medidas adequadas para fazer cessar imediatamente a incomodidade» (vd. o n.º 1 do artigo 24.º).

Assim, só haverá comportamento suscetível de procedimento contraordenacional se houver não cumprimento da ordem de cessação da incomodidade emitida pela autoridade policial [vd. as alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 28.º].

No seguimento de audição promovida junto da Esquadra da Polícia de Segurança Pública do Porto Moniz, concluiu-se que não só foi oportunamente emitida ordem de cessação da incomodidade em causa, nos termos legais, como também se procedeu ao levantamento de dois autos de notícia, por incumprimento, os quais se encaminharam para a edilidade visada, para efeitos de instrução do procedimento contraordenacional.

Nessa medida, deveria o município do Porto Moniz ter acautelado de forma mais célere a aplicação de instrumentos tendentes à cessação da incomodidade sonora, circunstância

(265) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, com as alterações que lhe sucederam.

que apenas se alterou após a realização de reunião de trabalho com o executivo camarário e, logo após (a 4 de abril de 2017), com as diversas partes intervenientes neste processo.

A excessiva dilação ou a omissão do recurso a medidas de polícia e aos meios de fiscalização legalmente previstos conduz a que a autoridade municipal e o interesse público que representa saiam vulnerados perante a inércia dos infratores.

Foi assim formulada chamada de atenção ao município, no sentido de se promover uma maior diligência na gestão dos procedimentos de tutela de incomodidade sonora, assegurando a prossecução célere do interesse público num quadro de respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.



Proc. Q-3773/17

Entidade visada: Universidade da Madeira

Data: 2017/09/04

Assunto: Jornada contínua

Sequência: Acatada

No âmbito da queixa apresentada ao Provedor de Justiça, contestava-se a atuação conduzida pela Universidade da Madeira, sindicando o impetrante o ato administrativo substanciado na decisão de indeferimento de pedido de atribuição de horário em regime de jornada contínua, oportunamente formulado junto dos serviços da entidade visada.

Nesta matéria, aos trabalhadores com vínculo de trabalho em funções públicas, aprovado pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (LTFP), são aplicáveis as disposições legais sobre proteção da parentalidade previstas no Código do Trabalho, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º daquele diploma, sendo que a LTFP contempla, ainda, no artigo 114.º, a possibilidade de prestação de trabalho na modalidade de jornada contínua para trabalhadores/progenitores com filhos até à idade de 12 anos ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica.

O entendimento inicialmente perflhado pela Universidade da Madeira parece não ter em conta os fins subjacentes à consagração desta modalidade de horário de trabalho, já que não se poderá ignorar que a concessão de jornada contínua a trabalhadores com filhos até à idade de doze anos não visa conferir-lhes um mero privilégio, antes encontrando o seu fundamento na concretização de direitos e valores constitucionalmente consagrados, em concreto a conciliação da atividade profissional com a vida familiar - corolário do princípio constitucional da proteção à família - cuja promoção constitui uma expressa incumbência do Estado, também ela plasmada na Constituição e na lei ordinária [cf. respetivamente, o n.º 3 do artigo 127.º e a alínea b) do n.º 2 do artigo 212.º do Código do

Trabalho, em conformidade com o previsto nas alíneas d) e g) do n.º 1 do artigo 4.º e artigo 101.º da Lei n.º 35/2014].

Nos termos do disposto no artigo 68.º da Constituição da República Portuguesa, os pais e as mães têm direito à proteção da sociedade e do Estado na realização da sua insubstituível ação em relação aos filhos, nomeadamente quanto à sua educação, com garantia de realização profissional e de participação na vida cívica do país (n.º 1), constituindo a maternidade e a paternidade valores sociais eminentes (cf. n.º 2).

E dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 59.º da Lei Fundamental que todos os trabalhadores têm direito à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da atividade profissional com a vida familiar.

No que respeita ao direito à conciliação da atividade profissional com a vida familiar destacam-se três figuras jurídicas, a que os trabalhadores com vínculo de trabalho em funções públicas, e com filhos menores de 12 anos, ou quem, nos termos da lei (alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho e artigo 64.º do Código do Trabalho), seja adotante, tutor ou lhe tiver sido deferida a confiança judicial ou administrativa do/a menor, o cônjuge ou pessoa em união de facto com qualquer destes, desde que viva em comunhão de mesa e habitação com o menor, podem recorrer:

- a) a prestação de trabalho em regime de horário flexível;
- b) a prestação de trabalho em regime de tempo parcial, após gozar a licença parental complementar;
- c) a prestação de trabalho em regime de jornada contínua.

Não se mostrando o regime de jornada contínua subsumível aos regimes de horário previstos nos artigos 55.º e 56.º do Código do Trabalho, na medida em que difere do regime de trabalho a tempo parcial, por não implicar redução da retribuição, e se distingue do regime de horário flexível, designadamente pela redução de tempo de trabalho e por considerar tempo de trabalho o intervalo para descanso (cf. o parecer do CITE, n.º 54/CITE/2015, de 28 de janeiro, em:

http://cite.gov.pt/pt/pareceres/pareceres2015/P54_15.pdf), a sua recusa pelo empregador não se encontra legalmente sujeita à emissão de parecer prévio da CITE, nos termos do artigo 57.º do mesmo Código.

A esta luz, competindo ao Estado promover essa conciliação não poderá demitir-se enquanto empregador dessa incumbência, sendo-lhe exigidas especiais responsabilidades neste domínio. Neste contexto, foi dirigida chamada de atenção à entidade visada.



8.2. Tomadas de posição de não provimento da queixa

Proc. Q-0569/17

Entidade visada: Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública

Data: 2017/05/22

Assunto: Alteração do posicionamento remuneratório

A intervenção do Provedor de Justiça foi solicitada junto da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública, suscitando o queixoso omissão de medidas destinadas a prover pedido de alteração do posicionamento remuneratório, por si desencadeado ainda em 2013, enquanto técnico superior com a categoria de assessor principal do quadro do IASAÚDE - Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM.

Nos termos da queixa, estariam reunidos os requisitos legalmente exigidos ao tempo da entrada em vigor do regime implementado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2011/M, de 10 de janeiro⁽²⁶⁶⁾, enquadrando-se a pretensão no n.º 5 do artigo 50.º-A do sobredito diploma, com a redação conferida pelo artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 28/2013/M, de 6 de agosto, que procedeu à primeira alteração ao Decreto Legislativo Regional n.º 42/2012/M, de 31 de dezembro⁽²⁶⁷⁾.

Dispõe o preceito em causa que, *Excepcionalmente podem ser realizados atos de alteração de posicionamento remuneratório e de progressão desde que os respetivos requisitos se tenham verificado até 31 de dezembro de 2010*, viabilizando-se assim a realização de tais atos para os trabalhadores integrados nesse regime⁽²⁶⁸⁾.

Em conformidade, no concernente à situação concreta, deveria ser promovida a retificação de lista nominativa de transição para os novos regimes de vínculos, carreiras e remunerações, elaborada em 2009, em cumprimento do artigo 109.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, submetendo-se o processo a parecer da Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública.

O pedido de retificação da lista nominativa de transição prendia-se com a correção de um erro aparentemente ocorrido entre 1998 e 2001, no âmbito dos regimes legais então

(266) Aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2011.

(267) Aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2013.

(268) O regime legal então aprovado entroncava na fundamentação assumida pela Direção Regional da Administração Pública e Local-DRAPL (hoje Direção Regional da Administração Pública e Modernização Administrativa - DRAPMA), de resto na esteira do que já então havia sido assumido pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), no sentido de serem viabilizados pedidos de alteração de posicionamento desde que os respetivos requisitos estivessem reunidos até 31 de dezembro de 2010. Cf. a Informação n.º 170, de 20 de julho de 2013, em <http://www.drapl.gov-madeira.pt>.

vigentes de direito à promoção e progressão automática dos dirigentes e de transição de carreiras operada pelo Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de dezembro⁽²⁶⁹⁾.

Contudo, as diligências instrutórias desencadeadas por este órgão do Estado, permitiram concluir que não terá existido qualquer erro material no posicionamento remuneratório concernente ao queixoso.

Com efeito, tendo sido nomeado em 16 de setembro de 1986 em cargo dirigente no Laboratório Regional de Engenharia Civil (LREC), exercendo continuamente aquelas funções até 1 de janeiro de 2001, à data da nomeação o exponente detinha um mês e 12 dias na carreira de técnico superior de 1.ª classe, de acordo com o mencionado na informação do Diretor de Serviço Administrativo do LREC.

Em 24 de novembro de 1998, ao abrigo do Estatuto do Pessoal Dirigente nessa altura vigente⁽²⁷⁰⁾, o impetrante solicitou a criação de um lugar de assessor principal no quadro de pessoal dirigente do LREC.

Através da Portaria Conjunta n.º 109/99, dos então Secretários Regionais do Plano e da Coordenação e do Equipamento Social, de 24 de maio de 1999, é criado o referido lugar a extinguir quando vagar, com efeitos a 2 de maio de 1995, data em que o queixoso fez os módulos de tempo necessário para aceder àquela categoria⁽²⁷¹⁾, tendo ficado posicionado no 2.º escalão em 1 de outubro de 1998, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro.

Por outro lado, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 404-A/1998, de 18 de dezembro, e antes da nomeação na categoria de assessor principal, o LREC elaborou a lista de transição dos respetivos trabalhadores, comprovando-se que, a 1 de janeiro de 1998, o impetrante constava como posicionado na categoria de assessor, índice 600, com referência a 14 de julho de 1995.

No decurso de 1998, verificou-se ainda uma progressão, pelo que, a 31 de dezembro de 1998, o subscritor da queixa titulava o índice 610, com a seguinte observação: *a) cargo dirigente.*

Por via do processo de transição de carreiras operado pelo Decreto-Lei n.º 404-A/98, o queixoso beneficiou do novo enquadramento remuneratório entretanto desenhado, estando colocado, em 1 de janeiro de 1999, no 2.º escalão, índice 770.

Mas é bom notar que, com a nomeação na categoria de assessor principal e consequente mudança reportada a 1995, o requerente já beneficiaria do competente reposicionamento no referido escalão e índice, daquela categoria.

(269) Estabelece as regras sobre ingresso, acesso e progressão nas carreiras e categorias de regime geral, bem como as respetivas escalas salariais.

(270) Cf. o n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 34/93, de 13 de fevereiro.

(271) Conforme atesta o ponto 3 da informação do Diretor de Serviços.

Por outro lado, na sequência da última progressão ocorrida em 1 de outubro de 1998, ocorreu um aumento salarial de 50 pontos, pelo que não pode ser invocado em favor da progressão para o 3.º escalão o tempo de serviço prestado no índice 770 desde a data em apreço.

Não se apresenta, pois, justificada a retificação de lista nominativa de transição, tal como sustentado na queixa, uma vez que apenas no início de outubro de 1998 o peticionante reuniria o tempo necessário para progredir para o escalão 2, índice 770 da categoria de assessor principal, com efeitos produzidos a 1 de outubro 1995, e não a 2 de maio de 1995.

É o que resulta dos elementos disponibilizados a este órgão do Estado, já que, constando, em 1 de janeiro de 1998 como posicionado na categoria de assessor principal, escalão 1, índice 700, com referência a 2 de setembro de 1995 (data em que perfez o módulo de tempo necessário para aceder àquela categoria), o queixoso transitaria para a categoria de assessor principal, referente ao escalão 1, índice 710 da nova escala salarial, apenas perfazendo o módulo de três anos para progressão no escalão 2, a 1 de outubro de 1998.

Por outro lado, o impetrante terá iniciado uma licença sem vencimento a 2 de fevereiro de 2001, a qual se manteve até 14 de outubro de 2008, não chegando a completar o tempo necessário para progredir para o escalão 3 da categoria de assessor principal. Padece, assim, de erro a proposta de transição do LREC, formulada em 1 de janeiro de 1999, para o escalão 3, índice 830, com base na progressão que teria ocorrido a 1 de janeiro do ano anterior, para aquele escalão.

Nos termos expostos, concluiu-se por incorreta a proposta de correção da transição promovida pelo LREC, sendo que, em conformidade, a transição promovida para o novo regime de vínculos, carreiras e remunerações da função pública, operada pela lista nominativa, a coberto do artigo 109.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, posicionando o requerente na colocação virtual da nova carreira de técnico superior, entre a posição 9.ª e 10.ª e nível 42 e 45, apresentou-se correta.

Por se mostrarem cumpridos, no caso concreto, os princípios da legalidade administrativa e da prossecução administrativa do bem comum com respeito pelos direitos dos particulares⁽²⁷²⁾, foi comunicada ao impetrante a improcedência parcial da queixa formulada ao Provedor de Justiça.



(272) Cf., por referência expressa aos princípios elencados, o acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 6 de dezembro de 2012, *in* <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/47d7d34279d8746e80257ad00053aea3> (acesso em 10 de abril de 2017).

Proc. Q-3774/17

Entidade visada: Direção-Geral da Reinserção e dos Serviços Prisionais

Data: 2017/07/06

Assunto: Subsídio de fixação

Foi solicitada a intervenção do Provedor de Justiça junto da Direção-Geral da Reinserção e dos Serviços Prisionais, contestando-se os termos em que se viria processando o cumprimento do regime ínsito no Decreto Regulamentar n.º 15/88, de 31 de março, diploma que instituiu a atribuição de subsídio de fixação aos funcionários providos em estabelecimentos prisionais nos arquipélagos da Madeira e dos Açores.

Referiam os peticionantes que, durante largo período, tal prestação acessória teria sido efetivamente retribuída a todos os elementos, sem prejuízo da respetiva naturalidade ou zona de residência, passando, nos últimos anos, a ser reconhecida apenas aos guardas prisionais originários do continente.

A estipulação de um acréscimo remuneratório apenas para os Guardas Prisionais provenientes do continente foi estabelecida pelo legislador de forma clara, definindo-se, igualmente, as motivações que conduziram à atribuição de tal incentivo: o isolamento decorrente das circunstâncias particulares da vida insular e as específicas condições económicas das regiões autónomas.

A concorrência destes fatores parecia originar ao tempo «uma notória dificuldade de recrutamento de funcionários» para o desempenho de funções em estabelecimentos prisionais regionais, com carácter estável e duradouro. No entanto, ficam expressamente excluídos da concessão aqueles funcionários que tenham a sua vida pessoal e familiar já radicada nas regiões autónomas, em particular, «na ilha onde esteja sediado o estabelecimento prisional em que exerçam funções».

Não releva o facto de, até setembro do ano 2000, o processamento do referido subsídio se ter efetivado de forma indistinta, alegadamente, por argumentos de justiça relativa, considerando-se que o custo de vida seria igual para todos os guardas prisionais que habitassem nas regiões autónomas.

Por outro lado, não se antevê como a aplicação do Decreto Regulamentar n.º 15/88, de 31 de março, pudesse consubstanciar uma violação do princípio da igualdade, já que este não se traduz na proibição de diferenciações, antes exigindo que as medidas de diferenciação sejam materialmente fundadas, derivando de vetores de necessidade, adequação e proporcionalidade à satisfação do seu objetivo.

Por ocasião de audiência concedida pelo Provedor de Justiça a elementos do Corpo da Guarda Prisional, no âmbito de deslocação à Região Autónoma da Madeira, foram igualmente invocadas novas situações de injustiça relativa e aparente desigualdade, suscitando-se que alguns dos trabalhadores da Direção-Geral vinham mantendo o respetivo subsídio, não obstante a circunstância de haverem entretanto constituído residência na Região.

Justificando-se, assim, a realização de diligência complementar junto da entidade visada, para apuramento do circunstancialismo invocado, foi recebida resposta por parte da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, concluindo-se que coexistem ainda dois regimes distintos em matéria de atribuição de suplementos remuneratórios, atenta a fusão dos serviços provenientes das extintas Direção-Geral dos Serviços Prisionais e Direção-Geral de Reinserção Social.

Nestes termos, e no que respeita aos trabalhadores oriundos da ex-Direção-Geral dos Serviços Prisionais, o pagamento do subsídio de fixação ocorre após o competente despacho autorizador, na sequência do pedido formulado pelo interessado, confirmada que esteja a deslocação.

Para avaliação deste contexto, é utilizado um formulário próprio do qual consta a nova morada e o endereço que o trabalhador detinha à altura de ingresso nos Serviços Prisionais.

Não relevam, assim, alguns casos, comuns no Corpo da Guarda Prisional, de trabalhadores originários das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores que exerçam funções nos estabelecimentos prisionais situados no continente, durante a frequência do curso de formação inicial para ingresso na carreira, e que, posteriormente, sejam colocados, com caráter temporário, nos estabelecimentos prisionais situados nas ilhas onde residiam à data da admissão no serviço.

Importa notar que a disciplina consignada no artigo 27.º e ss. do Regulamento de Distribuição e Transferências do Corpo da Guarda Prisional (despacho do diretor-geral dos Serviços Prisionais de 30 de Dezembro de 1999, *in Diário da República* n.º 67, 2.ª Série, de 20 de março de 2000) permite perceber a temporalidade das referidas colocações, no que especificamente respeita à carreira em apreço, não se encontrando, contudo, definidos os prazos a partir dos quais os trabalhadores são considerados radicados nas respetivas ilhas, após a deslocação.

Também neste contexto, a Lei Orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro), no seu artigo 36.º, possibilita a coexistência de diferentes regimes de atribuição de suplementos remuneratórios aos seus trabalhadores, pelo exercício de funções nas unidades orgânicas sediadas nas regiões autónomas.

Assim, no caso da extinta Direção-Geral dos Serviços Prisionais, verificou-se que apenas os funcionários deslocados são abonados do subsídio de fixação, no montante de 15% do respetivo vencimento base.

Relativamente à antiga Direção-Geral de Reinserção Social, concluiu-se que todos os trabalhadores são beneficiários de um subsídio mensal no montante de 15% do vencimento base, nos termos do disposto no artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 204-A/2001, de 26 de julho, cuja vigência ainda subsiste por via da aplicação do já referido artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 215/2012.

Face à diferenciação de procedimentos, alguns trabalhadores provenientes da extinta Direção-Geral dos Serviços Prisionais, sem direito a subsídio de fixação, vêm formulando pedidos para que lhes seja aplicado o quadro jurídico previsto para os funcionários oriundos da Direção-Geral da Reinserção Social, sem, contudo, lograrem o deferimento das respetivas pretensões, por inexistência de suporte legal.

Não obstante o circunstancialismo vigente, e de acordo com elementos recolhidos junto da entidade visada, encontrava-se a decorrer processo de revisão dos suplementos remuneratórios, na sequência da entrada em vigor do novo Estatuto do Corpo da Guarda Prisional, tendente a dirimir eventuais situações de injustiça relativa que vêm sendo suscitadas pelos trabalhadores.



Proc. Q-3380/17

Entidade visada: Câmara Municipal do Funchal

Data: 2017/09/01

Assunto: Faturação de água consumida em bocas-de-incêndio. Taxa

Foi requerida a intervenção do Provedor de Justiça junto da edilidade do Funchal, contestando-se o procedimento consubstanciado na alegada cobrança de faturação indevida, decorrente do consumo de água instalada nas bocas-de-incêndio de edifício sito no concelho.

Entendiam os queixosos que a efetivação do serviço em causa consubstanciaria um preço, enquadrável à luz do regime aprovado pela Lei n.º 23/96, de 26 de julho, na redação conferida pela Lei n.º 24/2008, de 2 de junho, invocando o prazo prescricional previsto no artigo 10.º do sobredito diploma.

No seguimento de diligências instrutórias efetivadas por este órgão do Estado, concluiu-se que se encontra a pagamento uma dívida no valor de X, acrescida de juros, concernente à cobrança de taxas de bocas-de-incêndio referentes aos anos de 2009 a 2016.

Nos termos do disposto no artigo 61.º do Regulamento dos serviços de abastecimento de água para o concelho do Funchal⁽²⁷³⁾, as bocas de incêndio têm ramal e canalizações interiores próprias e são constituídas e localizadas conforme parecer do Departamento de Águas ou do serviço de incêndios (n.º 1).

(273) Disponível através da ligação http://www.cm-funchal.pt/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=259&view=finish&cid=892&catid=152

Em conformidade, e de acordo com o n.º 4 do mesmo preceito, o fornecimento de água para as bocas-de-incêndio localizadas em prédios particulares será efetuado mediante a fixação de uma tarifa, a definir anualmente pelo Município.

Esta tarifa encontra-se prevista no n.º 5 do artigo 56.º da Tabela de Taxas, anexa ao respetivo Regulamento⁽²⁷⁴⁾, sendo liquidada no ano subsequente à prestação do serviço.

Na medida em que inexistem contadores associados às redes de primeira intervenção no combate a incêndios em edifícios, a faturação em causa reporta-se à taxa pela disponibilização do serviço e não ao consumo de água verificado nas bocas-de-incêndio, aplicando-se, pois, o regime consignado na Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro⁽²⁷⁵⁾, e não o enquadramento previsto para os serviços públicos essenciais⁽²⁷⁶⁾, quer no que respeita à liquidação, quer no que concerne aos prazos de caducidade e de prescrição.

Relativamente ao suporte financeiro da intervenção naquele setor, vem a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, enunciar, nos termos da alínea f), do n.º 1, do artigo 6.º, que «*as taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios, designadamente (...) pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil*».

Verifica-se, assim, um nexo de correspondência (jurídica) entre a prestação administrativa e o sujeito passivo do tributo, seja em termos de aproveitamento das utilidades, seja em termos de provocação dos serviços.

Estabelece, finalmente, o n.º 1 do artigo 8.º do RGTAL que as dívidas por taxas às autarquias locais prescrevem no prazo de oito anos a contar da data em que o facto tributário ocorreu, sendo que a citação, a reclamação e a impugnação interrompem a prescrição (cf. n.º 2).

Na medida em que as decisões de natureza administrativa apreciadas se revelaram providas da fundamentação legalmente exigida, não se afigurando censurável a atuação preconizada pela Câmara Municipal do Funchal no caso em apreço, o procedimento organizado pelo Provedor de Justiça foi fechado.



(274) Cf. o Regulamento Geral das Taxas, Outras Receitas e Licenças Municipais do Município do Funchal (RGTAL) em http://www.cm-funchal.pt/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=259&view=finish&cid=3925&catid=154.

(275) Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais.

(276) Aprovado pela Lei n.º 23/96, de 26 de julho, com as alterações que lhe sucederam.

9. Índice analítico

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
<i>Direitos Ambientais, Urbanísticos e Culturais</i>		
Autorização de utilização. Legitimidade. Lei da Liberdade Religiosa. Catedral da Família – Ministério Vida em Cristo	Proc. Q-2020/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 45	Câmara Municipal de Alcochete
Cálculo da renda económica de casa do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.	Proc. Q-4474/15 Sugestão Pág. 29	Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.
Declaração de impacto ambiental. Ampliação de pedreira. Construção de fábrica. Conformidade com planos municipais e restrições de utilidade pública. Pedreira Serrado das Oliveirinhas e fábrica de cal de Maxieira	Proc. Q-2556/14 Rec. n.º 1/A/2017 Pág. 8	Ministro do Ambiente
Discriminação nas condições de acesso a piscinas públicas. Discriminação de pessoas com risco agravado de saúde, designadamente portadores de SIDA/VIH	Proc. Q-8235/13 Sugestão Pág. 27	74 câmaras municipais
Incomodidade imputada à promoção de venda ambulante no âmbito das festas de São João, em Braga	Proc. Q-3275/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 44	Câmara Municipal de Braga
Licenciamento de obras na zona ribeirinha da cidade de Lisboa (antigos bar/discoteca BBC e restaurante <i>Piazza di Mare</i>)	Proc. Q-0404/16 Chamada de atenção Pág. 31	Câmara Municipal de Lisboa
Responsabilidade civil extracontratual. Indemnização por danos resultantes de acidente de viação	Proc. Q-6306/15 Chamada de atenção Pág. 40	Rodovias do Baixo Alentejo, ACE

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Restrições à circulação automóvel na Zona de Emissões Reduzidas no concelho de Lisboa	Proc. Q-6087/15 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 42	Câmara Municipal de Lisboa
Ruído da Queima das Fitas e do evento <i>NOS Primavera Sound</i>	Proc. Q-3025/16 Sugestão Pág. 25	Câmara Municipal do Porto
Troco em máquina de pagamento de EMEL	Proc. Q-6203/16 Chamada de atenção Pág. 39	EMEL- Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M.S.A.
<i>Direitos dos Agentes Económicos, dos Contribuintes e dos Consumidores</i>		
Cláusulas contratuais gerais. Direito de habitação turística	Proc. Q-6269/14 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 70	Clube Internacional de Férias, SA (CIF)
Comércio. Agravamento da taxa de terrado na Feira de Estarreja pelo atraso no pagamento	Proc. Q-2669/17 Sugestão Pág. 59	Câmara Municipal de Estarreja
Banca. Cópia do cartão de cidadão	Proc. Q-5884/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 74	Banco de Portugal
Banca. Débito direto. Dúvidas sobre legitimidade	Proc. Q-2823/15 Chamada de atenção Pág. 65	Caixa Geral de Depósitos (CGD)
Fiscalidade. Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI)	Proc. Q-4697/17 Sugestão Pág. 56	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
Fiscalidade. Dupla tributação internacional. Crédito de imposto	Proc. Q-6780/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 77	Autoridade Tributária e Aduaneira

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Fiscalidade. Execuções fiscais. Penhora de saldo de conta bancária. Dívida já paga. Morosidade na restituição do indevidamente penhorado. Artigo 81.º do CPPT	Proc. Q-7113/15 Chamada de atenção Pág. 63	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS)
Fiscalidade. Execuções fiscais. Restituição do remanescente do produto da venda do imóvel em execução fiscal quando a executada é uma sociedade comercial	Proc. Q-3967/16 Chamada de atenção Pág. 61	Direção de Serviços de Reembolsos
Fiscalidade. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). O impacto de algumas normas do Código do IRS (CIRS) nos agregados familiares portugueses	Proc. P-0009/16 Sugestão Pág. 51	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
<i>Direitos Sociais</i>		
Aprovação das verbas destinadas ao financiamento dos produtos de apoio destinados a pessoas com deficiência ou com incapacidades. Enquadramento jurídico da proteção na deficiência, nomeadamente quanto ao acesso dos beneficiários à bonificação por deficiência	Proc. Q-2275/17 e Q-0323/17 Sugestão Pág. 85	Secretária de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência
Cessação do pagamento da prestação de subsídio de lar por facto imputável aos serviços da segurança social	Proc. Q-3115/15 Chamada de atenção Pág. 91	Instituto da Segurança Social, I.P.
Compensação, através de deduções mensais na pensão de velhice, de uma dívida prescrita de contribuições como trabalhador independente	Proc. Q-0958/17 Chamada de atenção Pág. 92	Instituto da Segurança Social, I.P.
Concretização das medidas necessárias à aplicação do artigo 98.º-N do Código do Processo de Trabalho	Proc. Q-0264/16 Chamada de atenção Pág. 87	Secretária de Estado da Segurança Social

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Contas correntes dos contribuintes do sistema de segurança social. Declaração da situação contributiva. Apuramento e participação de dívida contributiva. Dever de boa administração. Direito à informação	Proc. Q-5562/16 Chamada de atenção Pág. 88	Secretária de Estado da Segurança Social
Convocatórias para comissões de verificação de incapacidades temporárias. Despesas com deslocações	Proc. Q-2396/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 95	Instituto da Segurança Social, I.P.
Duplo processamento mensal de algumas prestações sociais substitutivas da perda de remuneração (subsídios de desemprego, parentalidade, doença e por risco clínico durante a gravidez)	Proc. Q-0979/16 Chamada de atenção Pág. 89	Instituto da Segurança Social, I.P. e Secretária de Estado da Segurança Social
Proteção no desemprego de trabalhadores migrantes. Coordenação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros da União Europeia	Proc. Q-1971/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 93	Instituto da Segurança Social, I.P.
Regime de aposentação dos oficiais de justiça	Proc. Q-1988/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 97	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
Regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice na sequência de desemprego de longa duração	Proc. Q-3651/17 Sugestão Pág. 79	Secretária de Estado da Segurança Social
Regime legal de proteção na parentalidade. Subsídio parental nas licenças de gozo obrigatório	Proc. Q-3558/16 Sugestão Pág. 82	Secretária de Estado da Segurança Social

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Taxa contributiva aplicável aos produtores agrícolas cujos rendimentos provenham exclusivamente do exercício da atividade agrícola	Proc. Q-4658/16 e Q-0272/17 Sugestão Pág. 84	Instituto da Segurança Social, I.P.
<i>Direitos dos Trabalhadores</i>		
Alteração de categoria profissional. Mobilidade intercarreiras	Proc. Q-2779/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 120	Câmara Municipal de Guimarães
Dispensa para amamentação e aleitação. Docentes contratados. Circular n.º 6/2005, de 18 de maio	Proc. Q-2907/17 Chamada de atenção Pág. 118	Direção-Geral da Administração Escolar
Docentes dos quadros do Ministério da Educação. Acesso às vagas de Quadro de Zona Pedagógica do concurso externo	Proc. Q-6218/17 e outro Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 122	Ministério da Educação
Estatuto do Bolseiro de Investigação. Recurso a bolseiros de investigação para assegurar a satisfação de necessidades permanentes dos serviços	Proc. Q-0136/16 e Q-2336/16 Rec. n.º 2/B/2017 Pág. 99	Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
Militares. Acidentes de trabalho. Incapacidade permanente parcial. Procedimento administrativo	Proc. Q-5355/16 e outros Sugestão Pág. 107	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
Preenchimento de postos de trabalho da carreira médica sem processo de seleção	Proc. Q-0735/15 Chamada de atenção Pág. 117	Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, E.P.E.
Regulamento de Prestação de Serviço dos Docentes da Universidade de Coimbra	Proc. Q-2662/16 Sugestão Pág. 112	Universidade de Coimbra
Suplemento remuneratório de turno	Proc. Q-1213/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 120	Câmara Municipal do Seixal

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Trabalhador portador de deficiência ou doença crónica. Mobilidade	Proc. Q-6692/16 Chamada de atenção Pág. 115	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
Trabalhadora de limpeza a tempo parcial. Vínculo. Retribuição mínima mensal garantida	Proc. Q-3140/16 e outros Sugestão Pág. 109	Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.
<i>Direitos à Justiça e à Segurança</i>		
Acesso a documentos. Certificação	Proc. Q-5547/15 Chamada de atenção Pág. 133	Comandante do Arquivo Geral do Exército
Administração da justiça. Processo de execução. Substituição de agente de execução	Proc. Q-4295/15 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 137	Tribunal Judicial da Comarca do Porto
Atuação policial. Trânsito de veículos em serviço de urgência. Missão de polícia	Proc. Q-5292/15 e Q-7106/14 Chamada de atenção Pág. 130	Ministra da Administração Interna
Direito de menores. Abono de família. Regime de utilização	Proc. Q-1442/17 Chamada de atenção Pág. 136	Casa de Acolhimento Residencial Especializada
Direito rodoviário. Renovação do título de condução. Omissão de medidas	Proc. Q-2517/17 Sugestão Pág. 128	Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
Proteção jurídica. Prestações pagas pelo beneficiário de apoio judiciário na modalidade de pagamento faseado de taxa de justiça	Proc. Q-2343/16 Sugestão Pág. 124	Direção-Geral da Política de Justiça
Segurança interna. Omissão de atuação policial	Proc. Q-6024/15 Sugestão Pág. 123	Polícia de Segurança Pública. Comandante da Divisão da Amadora - Secção de Operações e Informações

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Segurança interna. Armas e explosivos. Legalização de arma de fogo da classe D	Proc. Q-4175/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 141	Polícia de Segurança Pública
Transportes. Segurança de pessoas e bens no Metropolitano de Lisboa. Omissão de medidas	Proc. Q-1637/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 149	Metropolitano de Lisboa, E.P.E.
<i>Direitos, Liberdades e Garantias; Saúde, Educação e Valorações de Constitucionalidade</i>		
Acesso às prestações do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Isenção de taxas moderadoras	Proc. Q-0808/16 Rec. n.º 1/B/2017 Pág. 151	Ministro da Saúde
Certificação de manuais escolares. Impedimento como agente certificador de quem tenha previamente emitido parecer sobre a adequação pedagógica e científica	Proc. Q-5767/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 199	Conservatória dos Registos Centrais
Conformidade orgânica e formal das regras de limitação da competência para subscrição de projetos de segurança contra incêndios em edifícios	Proc. Q-0374/17 Pedido de fiscalização da constitucionalidade Pág. 162	
Cuidados de saúde transfronteiriços. Funcionamento do Portal da Mobilidade Internacional de Doentes	Proc. Q-0391/17 Chamada de atenção Pág. 198	Diretor-Geral da Saúde
Dívida de propinas. Comunicação entre aluno e instituição de ensino. Clarificação de formulários em uso	Proc. Q-1242/17 e Q-3372/17 Chamada de atenção Pág. 195	Universidade de Aveiro e Instituto Politécnico de Portalegre
Exercício do direito de preferência. Proporcionalidade. Especificidades do regime do arrendamento rural face ao arrendamento urbano	Proc. Q-4687/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 202	Legislador

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
Pretensão de prioridade no atendimento pelos serviços públicos em geral, e pelos de registo civil em particular, a cidadãos portugueses, no caso concreto em processo conducente à atribuição de nacionalidade portuguesa	Proc. Q-5924/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 204	Conservatória dos Registos Centrais
Procedimentos de matrícula e sua renovação, na educação pré-escolar, ensinos básico e secundário. Critérios de prioridade na obtenção de vaga	Proc. Q-5555/15 Sugestão Pág. 189	Secretário de Estado da Educação
Remissão de dívida remanescente, por ex-aluno da Academia Militar comprovadamente sem condições de a solver, por aplicação retroativa de norma regulamentar entretanto introduzida	Proc. Q-7379/14 Sugestão Pág. 191	Chefe do Estado-Maior do Exército
Revisão do Estatuto da Ordem dos Enfermeiros. Atribuição do título de enfermeiro especialista. Regulamentação. Adaptação às novas regras legais	Proc. Q-1584/17 Chamada de atenção Pág. 197	Ordem dos Enfermeiros
Subvenções mensais vitalícias de ex-titulares de cargos políticos	Proc. Q-2849/17 Pedido de fiscalização da constitucionalidade Pág. 181	
Taxa moderadora. Inadmissibilidade da sua cobrança ao utente quando o custo total dos cuidados prestados seja imputado a terceiro responsável. Acidente em serviço. Ofensas corporais	Proc. Q-1636/17 Sugestão Pág. 193	Administração Central do Sistema de Saúde
Taxa municipal de proteção civil do Município de Lisboa	Proc. Q-6273/15 Pedido de fiscalização da constitucionalidade Pág. 169	

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
<i>Região Autónoma dos Açores</i>		
Abono para falhas. Pagamento. Hospital de Santo Espírito da Ilha Terceira, E.P.E.R	Proc. Q-7193/14 Chamada de atenção Pág. 211	Vice-Presidência do Governo Regional dos Açores
Concurso de recrutamento. Habilitações	Proc. Q-3149/15 Sugestão Pág. 207	Direção Regional da Educação
Educação. Ensino secundário. Alunos. Avaliação	Proc. Q-2859/16 e Q-2892/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 227	Escola Básica e Secundária Tomás de Borba
Fiscalização municipal. Elevador	Proc. Q-5854/14 Sugestão Pág. 210	Câmara Municipal de Ponta Delgada
Paisagem protegida de interesse regional da cultura da vinha da ilha do Pico. POOC. Empreendimento turístico	Proc. Q-2951/14 Chamada de atenção Pág. 217	Câmara Municipal da Madalena
Processo de inventário. Proteção jurídica. Acesso ao regime previsto na Lei n.º 23/2013, de 5 de março, face à inexistência de cartório notarial privado na ilha das Flores	Proc. Q-0145/14 Sugestão Pág. 205	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. e Ordem dos Notários
Recursos humanos. Direito à saúde. Justificação de faltas	Proc. Q-0760/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 221	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
Recursos humanos. Procedimento concursal. Nacionalidade	Proc. Q-2993/16 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 224	Comando Aéreo dos Açores
Trabalho independente. Isenção. Efeitos	Proc. Q-1429/15 Chamada de atenção Pág. 215	Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A.

Assunto	N.º de Procedimento N.º Pág.	Entidade visada
<i>Região Autónoma da Madeira</i>		
Alteração do posicionamento remuneratório	Proc. Q-0569/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 235	Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública
Faturação de água consumida em bocas de incêndio. Taxa	Proc. Q-3380/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 240	Câmara Municipal do Funchal
Incomodidade sonora. Ruído de vizinhança	Proc. Q-6302/15 Chamada de atenção Pág. 232	Município de Porto Moniz
Jornada contínua	Proc. Q-3773/17 Chamada de atenção Pág. 233	Universidade da Madeira
Jornada contínua	Proc. Q-3773/17 Sugestão Pág. 228	Universidade da Madeira
Ruído	Proc. Q-3309/14 Sugestão Pág. 231	Município do Funchal
Subsídio de fixação	Proc. Q-3774/17 Tomada de posição de não provimento de queixa Pág. 238	Direção-Geral da Reinserção e dos Serviços Prisionais
Subsídio de mobilidade	Proc. Q-2715/16 ; Q-2716/16; Q-2757/16; Q-2835/16 e Q-3394/16 Sugestão Pág. 229	TAP Portugal

10. Principais siglas e abreviaturas

ABIC – Associação de Bolseiros de Investigação Científica
ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde
AE – Agente de Execução
AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
AIMI – Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil
ANET – Associação Nacional de Engenheiros Técnicos
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil
ANSR – Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
APA – Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
CA – Comissão de Avaliação
CAAJ – Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça
CAE – Classificação das Atividades Económicas
CCDR-LVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CE – Código da Estrada
CGD – Caixa Geral de Depósitos
CHUC – Centro Hospitalar Universitário de Coimbra, E.P.E.
CIF – Clube Internacional de Férias, S.A.
CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CIT – Certificado de Incapacidade Temporária
CPA – Código do Procedimento Administrativo
CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário
CPT – Código do Processo de Trabalho
CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP – Constituição da República Portuguesa
CSM – Conselho Superior de Magistratura
DGE – Direção-Geral de Educação
DGESTE – Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça
DGS – Direção-Geral de Saúde
DIA – Declaração de Impacto Ambiental
DRAPMA – Direção Regional da Administração Pública e Modernização Administrativa

DRAM – Direção Regional dos Assuntos do Mar
DRE – Direção Regional de Educação
DSR – Direção de Serviços de Reembolsos da Autoridade Tributária e Aduaneira
EBI – Estatuto de Bolseiro de Investigação
ECDU – Estatuto da Carreira Docente Universitária
EDA – Eletricidade dos Açores
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M.S.A.
EN – Estrada Nacional
EOSAE – Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução
GAT – Grupo de Ativistas em Tratamentos
IAS – Indexante dos Apoios Sociais
IASAÚDE – Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM
IASFA – Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.
IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
IGT – Instrumentos de Gestão Territorial
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes
IPRA – Instituto de Segurança Social dos Açores
IRN – Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISS – Instituto de Segurança Social, I.P.
KBA – *Kraftfahrzeugbesam* (entidade alemã responsável pela concessão de homologações de modelos de veículos)
LGT – Lei Geral Tributária
LLR – Lei da Liberdade Religiosa
LREC – Laboratório Regional de Engenharia Civil
OA – Ordem dos Arquitetos
OE – Ordem dos Engenheiros
OET – Ordem dos Engenheiros Técnicos
PDM – Plano Diretor Municipal
PEF – Processo de Execução Fiscal
PJ – Polícia Judiciária
PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo
POOC – Plano de Ordenamento da Orla Costeira
PREVPAP – Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública e Setor Empresarial do Estado
PSP – Polícia de Segurança Pública
QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza

RCCG – Regime das Cláusulas Contratuais Gerais
RCTFP – Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas
REN – Reserva Ecológica Nacional
RGSS – Regime Geral da Segurança Social
RJAIA – Regime Jurídico da Avaliação do Impacto Ambiental
RJAM – Regime Jurídico de Armas e Munições
RJHP – Regime Jurídico de Habitação Periódica
RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
RPDML – Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa
RPSC – Regime de Proteção Social Convergente
RSP – Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica
RTL/RGTAL – Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
SAPA – Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio
SCIE – Regime Jurídico da Segurança Contra Incêndios em Edifícios
SEAF – Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais
SEAT – SEAT Portugal Unipessoal, Lda.
SIVA – Sociedade de Importação de Veículos Automóveis, S.A.
SMPC – Serviço Municipal de Proteção Civil
SNS – Serviço Nacional de Saúde
STA – Supremo Tribunal Administrativo
SVI – Sistema de Verificação de Incapacidades
TMPC – Taxa Municipal de Proteção Civil
UC – Unidade de Conta Processual
UMA – Universidade da Madeira
ZER – Zona de Emissões Reduzidas





PROVEDOR DE JUSTIÇA MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO

RELATÓRIO
À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 2017

Lisboa, 2018



Este documento pretende relatar a atividade desenvolvida, no ano de 2017, 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.

Título: Mecanismo Nacional de Prevenção

Relatório à Assembleia da República – 2017

Edição – Provedor de Justiça – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Manuel Gomes Teixeira, Sara Duarte, Miguel Baltazar

Impressão – Artipol

Tiragem – 100 exemplares

Depósito legal – 390963/15

ISSN – 2183-508X

Como contactar o Mecanismo Nacional de Prevenção

Rua do Pau de Bandeira, 7-9

1249-088 Lisboa

Telefone 213 92 67 45 – Fax 21 396 12 43

mnp@provedor-jus.pt

<http://www.provedor-jus.pt/mnp>

Índice

Mecanismo Nacional de Prevenção: estrutura de apoio e demais recursos	7
I. Atividade do Mecanismo Nacional de Prevenção	11
1. Visitas a locais de detenção	12
1.1. Dados estatísticos	12
1.2. Visitas realizadas no ano de 2017	15
2. Relatório temático sobre os centros de instalação temporária ou espaços equiparados para cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo	58
II. Recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção	63
2.1. Apreciação geral	64
2.2. Recomendações emitidas em 2017	67
III. Atividades de participação e de divulgação institucional do Mecanismo Nacional de Prevenção	133
3.1. Participação	134
3.2. Divulgação institucional	135
Outros índices	137
1. Índice de gráficos	138
2. Índice de quadros	138
3. Índice analítico das visitas a locais de detenção	138
4. Índice analítico das Recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção	142
Siglas e abreviaturas	145





*Mecanismo Nacional de
Prevenção: estrutura de
apoio e demais recursos*

Mecanismo Nacional de Prevenção: estrutura de apoio e demais recursos

O Estado Português aprovou e ratificou, em 2013, o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos (PFCAT), uma vez que as partes que ratificaram a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos (CAT) reconheceram que se impunha como necessário a consagração de medidas complementares para que fossem atingidos os objetivos recortados por essa Convenção.

Na verdade, o PFCAT pretendia instituir um sistema de visitas regulares a locais de detenção, o que, conseqüentemente, permitiria, através de meios não judiciais, assegurar uma proteção mais próxima e efetiva das pessoas privadas da liberdade. Estas visitas deveriam ser asseguradas por organismos internacionais e por mecanismos nacionais independentes. Quanto aos primeiros, foi criado o Subcomité para a Prevenção da Tortura, SPT. No que concerne aos segundos, em Portugal, foi criado um organismo de visitas para a prevenção da tortura denominado Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP), sendo essa qualidade atribuída ao Provedor de Justiça, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio.

No que concerne às funções do MNP estas podem ser desdobradas do seguinte modo: i) visitar e verificar regularmente o tratamento das pessoas privadas de liberdade; ii) dirigir recomendações às autoridades competentes; e apresentar propostas e observações a respeito da legislação vigente ou projetos legislativos sobre a matéria.

O MNP possui uma estrutura própria de apoio que permite que este leve a cabo as suas atribuições, a qual é constituída pelo conselho consultivo, pela comissão de coordenação e pelo núcleo de visitantes. Dispõe ainda de apoio administrativo próprio e específico.

O *conselho consultivo* é o principal órgão de aconselhamento do MNP, com competência para, nomeadamente, dar parecer sobre o plano anual de atividades, apresentar propostas de visitas a locais de detenção e para dar parecer sobre o relatório anual de atividades.

Este órgão é constituído pelo Provedor de Justiça, que preside ao mesmo, e por onze vogais. Seis destes vogais foram designados por entidades que gozam, também elas, de estatuto de independência, que são a Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, o Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público. Integram também este conselho três individualidades de reconhecido estatuto ético e cívico, designadas pelo Provedor de Justiça enquanto MNP. Os últimos dois vogais representam associações com objeto social e atividades relevantes para a prossecução das finalidades do PFCAT, que são cooptadas pelos demais membros deste órgão.

Em 2017, o conselho consultivo reuniu apenas uma vez. Essa reunião aconteceu em 18 de maio e que teve como objetivo, em outros, a discussão do relatório anual de atividades. No entanto, não se verificou o necessário quórum deliberativo, nos termos do regulamento que rege o seu funcionamento.

A *comissão de coordenação*, inicialmente, era constituída por três elementos, sendo integrada por cinco membros em 2017. A este órgão compete coadjuvar o MNP no desempenho da sua atividade, ou seja, tem competência para elaborar a proposta do plano de atividades e para *controlar* a respetiva execução; elaborar o relatório anual de atividades; preparar a planificação das visitas a concretizar pelo MNP, nas quais também participa; e formular propostas de recomendação.

No que concerne ao *núcleo de visitantes* este é constituído por nove elementos, sendo eles colaboradores do Provedor de Justiça, aos quais cumpre a realização das visitas inspetivas aos espaços de detenção, a redação das respetivas atas e a apresentação de propostas de recomendações.

Para que seja levada a cabo esta atividade, o MNP pode solicitar a participação de outros colaboradores da Provedoria de Justiça, assim como de peritos com conhecimentos técnicos e científicos adequados à finalidade de cada visita ou tendo em consideração a caracterização dos locais a visitar.

O MNP para assegurar a sua específica atividade, desenvolvida de forma autónoma, tem afeto um trabalhador que presta todo o apoio administrativo necessário à concretização desta.

À semelhança do que aconteceu nos anos transatos, 2015 e 2016, o MNP contou com recursos financeiros próprios, com inscrição autónoma no orçamento do Provedor de Justiça, concretamente, na verba que tem como finalidade suportar as despesas com o seu funcionamento.





*I. Atividade do Mecanismo
Nacional de Prevenção*

I. Atividade do Mecanismo Nacional de Prevenção

1. Visitas a locais de detenção

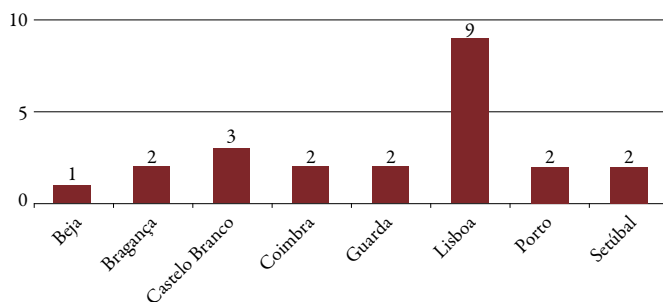
1.1. Dados estatísticos

No ano de 2017 o Mecanismo Nacional de Prevenção realizou 23 visitas a locais onde se encontram pessoas privadas da sua liberdade. À semelhança dos anos anteriores, e de acordo com a metodologia adotada, estas ações foram efetuadas por elementos do núcleo de visitantes, membros da comissão de coordenação e por um perito externo (médico psiquiatra).

Na escolha dos locais a visitar, manteve-se o critério de procurar diversificar a sua tipologia, bem como alcançar a dispersão geográfica possível face ao número de visitas realizadas. Paralelamente, foi estabelecida como prioridade a realização de visitas a todos os centros educativos, para acompanhamento das recomendações formuladas no âmbito do relatório temático de avaliação, elaborado no ano de 2016.

Gráfico I

Distribuição geográfica das visitas realizadas no ano de 2017

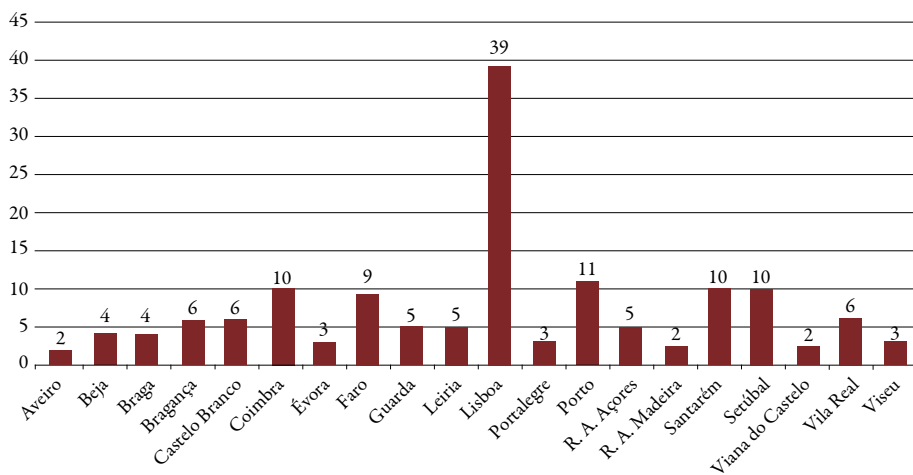


Através da análise do gráfico I é possível verificar que, das 23 visitas efetuadas pelo Mecanismo Nacional de Prevenção, 9 foram realizadas a locais privativos da liberdade sítos no distrito de Lisboa, correspondendo a 39% do total. Esta realidade justifica-se, como já foi referido em anos anteriores, pela elevada concentração de locais de detenção neste distrito. Os outros distritos onde estão instalados locais privativos da liberdade objeto de visitas, no ano de 2017, do MNP foram, por ordem decrescente, os seguintes: Castelo Branco (3); Bragança (2); Coimbra (2); Guarda (2); Porto (2); Setúbal (2); Beja (1). Assinale-se que, não obstante a diminuição do número de visitas realizadas no ano de 2017, foi ainda assim possível visitar 8 distritos.

Conforme consta do gráfico *infra*, tendo por referência o número total de visitas realizadas pelo MNP (145) desde o início da sua atividade⁽¹⁾, constata-se que o MNP já atuou em todo o território nacional, estendendo a sua ação aos 18 distritos de Portugal continental e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Novamente, pelas já aludidas razões de elevada concentração geográfica e tipológica, o distrito de Lisboa é o mais representado neste particular ponto, com a percentagem de 26,9% do total de visitas realizadas. Seguem-se, por ordem decrescente, os distritos do Porto (7,5%), Coimbra (6,9%), Santarém (6,9%), Setúbal (6,9%) e Faro (6,2%). Com 4,1% surgem os distritos de Bragança, Castelo Branco e Vila Real. Os distritos da Guarda e Leiria, bem como a Região Autónoma dos Açores, representam, cada um, 3,4% das visitas realizadas. Beja e Braga, 2,75%; Évora, Portalegre e Viseu, 2,1%; e Aveiro, Viana do Castelo e a Região Autónoma da Madeira, 1,4%.

Gráfico II

Distribuição geográfica do total das visitas realizadas
(2014, 2015 e 2016, 2017)

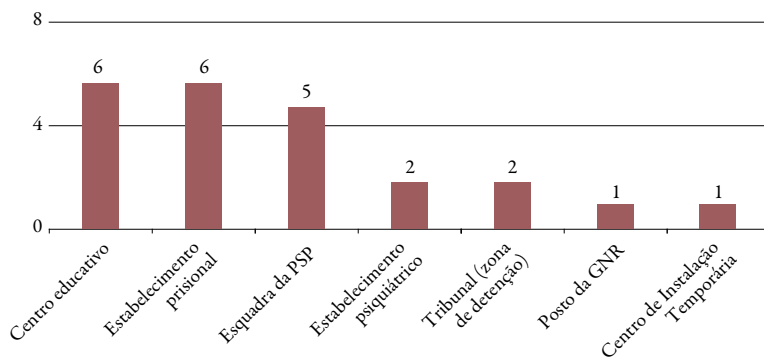


No que diz respeito à distribuição tipológica dos locais privativos da liberdade, o gráfico *infra* permite observar que a maioria (12) das 23 visitas realizadas foi feita a centros educativos (6) e a estabelecimentos prisionais (6). Foram também efetuadas visitas a 5 esquadras da Polícia de Segurança Pública, a 2 estabelecimentos psiquiátricos, a 2 zonas de detenção de tribunais, a 1 posto da GNR e a 1 centro de instalação temporária para cidadãos estrangeiros.

(1) No segundo semestre de 2014.

Gráfico III

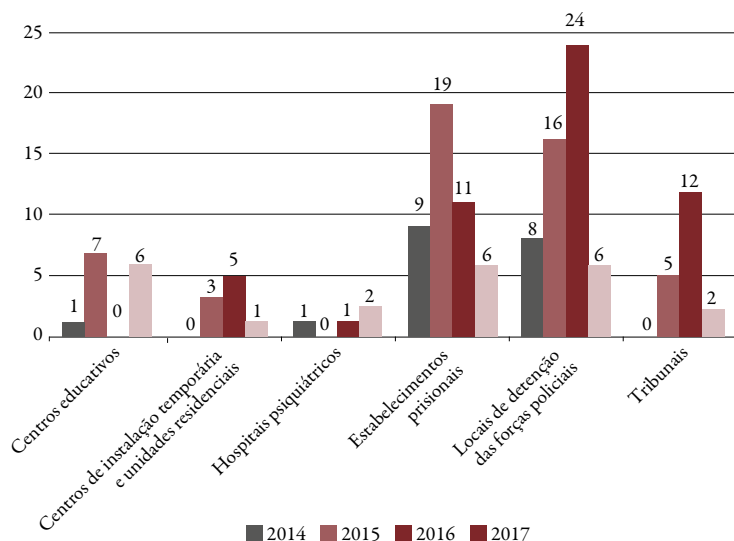
Número de visitas realizadas em 2017,
por tipo de local de privação da liberdade



Como já foi mencionado, no ano de 2017 foram visitados todos os centros educativos existentes no país, para assim se monitorizar a adesão efetiva às recomendações emitidas pelo MNP, no âmbito do relatório especial realizado a estes centros no ano de 2016.

Gráfico IV

Distribuição tipológica do total das visitas realizadas
(comparação entre 2014, 2015 e 2016, 2017)



Face à significativa diferença entre o número total de visitas realizadas nos diversos anos de atividade – que desaconselha a comparações lineares – importa sobretudo destacar a diversidade da tipologia de locais privativos da liberdade já visitados. Com efeito, ao longo da sua atividade, o MNP já visitou seis categorias diferentes de locais onde se encontram pessoas privadas ou limitadas na sua liberdade, e, por essa razão, pôde recolher importantes elementos que lhe permitem hoje conhecer realidades muito variadas. Variedade que pode resultar: *i*) do estatuto processual das pessoas (*e.g.* os detidos que se encontram nos locais de detenção das forças policiais ou os que se encontram em estabelecimento prisional em cumprimento de medida de coação ou de pena); *ii*) da idade (os jovens com idade compreendida entre os 12 e os 16 anos que tenham praticado factos qualificados como crime e aos quais tenha sido aplicada medida de internamento em centro educativo); *iii*) da nacionalidade (os cidadãos estrangeiros que estão nos centros de instalação temporária ou estabelecimentos equiparados); *iv*) da situação de saúde (as pessoas internadas em unidades de psiquiatria).

Entre 2014 e 2017, sob o ponto de vista quantitativo absoluto, os locais onde se encontram pessoas privadas da liberdade mais visitados foram as zonas de detenção das forças policiais com 54 visitas, seguidas pelos estabelecimentos prisionais com 45. Estes resultados encontram natural explicação na circunstância de serem, por um lado, os locais existentes em maior número, e, por outro, os locais onde se encontram mais pessoas privadas da sua liberdade.

Analisando o número total de visitas realizadas sob uma perspetiva relativa, assinala-se que, quer os centros educativos, quer os centros de instalação temporária para estrangeiros, não obstante terem um número de visitas inferior aos locais de detenção das forças policiais, estabelecimentos prisionais e tribunais, foram já todos visitados. No caso particular dos centros educativos, cada um deles já foi objeto de, pelo menos, duas visitas.

1.2. Visitas realizadas no ano de 2017

Nas páginas seguintes serão apresentados os registos individualizados das observações relativas às visitas que o MNP efetuou no decurso do ano de 2017. Estas observações serão ordenadas de modo crescente, por referência ao número que lhe foi atribuído, e inicialmente identificadas através da data da sua realização, o local visitado e o objeto analisado.

Visita n.º 1-2017**Data:** 16.02.2017**Local de detenção:** Estabelecimento Prisional da Carregueira (Lisboa)**Objeto:**

- i)* Existência de Programas de Ocupação – Profissional/Formação/Ensino/Atividades e Tempo Livre;
- ii)* Tramitação dos procedimentos disciplinares;
- iii)* Mecanismos de comunicação entre a comunidade prisional e a direção do estabelecimento

No dia 16 de fevereiro de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita ao Estabelecimento Prisional da Carregueira, com o intuito de aferir a existência de programas de ocupação profissional, de formação e de ensino para a comunidade prisional. Procedeu-se também à análise dos últimos 10 (dez) processos disciplinares que culminaram com a aplicação de uma sanção disciplinar, bem como à forma como são estabelecidos os canais de comunicação ente os reclusos e a Direção.

Apurou-se quanto à taxa de ocupação dos reclusos, nas suas diversas vertentes o seguinte:

Atendendo a um universo prisional de 707 reclusos, concluiu-se que a taxa de ocupação é de cerca de 52%. Dos 369 reclusos com ocupação laboral, 233 trabalham por conta de entidades externas resultantes de parcerias realizadas entre o estabelecimento prisional e empresas privadas.

Estavam inscritos 13 reclusos no curso de formação profissional de costureiro industrial. Em termos de ensino, no ano escolar em curso, inscreveram-se 223 reclusos, dos quais 56 já anularam a matrícula. Sete reclusos frequentam o ensino superior.

São asseguradas atividades de ocupação de tempos livres, como futsal, futebol, basquetebol, voleibol, atletismo e jogos de mesa. Atualmente, por razões de segurança, o ginásio do estabelecimento prisional não se encontra em funcionamento. No âmbito de uma parceria com a Cruz Vermelha, semanalmente desloca-se ao estabelecimento prisional uma professora de ginástica para ministrar aulas de educação física a idosos. Em 2016 foram promovidas cinco sessões culturais e, alternada ou conjuntamente, artísticas em cooperação com entidades externas, nas quais estiveram envolvidos 416 reclusos.

Por ocasião desta visita, constatou-se ainda que estão em funcionamento programas de saúde e prevenção da doença atinentes, essencialmente, aos comportamentos aditivos e às dependências, de um programa relacionado com crimes estradais, assim como de programas dirigidos a necessidades criminógenas específicas de ofensores adultos, uma vez que cerca de 65% dos reclusos afetos ao estabelecimento prisional cumprem pena privativa de liberdade pela prática de crimes sexuais.

No que concerne à análise dos processos disciplinares, chegou-se à conclusão que não resultou qualquer situação merecedora de reparo, designadamente quanto aos formalismos subjacentes aos mesmos.

Quanto à comunicação com a direção, apurou-se que a mesma é realizada através de caixas que se encontram em cada ala para o efeito. É uma funcionária administrativa que tem a chave e abre as caixas semanalmente, direcionando-as para os setores competentes consoante os temas das mesmas. A diretora, todas as semanas, lê as queixas que lhe são destinadas e responde diretamente aos reclusos ou encaminha-as para os seus adjuntos. Além das caixas de comunicação com a direção existem mais duas: uma para a chefia e outra para os serviços clínicos.

Todos os reclusos entrados são ouvidos pela diretora. Os restantes são ouvidos de acordo com a sua disponibilidade.



Visita n.º 2-2017

Data: 16.02.2017

Local de detenção: Estabelecimento Prisional do Linhó (Lisboa)

Objeto:

- i)* Existência de Programas de Ocupação – Profissional/Formação/Ensino/Atividades e Tempo Livre;
- ii)* Tramitação dos procedimentos disciplinares;
- iii)* Mecanismos de comunicação entre a comunidade prisional e a direção do estabelecimento

No dia 16 de fevereiro de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita ao Estabelecimento Prisional do Linhó, com o intuito de aferir a existência de programas de ocupação profissional, de formação e de ensino para a comunidade prisional. Procedeu-se também à análise dos últimos 10 (dez) processos disciplinares que culminaram com a aplicação de uma sanção disciplinar e à forma como são estabelecidos os canais de comunicação entre os reclusos e a Direção.

Apurou-se, quanto à taxa de ocupação dos reclusos nas suas diversas vertentes, o seguinte:

Atendendo a um universo prisional de 541 reclusos, e excluindo 90 reclusos que cumprem pena de prisão por dias livres, concluiu-se que a taxa de ocupação laboral é de cerca de 43%. Dos 196 reclusos com ocupação laboral, 81 trabalham por conta de entidades externas, resultantes de parcerias realizadas entre o estabelecimento prisional e empresas privadas, e os restantes 115 trabalham nas áreas de limpeza e manutenção.

Inscreveram-se 38 reclusos em cursos de formação profissional. Treze encontravam-se a frequentar o curso de operador de manutenção hoteleira e 25 eram alunos a frequentar o curso de padeiro e pasteleiro. Em termos de ensino, no ano escolar em curso, inscreveram-se 93 reclusos, dos quais 31 no ensino básico e 62 no ensino secundário.

Como aspeto menos positivo foi identificado o facto de não haver professor de educação física, que é um dos objetivos desta direção assegurar alguém que possa promover e dinamizar o desporto.

Constatou-se também que estavam a decorrer cinco projetos de voluntariado, no âmbito de competências relacionais, gestão de *stress* e reabilitação, visita solidária e prevenção da reincidência.

No que concerne à análise dos processos disciplinares, chegou-se à conclusão que não resultou qualquer situação merecedora de reparo, designadamente quanto aos formalismos subjacentes aos mesmos.

Quanto aos canais de comunicação entre a comunidade prisional e a direção, constatou-se que não existem caixas de comunicação, apesar de a colocação das mesmas ser entendida como uma prioridade. Não obstante, a diretora do estabelecimento prisional atende os reclusos diretamente e de acordo com a sua disponibilidade. Os contactos com os serviços clínicos são feitos pelos reclusos, diretamente nos serviços ou, a quando da toma de medicação, aos enfermeiros.



Visita n.º 3-2017

Data: 17.02.2017

Local de detenção: Estabelecimento Prisional de Setúbal

Objeto:

- i)* Averiguar as condições de habitabilidade dos alojamentos, em especial das camaratas e das celas disciplinares;
- ii)* Verificar as condições de funcionamento da cozinha e dos refeitórios;
- iii)* Analisar os procedimentos e os mecanismos de comunicação da população prisional com a direção;
- iv)* Averiguar o respeito dos direitos e dos deveres dos reclusos

No dia 17 de fevereiro de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita ao Estabelecimento Prisional de Setúbal, com o intuito de aferir a conformidade de cada um dos aspetos enumerados supra.

O edifício prisional encontra-se em estado de degradação avançado, potenciado pela sua antiguidade e pela ausência das necessárias intervenções. No entanto, quanto aos

espaços de alojamento verificou-se a reabilitação de alguns destes – à data da visita tinham sido remodeladas cinco celas –, norteada pelo objetivo de vir a ser abarcada a totalidade dos mesmos.

Ademais, os espaços do regime aberto terão sido alvo de intervenção (obras na sua fase final), tendo em vista, designadamente, a receção dos reclusos em cumprimento de pena de prisão por dias livres. Intervenção essa que, segundo informação prestada pela direção, permitirá a libertação de espaço atualmente afeto a tal fim, com potenciais ganhos para a população prisional em regime fechado (*v.g.*, desenvolvimento de atividades ocupacionais).

Destacado pela direção, e confirmado durante a visita, foi o elevado estado de desgaste do material que equipa os espaços em causa (*v.g.*, armários, cadeiras e mesas). Porém, esta necessidade não é passível de ser diretamente colmatada pela direção do estabelecimento prisional, atento o sistema centralizado de compras em vigor neste domínio.

Quanto ao segundo aspeto – condições de funcionamento da cozinha, espaços adjacentes e refeitório – observaram-se deficientes condições de funcionamento da cozinha, em termos que tornam impossível a sua utilização de acordo com os padrões mínimos de higiene, salubridade e segurança a observar neste domínio.

Ainda a este respeito verificou-se que o estabelecimento prisional se debate com a carência de cerca de cem pratos. Daqui decorre, em termos práticos, que a toma das refeições por parte da totalidade da população prisional está condicionada pela rapidez da lavagem e secagem dos pratos já utilizados. Na verdade, verificou-se que a tarefa de lavagem e secagem dos pratos em uso no refeitório está a cargo de dois reclusos, os quais se socorrem, para o efeito, de alguidares previamente cheios com água e com detergente, pondo flagrantemente em causa as condições de higiene e segurança em que a mesma se processa.

O refeitório visitado, contíguo à cozinha, e desta separado por gradão, ocupa atualmente duas salas, nas quais são visíveis alguns sinais de humidade, com particular incidência no teto. Notou-se ainda que, a separação entre aqueles dois espaços é feita por uma pequena zona de passagem, coincidente com a área reservada à entrada dos reclusos. Entrada essa a qual se processa, durante todo o ano, e independentemente das condições climáticas, através do pátio de recreio, sem que tenha sido instalada qualquer cobertura que permita abrigar os reclusos da chuva ou do sol intenso, enquanto aguardam pelo acesso à zona de refeições. Tal assim acontecerá uma vez que, em virtude da atual configuração do espaço em causa (dividido por zona de arrumação acessível a partir do exterior), não é possível assegurar a sua utilização, em simultâneo, pela totalidade da população prisional afeta ao estabelecimento prisional.

Quanto aos canais de comunicação entre a direção e a comunidade prisional, apurou-se que as exposições e pedidos dirigidos àquela são depositados em uma caixa existente na zona prisional, aberta diariamente pelo seu secretariado.

Com o intuito de averiguar o respeito dos direitos dos reclusos, manteve-se conversa reservada com cidadãos presos preventivamente, assim como com alguns reclusos, já condenados, que manifestaram vontade nesse sentido.

Questionados acerca do tratamento dispensado pelos serviços prisionais, foi referida a demora no atendimento, tanto pelos serviços de educação, como pela direção, em termos mais evidentes neste último caso, de resto reconhecidos pela diretora do estabelecimento. Abordada a problemática do tratamento de que são alvo, bem como do sentimento de segurança experimentado, nada de negativo foi assinalado.

Conclui-se, portanto, que a realidade encontrada no Estabelecimento Prisional de Setúbal é merecedora de especial reparo, designadamente quanto às condições e ao funcionamento da cozinha, espaços adjacentes e do refeitório. Sendo certo que esta situação, que já foi detetada em 2014, só se veio a agravar.



Visita n.º 4-2017

Data: 17.02.2017

Local de detenção: Esquadra de Setúbal da Polícia de Segurança Pública (Setúbal)

Objeto:

- i)* Aferir, mediante a realização de entrevistas, a observância do direito a um tratamento digno; averiguar o cumprimento do direito de constituir advogado, contactar telefonicamente com o defensor e a comunicar com familiar ou pessoa de confiança;
- ii)* Aferir da existência (ou não) de condições de habitabilidade das zonas de detenção;
- iii)* Verificar o cumprimento das normas legais e regulamentares dos procedimentos de internamento compulsivo

No dia 17 de fevereiro de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita à Esquadra de Setúbal da Polícia de Segurança Pública, com o intuito primeiro de verificar a observância do direito dos cidadãos detidos a um tratamento digno, nomeadamente, se os direitos a constituir advogado, contactar telefonicamente com o defensor e a comunicar com familiar ou pessoa de confiança não eram respeitados. Nesta data não havia cidadãos detidos, pelo que não foi possível proceder à audição de detidos como previsto.

Foram então averiguadas as condições de habitabilidade dos espaços de detenção, para o efeito foi visitada a zona de detenção que se situa não nas instalações da 1.ª Esquadra de Setúbal, mas no pátio da Divisão de Setúbal da Polícia de Segurança Pública sita na mesma rua, mas em um outro edifício.

Concretamente: existem duas celas ativas, uma individual outra com lotação para duas pessoas, as quais são limpas diariamente quando têm detidos e objeto de desinfeção após

cada utilização, nunca tendo havido necessidade de proceder à sua desinfestação. As celas têm apenas iluminação artificial, devidamente protegida por rede metálica, sendo o arejamento insuficiente, garantido apenas por uma placa de ferro perfurada. A cela dupla é dotada de maciço em betão, com estrado em madeira embutido, existindo uma baia de proteção que garante a privacidade das instalações sanitárias. O lavatório é de cerâmica e está incrustado em maciço revestido a azulejo. A torneira de segurança encontra-se no exterior, sendo as canalizações interiores.

Não obstante a antiguidade do edifício, não são visíveis infiltrações na zona de detenção, mas no que respeita à climatização é de assinalar que não existe isolamento, nem está instalado qualquer equipamento, que, por exemplo, possibilite fazer frente ao frio que ali se prevê fazer sentir durante o inverno.

Também não existe um dispositivo para emissão de sinal sonoro para chamada do militar vigilante em caso de necessidade de assistência, o que é muito relevante atenta a distância razoável entre a zona de detenção e o local onde se encontra o agente. Ainda que tenha sido referido que o agente de serviço, com o apoio do agente que está no controlo das entradas (junto ao portão) no Comando da Divisão, está atento e verifica as celas inúmeras vezes durante o dia, o que não significa que mesmo assim seja garantida a assistência e segurança do detido.

Aquando da entrada do detido, são-lhe entregues apenas cobertores. Quando questionado sobre a inexistência de lençóis, ainda que descartáveis, foi referido pelo Comissário que os mesmos não eram disponibilizados atentos os riscos de suicídio.

Aos cidadãos detidos são asseguradas três refeições (pequeno-almoço, almoço e jantar).

No que respeita à existência de pessoas a cargo do detido, designadamente crianças, jovens e idosos, foi referido pelo Comissário que é sempre verificada a necessidade de intervenção, promovendo-se as diligências e os contactos necessários ao controle destas situações, designadamente através da Linha Nacional de Emergência Social (144) e do eventual contacto com familiares e amigos.

O painel dos direitos e deveres dos detidos, nas línguas portuguesa, espanhola, inglesa e francesa, encontra-se na zona de atendimento ao público.

Em caso de sobrelocação é efetuada transferência do(s) detido(s) para as Divisões da mesma força policial sitas no Barreiro e no Seixal.

A esquadra possui três viaturas descaracterizadas, onde também pode ser efetuado o transporte da pessoa doente, designadamente em caso de internamento compulsivo. Sempre que tal se afigure necessário, é chamada uma ambulância do Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.. O transporte da pessoa doente é sempre acompanhado por um agente da Polícia de Segurança Pública.

Questionado sobre eventuais queixas, foi referido pelo Comissário algumas necessidades em termos de equipamentos, quer informático (computadores), quer de comunicação (rádios).

Assim, da realidade encontrada na 1.^a Esquadra de Setúbal da Polícia de Segurança Pública são de assinalar as deficientes condições de habitabilidade dos espaços de detenção, concretamente no que respeita (*i*) à inexistência de janelas e, conseqüentemente, falta de luz natural e deficiente climatização e arejamento das celas; (*ii*) à inexistência de um sistema de chamada do agente vigilante em caso de necessidade de assistência do detido; (*iii*) à manutenção de estrados de madeira nas camas, embutidos nos mactos de betão existentes; e (*iv*) à inadequação do equipamento das instalações sanitárias das celas ao «equipamento mínimo» legalmente exigido.



Visita n.º 5-2017

Data: 02.03.2017

Local de detenção: Clínica Psiquiátrica de São José (Lisboa)

Objeto:

- i*) Analisar as formas de prevenção de maus-tratos;
- ii*) Verificar as condições de habitabilidade no internamento;
- iii*) Avaliar medidas de restrição e de isolamento

No dia 17 de fevereiro de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita à Clínica Psiquiátrica de São José (Lisboa), Instituição Particular de Solidariedade Social que não acolhe doentes sujeitos a medidas de internamento compulsivo, com o intuito de analisar as formas de prevenção de maus-tratos, verificar as condições de habitabilidade no internamento e avaliar medidas de restrição e de isolamento.

O alojamento distribui-se por dois andares, em torno de um pátio interior de forma quadrangular, apresentando o interior espaços limpos, luminosos e em boas condições de manutenção. Em particular, foram visitadas as unidades seis e dois correspondendo, respetivamente, ao internamento de doentes com deficiência mental profunda e ao internamento de doentes considerados agudos. A maioria dos quartos está equipada com três camas, existindo possibilidade de internamento em quarto individual quando solicitado.

As salas de estar e de refeições estão adornadas com componentes decorativos e, em especial na unidade seis, sobressaem elementos eventualmente benéficos à estimulação dos doentes (piscina de bolas de plástico coloridas, música e flores em jarras nas mesas de refeição constituem alguns exemplos). As cobertas das camas são coloridas e, em geral, o ambiente percecionado é acolhedor e distinto da aparência hospitalar comum.

Foi mencionado que os internados podem usar roupa própria, tendo sido comprovado que nenhum dos doentes avistados utilizava roupa de dormir. Mais, foi confirmada a permissão para manter a posse de objetos pessoais, desde que não representem risco, tendo

sido observados, por exemplo, bonecos de peluche em cima das camas ou das mesas-de-cabeceira. No corredor encontram-se afixadas as ementas semanais, bem como as regras relativas à utilização de telemóveis, que são permitidos. Igualmente afixadas encontram-se as regras de deslocação à cafetaria do edifício, as quais para certos doentes exigem a inserção em grupo enquadrado por um profissional da clínica.

As portas dos quartos encontravam-se abertas, tendo sido afirmado que o acesso durante o dia é sempre possível. As unidades estão separadas do corredor de acesso por uma porta que se indicou encontrar-se aberta, à exceção da que serve a unidade dedicada às pessoas com deficiência mental profunda, justificando-se esta medida com a circunstância de se tratar de doentes com pouca ou nenhuma autonomia, que facilmente se perdem nos corredores. Verificou-se, porém, que aquela porta de acesso a outra unidade estava fechada à chave.

Em concreto sobre a utilização de medidas de contenção foi asseverado ocorrerem raramente, servindo muitas vezes para doentes com manifesto perigo de queda. Era o caso de uma doente em cadeira de rodas que usava um cinto para evitar que se dobrasse sobre si e caísse.

Na unidade dois os doentes que careçam de medidas de contenção por colocarem em perigo a sua segurança ou a dos demais são por vezes colocados em um quarto individual, o qual está dotado de câmara de vigilância, sendo as imagens acompanhadas na sala de enfermagem. Tendo sido referido que a porta deste quarto permanece por regra aberta, resulta evidente a ausência de contacto visual do doente que ali se encontre com os profissionais. No dia da visita não se encontravam doentes sujeitos a medidas de restrição. Foi, todavia, observado o registo clínico da última doente sujeita a contenção mecânica. O registo de episódios é efetuado no processo clínico individual de cada doente, sendo inscritos o motivo, as medidas prévias levadas a cabo para controlo, os profissionais responsáveis e a duração da medida. No processo clínico consultado a contenção da doente terá durado cerca de nove horas (correspondendo ao período noturno). Durante a aplicação de uma medida restritiva, os enfermeiros mencionaram ser rigorosamente assegurada a observação direta e revisão do posicionamento a cada hora. Não existe evidência quanto à verificação de sinais vitais. Segundo afirmado, a utilização de medidas de contenção pode ser decidida por enfermeiro, porém, mediante prescrição do médico que conste do processo clínico. O médico terá conhecimento da ocorrência logo que possível.

Do teor das conversas mantidas com os doentes das duas unidades visitadas não resultaram críticas à instituição, demonstrando todos eles satisfação quanto ao tratamento recebido. Dissonante aparenta ser a posição de uma das utentes mais novas, em consonância com a informação prestada pelo senhor diretor clínico no momento do acolhimento inicial da equipa do MNP.

Em suma, merece apreciação positiva a humanização do tratamento dispensado e o cuidado com a manutenção, limpeza e decoração dos espaços destinados aos doentes. Em

polo oposto, suscitou séria apreensão a situação jurídica das jovens adultas internadas sem que o seu consentimento resulte evidenciado (e possivelmente contra a sua vontade), mais se afigurando preferível, no que tange aos processos de interdição motivados pela instituição, que fosse procurada maior heterogeneidade dos responsáveis designados para representar o interditado.



Visita n.º 6-2017

Data: 15.03.2017

Local de detenção: Estabelecimento Prisional da Covilhã (Castelo Branco)

Objeto:

- i)* Averiguar as condições de habitabilidade dos reclusos;
- ii)* Verificar as condições de transporte dos reclusos;
- iii)* Aferir a respeitabilidade dos direitos dos detidos e dos cidadãos presos preventivamente

No dia 15 de março de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita ao Estabelecimento Prisional da Covilhã, com o intuito de averiguar as condições de habitabilidade da população prisional, de verificar as condições de transporte dos reclusos e averiguar o respeito dos direitos dos detidos e dos cidadãos presos preventivamente.

À data da visita estavam afetos ao estabelecimento prisional visitado 83 reclusos (12 dos quais instalados na Quinta de São Miguel e outros 12 em cumprimento de execução de pena de prisão por dias livres). Não é feita a separação entre reclusos preventivos (à data em número de 5) e condenados. Foi ainda assegurado que, no caso de detenção de transsexual, (o que até à data não havia notícia) que se identificasse com o sexo feminino, seria providenciado pela sua transferência para estabelecimento prisional próprio.

A visita foi feita aos seguintes espaços: parlatório, pátio exterior, instalações sanitárias comuns, sala de oração, sala de aulas, sala de convívio com bar contíguo, refeitório e espaços de alojamento (celas destinadas a acomodar até quatro reclusos, cela de separação e cela disciplinar). Todos eles apresentavam-se em condições de higiene e limpeza. Quanto à zona escolar, está prevista a execução de obras de fomento a curto prazo: remoção do amianto que cobre essa zona, o qual será substituído por material adequado.

No que concerne especificamente às celas, é admitida a existência de um aparelho de aquecimento por cela a providenciar pelos próprios reclusos, e são entregues cobertores adicionais a pedido.

Merece destaque negativo as deficientes condições de arejamento e iluminação naturais das celas localizadas no rés-do-chão, junto à saída do parlatório pelo lado esquerdo. A

existência de sanitas no interior das celas localizadas no primeiro andar, destinadas ao alojamento dos reclusos que desempenham tarefas de limpeza, e que poderão acomodar até quatro reclusos, são ladeadas por armários em condições que não acautelam a privacidade de quem as usa nem permitem isolamento de cheiros.

Não foi detetada a existência de odores desagradáveis nas celas – quer no espaço destinado aos beliches, quer nas instalações sanitárias isoladas localizadas no seu interior – ou nos balneários comuns nos quais estão implantados os chuveiros (o balneário comum localizado no rés-do-chão possui ainda dois tanques destinados à lavagem de roupa).

No corredor de ligação entre celas e entre estas e o pátio exterior está demarcado espaço próprio destinado a fumadores.

Outro aspeto analisado durante esta visita prendeu-se com a comunicação da comunidade prisional com a direção e com os serviços médicos. Ora, quanto à comunicação com a direção, os reclusos preenchem formulário próprio, aberto, que é entregue em mão ao graduado de serviço, com indicação do motivo por que é pretendido o atendimento. A direção elabora documento que contém um quadro com indicação da data do pedido, identificação do recluso, motivo do pedido e data da resposta prestada. A diretora realiza visita geral à zona prisional, pelo menos uma vez por semana, visitando aleatoriamente algumas celas.

Por sua vez, os pedidos relativos a atendimento médico são depositados em caixa própria fechada à chave, localizada no corredor de ligação entre celas e entre estas e o pátio exterior, a qual é aberta pelo pessoal de enfermagem em serviço. Neste mesmo espaço existe também uma caixa destinada à deposição de reclamações, a qual é aberta pela chefia da guarda prisional. Existe outra caixa com as mesmas características, na zona do parlatório, destinada aos visitantes. Esta caixa é também aberta pela chefia da guarda prisional.

Quanto ao segundo aspeto analisado, o transporte de reclusos, foi assinalada a antiguidade das duas carrinhas afetas a esse serviço (uma do ano de 1988 e outra de 2000), com frequentes avarias que justificam elevados gastos de manutenção. A falta de rádios obriga ao uso dos telemóveis pessoais. As carrinhas não possuem cintos de segurança destinados aos reclusos transportados. A direção do estabelecimento prisional afirmou que irá prontamente requerer a dotação de novas carrinhas.

De modo a aferir o respeito dos direitos dos detidos e dos cidadãos presos preventivamente, manteve-se conversa individual e reservada com oito pessoas privadas da liberdade (cinco em prisão preventiva e três em cumprimento de pena).

No que respeita ao modo como decorreu a detenção, só um dos reclusos afirmou ter ocorrido com violência física sobre ele e os familiares que se encontravam na habitação. Referiu que os factos haviam já sido levados ao conhecimento do tribunal pelo seu advogado, pelo que nada mais queria ver providenciado. Os demais afirmaram que a detenção tinha ocorrido sem quaisquer incidentes dignos de nota.

Todos os entrevistados afirmaram poder contactar com facilidade com familiares e advogados, assim como referiram que a alimentação é de qualidade razoável e em quantidade suficiente. Todos eles afirmaram poder praticar a sua religião sem quaisquer constrangimentos e sublinharam a prontidão e a qualidade dos cuidados prestados pela equipa médica e de enfermagem ao serviço do estabelecimento prisional. Todos negaram terem sido, em algum momento, vítimas de maus-tratos por parte do pessoal que presta serviço no estabelecimento prisional. Todos afirmaram que o ambiente entre reclusos é tranquilo, inexistindo casos de violência, sentindo-se, por conseguinte, seguros no meio prisional.

Em suma, a realidade encontrada no Estabelecimento Prisional da Covilhã mereceu apreciação globalmente positiva. Não obstante, ter toda a utilidade a rápida dotação das carrinhas afetas ao estabelecimento prisional por sistema-rádio.

Importa, ainda, deixar duas notas, por um lado, foi frisada a necessidade de reforço de elementos da guarda prisional e, por outro lado, entendeu-se como mercedor de nota a circunstância de, questionada a diretora do estabelecimento prisional sobre as razões por que foi adotado o procedimento acima descrito no que respeita à comunicação entre os reclusos e a própria, em moldes que não acautelam a privacidade dos reclusos, de pronto se ter comprometido mandar executar caixa de comunicação única e exclusivamente destinada ao estabelecimento de contactos com a direção, a afixar no corredor de ligação entre as celas e entre estas e o pátio exterior, à qual apenas terão acesso os técnicos de reinserção social.



Visita n.º 7-2017

Data: 15.03.2017

Local de detenção: Esquadra da Covilhã da Polícia de Segurança Pública (Castelo Branco)

Objeto:

- i)* Aferir a observância do direito a um tratamento digno aos detidos;
- ii)* Aferir da existência (ou não) condições de habitabilidade das zonas de detenção;
- iii)* Verificar o cumprimento das normas legais e regulamentares dos procedimentos de internamento compulsivo

No dia 15 de março de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita à Esquadra da Covilhã da Polícia de Segurança Pública, com o intuito primeiro de aferir a observância do direito a um tratamento digno aos detidos; aferir se existem (ou não) condições de habitabilidade das zonas de detenção e verificar o cumprimento das normas legais e regulamentares dos procedimentos de internamento compulsivo.

O edifício, inaugurado em 2007, apresentava excelentes condições, o Comando da Divisão ocupa o primeiro piso e a esquadra ocupa o résdo-chão, onde se situa a zona de detenção, próxima de áreas de permanência dos funcionários policiais e sem contacto direto para espaços abertos ao público.

A zona de detenção é composta por duas celas, iguais, ambas obedecendo às condições legais e regulamentarmente exigíveis para um detido, quer estruturalmente, quer em termos de iluminação natural e artificial. A qualidade do ar era boa, provindo diretamente do exterior. A climatização era razoável. O equipamento de alarme foi testado e funciona.

A higiene e a limpeza são asseguradas por empresa do exterior, diariamente no âmbito da limpeza geral das instalações e, especificamente, após utilização. A roupa de cama é substituída para lavar após cada utilização. Desinfecção e desinfestação são feitas apenas quando se afigura necessário.

A alimentação é assegurada pela Santa Casa da Misericórdia com a qual existe Protocolo celebrado para o efeito. As refeições são tomadas na cantina da esquadra.

A esquadra visitada dispõe de dois gabinetes para Apoio à Vítima, sendo referido que é ali feito o acolhimento e acompanhamento de menores a cargo.

Em relação às pessoas conduzidas à esquadra para efeitos de identificação, são cumpridos os procedimentos legais nomeadamente com permanência na área de atendimento e informação adequada.

Os direitos e deveres dos detidos, nas línguas legalmente exigíveis, estavam afixados à entrada da esquadra e no gabinete de expediente. Não estando afixados na antecâmara das celas, foi notada esta falta ao Comandante que, de imediato, referiu que ia providenciar a sua afixação. Não se encontraram detidos no momento da visita.

Não é habitual haver sobrelotação das celas mas, caso se verifique, é providenciada a transferência para outros locais de detenção.

Quanto à questão do internamento compulsivo, apurou-se que o transporte de doentes obedece ao protocolo de internamento compulsivo, sendo, em regra, feito por quem realiza a fiscalização, sem algemas e em viatura descaraterizada e, em casos mais graves, são utilizadas algemas e é solicitada ambulância do Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P..

Por ocasião desta visita também se constatou que quer as instalações, quer as condições de trabalho dos agentes policiais são excelentes. As pessoas com deficiência dispõem de elevador apropriado nas escadas e o espaço permite a circulação, apesar de as instalações sanitárias não estarem adaptadas com apoios laterais. Dispõem de bar e refeitório sem messe. As queixas recebidas manifestaram-se a dois níveis: i) o sistema informático, uma vez que o equipamento envelhecido com *hardware* obsoleto provoca falhas constantes e lentidão consequente na elaboração do expediente; ii) a frota automóvel, também envelhecido na sua maioria e com elevados custos de manutenção, que consiste em seis viaturas

caracterizadas com idade que varia entre dez e doze anos, uma viatura de trânsito com três anos e uma viatura descaracterizada com um ano.

Em suma, a Esquadra da Covilhã da Polícia de Segurança Pública merece impressão francamente positiva, quer na vertente humana quer das instalações, sendo apenas de assinalar, a necessidade de dotação da esquadra de equipamento e de sistema informático atualizados, bem como de renovação do parque automóvel. Por esta razão, equaciona-se a adoção, em sede própria, de procedimento de averiguação e de tomada de posição entendidos por convenientes.



Visita n.º 8-2017

Data: 15.03.2017

Local de detenção: Posto Territorial da Covilhã da Guarda Nacional Republicana (Castelo Branco)

Objeto: Cumprimento dos direitos e deveres dos detidos de constituir advogado, de contactar telefonicamente com o defensor e de comunicar com familiar ou pessoas de confiança. Condições de habitabilidade: iluminação, ventilação, isolamento contra o frio e o calor. Verificar o cumprimento das normas legais e regulamentares dos procedimentos de internamento compulsivo

No dia 15 de março de 2017, uma equipa do Mecanismo Nacional de Prevenção visitou o Posto Territorial da Covilhã da Guarda Nacional Republicana, de modo a aferir, através da realização de entrevistas, o seguinte: *a)* o cumprimento dos direitos e deveres dos detidos, designadamente no tocante ao respetivo tratamento; *b)* as condições de habitabilidade: iluminação, ventilação, isolamento contra o frio e o calor; *c)* o cumprimento dos direitos dos detidos a constituir advogado, de contactar telefonicamente com o defensor e de comunicar com familiar ou pessoas de confiança; *d)* o cumprimento das normas legais e regulamentares relativas aos procedimentos de internamento compulsivo.

O posto territorial visitado ocupa o rés-do-chão do edifício onde está localizado e partilha as instalações com o Destacamento Territorial da Covilhã daquela força militarizada (sito no primeiro andar), apresentando boas condições estruturais.

No local existem duas celas de detenção havendo apenas a assinalar negativamente o facto de a canalização das torneiras dos lavatórios não se encontrar embutida na parede, conforme o legalmente previsto. Todavia, a equipa do Mecanismo Nacional de Prevenção foi informada que estavam em curso as diligências tendentes à superação desta situação, na sequência de uma inspeção levada a cabo, em novembro de 2016, pela Inspeção-Geral da Administração Interna.

No que diz respeito ao acesso à informação, observou-se a existência de um quadro de direitos e deveres, tanto na área de atendimento ao público, como no corredor de acesso aos espaços de detenção. Não se encontrando, à data da visita, pessoas detidas naquele espaço, não foi possível aferir os termos em que são efetivamente observados os direitos dos cidadãos que se encontrem nessa circunstância. Contudo, os visitantes do Mecanismo Nacional de Prevenção foram informados que são observados os procedimentos necessários para que seja assegurado o exercício dos direitos que assistem aos detidos (*v.g.*, constituir advogado, contactando telefonicamente com o mesmo, assim como comunicar com familiar ou pessoa de confiança).

Pese embora a pouca utilização dos espaços de detenção – de acordo com as declarações prestadas pelo responsável pelo posto visitado – foi por este assegurado que a limpeza do local é sempre realizada, assim como a limpeza da roupa de cama quando utilizada (incluindo a desinfeção dos dois cobertores depositados em cima dos colchões).

Relativamente aos procedimentos adotados em situações de internamento compulsivo, os visitantes do Mecanismo Nacional de Prevenção foram informados que existe, regra geral, articulação entre a Guarda Nacional Republicana e o Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.

Através da visita foi possível observar que existem condições de acessibilidade e de circulação de pessoas com mobilidade reduzida, quer nas áreas de trabalho, quer na zona de detenção.

Refira-se, por último, como ponto merecedor de destaque positivo, o facto de o posto territorial dispor de gabinete de apoio às vítimas de violência doméstica.



Visita n.º 9-2017

Data: 23.03.2017

Local de detenção: Centro Educativo Padre António Oliveira (Lisboa)

Objeto:

i) Verificação do cumprimento da Recomendação n.º 3/2016/MNP, no que respeita aos seguintes aspetos:

a) Aferição das diligências empreendidas (contactos ou instruções recebidas da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais) e destinadas à elaboração do plano de emergência, edificação de acessibilidades e instalação de mecanismos de segurança contra incêndios;

b) Indagação, junto dos responsáveis, dos possíveis efeitos práticos resultantes da criação de um grupo de trabalho interministerial (Ministério da Saúde e Ministério da

Justiça), com o objetivo de estudar a prestação de cuidados de saúde a todos os jovens em situação de privação da liberdade;

c) Verificação das instalações criadas para o espaço da biblioteca;

d) Aferição das condições de utilização do quarto de isolamento e efeitos práticos da orientação recentemente emitida pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais;

e) Acompanhamento dos trabalhos de aperfeiçoamento das condições de salubridade dos quartos de isolamento.

ii) Verificação das Recomendações n.º 5/2016/MNP e n.º 6/2016/MNP, designadamente quanto à existência e periodicidade de visitas aos centros por parte dos magistrados judiciais e do Ministério Público

No dia 23 de março de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita ao Centro Educativo Padre António Oliveira, com o intuito de verificar o cumprimento das Recomendações n.ºs 3, 5 e 6, todas de 2016, do Mecanismo Nacional de Prevenção, isto no que concerne aos aspetos já enunciados.

Por contraponto com a visita realizada em 17 de setembro de 2015 (altura em que este centro educativo apenas acolhia jovens em regime fechado), apurou-se que a valência acolhe agora jovens em regime fechado e semiaberto, mantendo, à data da diligência, um total de 16 educandos sob medida de internamento (11 deles em regime semiaberto e os restantes 5 em regime fechado), ainda assim, em número significativamente inferior ao da sua lotação (24 pessoas).

No que respeita à elaboração do plano de emergência em falta, bem como à instalação de mecanismos de alerta e combate em matéria de segurança contra incêndios e ao aperfeiçoamento das condições de acesso para pessoas com mobilidade reduzida, o panorama encontrado não divergiu do contexto já sinalizado.

Apesar de não terem sido supridos os problemas identificados no relatório temático do MNP, os mesmos foram reconhecidos e o Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais já havia visitado o centro, com o intuito de fazer um levantamento das principais necessidades. Sem referência a quaisquer calendarizações formalmente assumidas, foi contudo observado que, de acordo com informação obtida através dos serviços centrais, a elaboração dos planos de emergência será uniformizada e levada a cabo ainda no decurso do ano 2017. A revisão das acessibilidades e a instalação de mecanismos de combate e alerta contra incêndios será acautelada em função das necessidades e prioridades atribuídas pela Direção-Geral.

De seguida, foram visitadas as instalações que servem agora a biblioteca do centro educativo. E aqui também existem aspetos que continuam a merecer reflexão, que se prendem com a exiguidade do espaço, bem como com a sua localização, um vez que está instalado

no pavilhão da zona de apoio administrativo, em área que se afigura distante das habitações dos jovens.

Como aspeto positivo há a realçar a possibilidade de ser criado um registo diário de utilização dos exemplares à disposição dos jovens, viabilizando não apenas o controlo das requisições efetuadas, bem como o acompanhamento da evolução dos gostos e leituras de cada um.

Relativamente à prestação de cuidados de saúde, conclui-se que o centro educativo possui boa articulação com o Centro de Saúde de Oeiras — confirmando-se ainda que, tal como em 2015, todos os jovens em cumprimento de medida tutelar educativa têm médico de família atribuído.

Não obstante, foram sinalizadas algumas medidas que poderão aperfeiçoar a capacidade de resposta no tocante a consultas de especialidade. Quanto às consultas de estomatologia, apurou-se que decorreram negociações com uma empresa privada, tendo em vista a celebração de protocolo que visará suprir, no imediato, situações de carácter mais urgente. A equipa do MNP foi ainda informada que no dia catorze de março do ano transato foi realizada uma reunião de trabalho com a Direção de Serviços de Justiça Juvenil da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, onde se discutiu a possibilidade de contratação de pessoal médico que pudesse prestar colaboração a todos os centros educativos, em regime de rotatividade.

No que toca à medicação, verificaram-se boas práticas entre a direção do Centro Educativo Padre António Oliveira e a Direção do Hospital Prisional de Caxias. Trata-se de um procedimento informal de requisição, levado a cabo para preencher necessidades medicamentosas com carácter genérico e em universo limitado.

Foram visitados os quartos de isolamento da instituição. De acordo com a diretora, os trabalhos de recuperação das infraestruturas (*v.g.*, ventilação e salubridade) devem iniciar-se a breve trecho, sendo que o projeto vem sendo monitorizado de forma estreita pela Direção-Geral. Encontra-se também cessada a prática de instalação temporária dos jovens recém-chegados ao centro educativo nos quartos de isolamento. De resto, a utilização dos espaços em questão para cumprimento de medida de contenção em isolamento cautelar não se processa há vários meses.

No que respeita às visitas de magistrados, registou-se uma visita a este centro educativo, no dia 17 de março do presente ano, por parte de magistrados do Ministério Público da comarca de Lisboa, os quais foram acompanhados pelo Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

Globalmente, observa-se um esforço da direção do centro educativo no sentido aperfeiçoar as condições de acolhimento dos jovens em permanência, designadamente no que respeita às recomendações anteriormente formuladas pelo MNP.



Visita n.º 10-2017(S)⁽²⁾

Data: 23.03.2017

Local de detenção: Centro Educativo Navarro de Paiva (Lisboa)

Objeto:

i) Verificação do cumprimento da Recomendação n.º 3/2016/MNP, no que respeita aos seguintes aspetos:

a) Aferição das diligências empreendidas (contactos ou instruções recebidas da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais) e destinadas à elaboração do plano de emergência, edificação de acessibilidades e instalação de mecanismos de segurança contra incêndios;

b) Averiguação do prazo de validade dos extintores;

c) Indagação, junto dos responsáveis, dos possíveis efeitos práticos resultantes da criação de um grupo de trabalho interministerial (Ministério da Saúde e Ministério da Justiça), com o objetivo de estudar a prestação de cuidados de saúde a todos os jovens em situação de privação da liberdade;

d) Verificação das instalações sanitárias adaptadas ao género feminino;

e) Aferição das condições de utilização do quarto de isolamento.

ii) Verificação das Recomendações n.º 5/2016/MNP e n.º 6/2016/MNP, designadamente quanto à existência e periodicidade de visitas aos centros por parte dos magistrados judiciais e do Ministério Público

No dia 23 de março de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita ao Centro Educativo Navarro de Paiva, com o intuito de verificar o cumprimento das Recomendações n.º 3, 5 e 6, todas de 2016, do MNP, isto no que concerne aos aspetos já enunciados.

Esta valência continua a acolher jovens em regime fechado, semiaberto e aberto, mantendo, à data da visita, um total de 32 jovens educandos, dos quais 20 são do género masculino e 12 do género feminino, sendo que 3 delas estavam em regime fechado.

Relativamente ao primeiro ponto, a elaboração de plano de emergência em falta, bem como à instalação de mecanismos de alerta e combate em matéria de segurança contra incêndios, registaram-se avanços significativos, tendo a direção comunicado que o projeto se encontra na sua fase final, sendo expectável a respetiva conclusão até final do corrente ano. Este facto foi confirmado no âmbito da realização de visita recente ao centro educativo por parte do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (em março de 2017), para levantamento das principais necessidades identificadas.

Apurou-se ainda que será edificada, de raiz, uma portaria e renovados os serviços administrativos, prevendo-se a construção de uma nova unidade residencial feminina. De acordo com as informações disponibilizadas, o Centro Educativo Navarro de Paiva deverá

(2) Visita de seguimento

funcionar, no futuro, como instituição de referência no acolhimento de jovens de ambos os géneros, apresentando uma tipologia mista, de dimensão média, à semelhança do que acontecerá com o Centro Educativo de Santa Clara, em Vila do Conde, com previsão de reabertura para o próximo ano letivo. Ainda segundo a direção, a revisão das acessibilidades deverá ser promovida no âmbito da reestruturação da valência.

Relativamente à prestação de cuidados de saúde, conclui-se que o centro educativo continua a ter boa articulação com o Centro de Saúde de Sete Rios (em particular, com o projeto «Aparece»), confirmando-se ainda que, tal como em 2015, todos os jovens em cumprimento de medida tutelar educativo têm médico de família atribuído. Mesmo em matéria de consultas de especialidade não foram identificados constrangimentos de maior, realçando-se que, quanto à capacidade de resposta na área da estomatologia, os prazos não excedem um mês, seja por via do Serviço Nacional de Saúde, seja por recurso à contratação de privados.

Ainda assim, e uma vez que os serviços centrais solicitaram já elementos sobre os tempos de espera nas áreas mais prementes (com a realização, no dia catorze de março, de uma reunião de trabalho com a Direção de Serviços de Justiça Juvenil da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais), avançou-se com a possibilidade de contratação de pessoal médico para prestação de serviço a todos os centros educativos, em regime de rotatividade, tendo sido proposta a colaboração periódica — por bancos de horas — de profissional ligado à estomatologia. Foi também estudada a possibilidade de serem ministradas seis consultas anuais de pedopsiquiatria.

No que concerne à utilização dos quartos de isolamento, concluiu-se pela inexistência de qualquer confusão entre o cumprimento da medida disciplinar de suspensão do convívio com os companheiros e a aplicação de medida de contenção de isolamento cautelar. De facto, foi transmitido que a utilização do quarto de isolamento para a execução da medida disciplinar acima elencada se processou com carácter excecional, e apenas por razões de exiguidade de espaços alternativos. Em reforço deste facto, a direção do centro educativo exibiu exemplares de fichas de registo utilizadas para ambas as finalidades (ainda em fase de ultimateção), contendo, cada uma delas, a natureza da medida aplicada. Para além disso, entende a instituição que a medida disciplinar de suspensão do convívio deve processar-se em quarto diverso daquele onde o jovem se encontra diariamente, envolvendo a privação temporária de alguns dos objetos mais utilizados pelo jovem. Apurou-se ainda que está a ser equacionada a criação de novos quartos para cumprimento de medida disciplinar.

Quanto aos aspetos especificados nas alíneas b) e d), apurou-se que os trabalhos de adaptação dos sanitários ao género feminino encontram-se já concluídos e que se procedeu à manutenção dos extintores, que se mostraram dentro dos seus prazos de validade.

No que respeita às visitas de magistrados, registou-se um pedido de visita a este centro educativo por parte de magistrados judiciais da comarca de Almada. Para além desta

solicitação, também os magistrados do Ministério Público em funções na comarca de Lisboa-Oeste visitaram recentemente o centro educativo.

Globalmente, observa-se um esforço da direção do centro educativo no sentido de aperfeiçoar as condições de acolhimento dos jovens, acolhendo as recomendações do MNP.



Visita n.º 11-2017

Data: 23.03.2017

Local de detenção: Estabelecimento Prisional de Bragança

Objeto:

- i)* Verificar as condições de habitabilidade da comunidade prisional;
- ii)* Verificar as condições de acesso a cuidados de saúde;
- iii)* Aferir da conformidade legal da instrução e decisão de processos disciplinares

No dia 23 de março de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita ao Estabelecimento Prisional de Bragança para verificar as condições de habitabilidade da população prisional, as condições de acesso a cuidados de saúde dos reclusos, assim como a regularidade da instrução e decisão de procedimentos disciplinares.

Quanto ao primeiro aspeto, da observação dos espaços de alojamento, escolhidos aleatoriamente, resultou que se encontravam em boas condições de temperatura ambiente, isto quando as condições climatéricas na região eram más. Ademais, existiam equipamentos de aquecimento no corredor e nos demais espaços comuns.

No que se refere à prestação de cuidados de saúde, aspeto declarado como de crescente importância face ao envelhecimento da população em reclusão, foi assinalada uma boa articulação com as instituições locais do Serviço Nacional de Saúde, designadamente hospitalares e de cuidados de saúde primários. No que respeita a soluções terapêuticas mais avançadas, nomeadamente no caso da hepatite C, foi informado que existe resposta adequada da rede hospitalar. Conclui-se ainda que não existe demora relevante a registar na marcação e atendimento médico dos reclusos.

No que respeita à atuação disciplinar, foi prestada a informação que a instrução dos processos é feita pelo adjunto da Direção, com formação adequada, sendo certo que não existia qualquer procedimento disciplinar em curso no ano de 2017. Ademais, a conflitualidade foi declarada como baixa, sendo de setembro de 2016 a última colocação em cela disciplinar e na maior parte dos casos incidindo os processos verificados sobre situações de deteção de consumo de substâncias proibidas. Regra geral, mostrou-se existir confissão dos factos e adotada uma perspetiva de recuperação do percurso prisional e de abstinência, com seguimento posterior.

Em suma, a realidade encontrada no Estabelecimento Prisional de Bragança, quanto aos parâmetros especialmente averiguados, mereceu opinião positiva, não se recolhendo outros motivos de queixa. Será, todavia, de ser reforçada a garantia do sigilo sobre os motivos que fundamentam pedido de atendimento médico, no circuito instalado até à sua apreciação e decisão.



Visita n.º 12-2017

Data: 23.03.2017

Local de detenção: Esquadra de Bragança da Polícia de Segurança Pública (Bragança)

Objeto:

- i)* Verificar as condições de habitabilidade das zonas de detenção;
- ii)* Aferir o cumprimento dos direitos dos detidos de contactar telefonicamente com defensor e de comunicar com familiar ou pessoa de confiança;
- iii)* Verificar as condições de trabalho do pessoal policial.

No dia 23 de março de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita à Esquadra de Bragança da Polícia de Segurança Pública, com o objetivo de verificar as condições de habitabilidade das zonas de detenção, de aferir o cumprimento dos direitos dos detidos de contactar telefonicamente com defensor e de comunicar com familiar ou pessoa de confiança e verificar as condições de trabalho do pessoal policial.

Em cumprimento da primeira dimensão do recortado objetivo, visitou-se a zona de detenção, composta por quatro celas, das quais apenas duas se encontravam operacionais (números um e quatro). As celas em uso cumprem parcialmente as condições estabelecidas no Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial. Assim, as celas situam-se no rés-do-chão, próximo de áreas de permanência de funcionários policiais e não dão diretamente para corredores ou espaços abertos ao público. Estão apetrechadas com equipamento de alarme. Cabe, porém, anotar que, a altura alcançável, cada cela tem uma caixa de derivação elétrica. É, aliás, possível observar que nas celas não utilizadas as referidas caixas estão sem tampa e com fios descarnados visíveis.

No corredor de acesso às celas está afixado um cartaz publicitando os direitos e deveres do detido. Embora formalmente cumprida a obrigação de afixação, o tamanho dos caracteres e a localização escolhida (no corredor onde se situam as celas, em um dos topos, perpendicular a estas) não permitirão que seja cumprida a sua função informativa.

Quanto à segunda dimensão do objetivo em questão, o mesmo não foi, em parte logrado, uma vez que não se encontravam pessoas detidas. Porém, de acordo com a informação prestada, são assegurados os direitos dos detidos a contactar telefonicamente com

defensor e a comunicar com familiar ou pessoa de confiança. Consultado o registo de ocorrências e o livro de reclamações, verificou-se que a última reclamação registada data de 2011.

O edifício visitado alberga ainda o Comando Distrital e as Esquadras de Trânsito, de Investigação Criminal, de Intervenção e Fiscalização. Trata-se de um edifício relativamente recente (aproximadamente vinte anos), construído especificamente para o fim em uso e dispondo de condições adequadas tanto de trabalho como de repouso e convívio. Merece menção particular a existência de camaratas em muito bom estado, mas com fraca utilização, dadas as características da região e dos agentes policiais que aí prestam serviço, todos residentes na cidade ou nas imediações.

Em conclusão, a visita não motiva juízo negativo quanto à situação observada, sem prejuízo de dever ser assegurada a eliminação do risco causado pelas caixas de derivação existentes nas celas; outrossim, anota-se que os cartazes relativos aos direitos e deveres dos detidos continuam a não cumprir a função para que foram criados, seja pelo diminuto tipo utilizado, seja pela localização dos mesmos.



Visita n.º 13-2017

Data: 28.03.2017

Local de detenção: Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública (Lisboa)

Objeto:

- i)* Verificar os procedimentos de detenção;
- ii)* Analisar as condições de habitabilidade das zonas de detenção;
- iii)* Aferir o cumprimento dos direitos dos detidos de constituir advogado, de contactar telefonicamente com defensor e de comunicar com familiar ou pessoa de confiança;
- iv)* Verificar as condições do sector da alimentação;
- v)* Aferir, por meio de entrevistas, da observância do direito a um tratamento digno

No dia 28 de março de 2017, uma equipa do MNP efetuou uma visita à Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública, subunidade operacional da 3.^a Divisão Policial da cidade de Lisboa-Benfica, com o objetivo recortado *supra*. Esta deslocação foi também motivada pela visita anteriormente realizada, no dia 22 de dezembro de 2016, aos locais de detenção existentes no Campus de Justiça e pelos depoimentos então recolhidos sobre os locais onde haviam estado detidos os indivíduos que foram entrevistados.

Note-se que quando o MNP chegou à esquadra não se encontrava o Senhor Comandante, por isso, as credenciais foram entregues ao Graduado de Serviço, sendo-lhe também explicado o propósito da visita. Todavia, não foi autorizada a entrada nas instalações

da Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública, ainda que tivesse sido explicado que o Mecanismo Nacional de Prevenção está mandatado para realizar visitas a locais de detenção sem prévio aviso. Foi porém comunicado que não seria autorizado o acesso às instalações da esquadra até que fosse contactado o respetivo comandante. O que fez com que a visita tivesse o seu início às onze horas e cinquenta minutos.

Não foram encontradas pessoas detidas na esquadra visitada que não dispõe de espaço de detenção tal como definido nos termos regulamentares. Segundo foi referido, quando se mostra necessário, os detidos são encaminhados para as zonas de detenção da 3.^a Divisão-Benfica ou do Comando Metropolitano de Lisboa. No local visitado, a detenção apenas ocorre durante os períodos em que aguardam transporte ou para a realização de diligência.

Encontra-se afixada informação sobre os direitos e deveres dos arguidos, em vários idiomas (português, inglês, francês e espanhol). Todavia, o tamanho da letra utilizada é muito reduzido e o local onde o painel se encontra afixado não é visível na sala de atendimento ao público, sem que exista um painel na sala onde os detidos aguardam transporte para outras esquadras.

Foi também referido que os detidos são imediatamente informados sobre o direito de constituir advogado, bem como de contactar familiar ou pessoa de confiança, contactos que são efetuados através do telefone da esquadra, os quais ficam documentados, lavrando-se termo de notificação. Não é entregue folheto informativo com indicação sumária dos direitos e deveres.

As instalações da esquadra localizam-se no rés-do-chão de um edifício habitacional, o que, do ponto de vista da segurança dos agentes, é um fator de risco.

No geral, as instalações encontram-se em razoável estado de conservação, apresentando, contudo, limitações para as necessidades operacionais já que, aparentemente, não foram construídas de raiz com o objetivo de albergar uma instalação policial, e afiguram-se desadequadas para as condições de trabalho dos quarenta e quatro agentes que, em regime de turnos, ali trabalham.

O espaço destinado ao atendimento ao público coincide com a sala de espera, na qual o número de lugares sentados é escasso. Este espaço não assegura a privacidade no momento da apresentação de queixas. Uma vez que não existe um gabinete para atendimento e informação à vítima, foi referido que, em tais situações (por exemplo, atendimento de vítimas de violência doméstica), é utilizado o posto de trabalho do graduado de serviço.

A sala utilizada para os cidadãos detidos aguardarem diligências e transporte encontra-se em patamar inferior à zona de atendimento e que corresponde à entrada principal da esquadra, a qual é separada por um lanço de escadas. Por essa razão, é inacessível a cidadãos com mobilidade reduzida. Foi referido que já ocorreu a detenção de uma pessoa que utilizava cadeira de rodas, a qual permaneceu em uma das salas de trabalho dos agentes, no patamar superior.

A sala onde são mantidos os detidos é exígua, não tem janelas e confina com a sala de arquivo da esquadra, tendo sido referido que é utilizada apenas por curtos períodos de tempo. É também nesta sala que decorrem os contactos entre os detidos e os defensores, portanto, sem condições de privacidade caso estejam presentes outras pessoas. Ainda que manifestamente não possua condições para o efeito, é nesta mesma sala que são fornecidas as refeições aos detidos que aguardam a elaboração do expediente e a chegada do transporte, se a sua presença na esquadra coincidir com a hora de almoço (ou seja, entre as doze horas e as treze horas e trinta minutos) ou a hora de jantar (ou seja, entre as dezanove horas e trinta minutos e as vinte e uma horas). As refeições são solicitadas ao Comando Metropolitano de Lisboa da Polícia de Segurança Pública e a sua toma é assinalada no Livro de Registos.

Não existem instalações sanitárias exclusivas para uso dos detidos, sendo partilhadas com os utentes da esquadra. À data da visita, não dispunham de papel higiénico, o qual havia já sido requisitado à 3.^a Divisão na semana anterior, sem que até então tivesse sido fornecido.

A unidade não se encontra adaptada para o exercício de funções por elementos policiais femininos, designadamente no que respeita à existência de vestiários e instalações sanitárias autónomas. Registe-se que, à data da visita, estava afeto a esta esquadra apenas um elemento efetivo do género feminino, sem prejuízo de poder ser requerida a presença de outras agentes, sempre que necessário, por exemplo para a realização de revistas.

O espaço destinado ao depósito dos bens apreendidos é insuficiente. A equipa do MNP observou várias bicicletas apreendidas à ordem de processos que estavam acumuladas no corredor.

No que diz respeito às condições de trabalho, é ainda de mencionar a insuficiência dos meios informáticos para as necessidades operacionais, compreendendo um total de cinco computadores, afigurando-se ainda reduzido o número de cacifos existentes (vinte e sete) face ao número de efetivos desta esquadra.

A visita permitiu concluir que, não obstante a detenção das dez pessoas entrevistadas, em 22 de dezembro de 2016, pelo MNP nos locais de detenção do Campus de Justiça ter, segundo alegado, ocorrido na zona de intervenção da Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública, os detidos não estiveram na esquadra visitada, o que foi confirmado através da consulta do Livro de Registos de Detidos. Foi indicado como provável que os detidos tivessem sido transportados para a 3.^a Divisão.



Visita n.º 14-2017**Data:** 29.03.2017**Local de detenção:** Esquadra de Benfica da Polícia de Segurança Pública (Lisboa)**Objeto:** Verificar os procedimentos de detenção; analisar as condições de habitabilidade da zona de detenção; averiguar o cumprimento dos direitos dos detidos de constituírem advogado, de contactarem telefonicamente com o defensor e de comunicarem com familiar ou pessoa de confiança; verificar as condições do sector da alimentação; aferir, por meio da realização de entrevistas, da observância do direito a um tratamento digno

No dia 29 de março de 2017 uma equipa do MNP realizou uma visita à Esquadra de Benfica da Polícia de Segurança Pública. Esta visita teve por objetivo verificar os procedimentos de detenção, analisar as condições de habitabilidade das zonas de detenção, averiguar o cumprimento dos direitos dos detidos de constituir advogado, de contactar telefonicamente com o defensor e de comunicar com familiar ou pessoa de confiança, verificar as condições do setor da alimentação e aferir, por meio da realização de entrevistas, da observância do direito a um tratamento digno. Esta deslocação foi também motivada pela visita anteriormente realizada, no dia 22 de dezembro de 2016, aos locais de detenção existentes no Campus de Justiça, bem como pelas informações posteriormente obtidas na visita realizada à Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública.

No edifício visitado funcionam a 3.^a Divisão de Lisboa (sede), a 20.^a Esquadra de Benfica (subunidade operacional da 3.^a Divisão de Lisboa), a Esquadra de Intervenção e Fiscalização Policial e, ainda, a 3.^a Esquadra de Investigação Criminal.

O MNP foi recebido pelo Comandante da 20.^a Esquadra de Benfica da Polícia de Segurança Pública, que esclareceu que a zona de detenção, encontrando-se sob responsabilidade da esquadra, é utilizada por diferentes unidades policiais, ficando registada a unidade policial à qual, em cada momento, está afeta a utilização das celas.

No edifício da esquadra foram observados dois painéis com os direitos e deveres dos detidos: um junto ao atendimento ao público e outro na zona de detenção. O Comandante da 20.^a Esquadra referiu ter sido já solicitada a substituição do último, por se encontrar «ligeiramente desatualizado» face a alterações legislativas. Esclareceu ainda que não é feita a entrega de folheto informativo contendo indicação sumária dos direitos e deveres da pessoa detida.

A zona de detenção consiste em duas celas que se localizam no résdochão, não visíveis nos espaços abertos ao público. A área de cada uma das celas é de 8,5 m² com lotação para dois detidos, conforme foi transmitido pelo Comandante da 20.^a Esquadra. Mais afirmou que, excedida a lotação, os detidos são transferidos para outros locais.

As camas das celas são constituídas por um maciço em betão. São disponibilizados dois cobertores por cela (ou mais, quando necessário), que são lavados após cada utilização. As

janelas existentes nas celas não são basculantes e, aparentemente, não abrem, o que não propicia adequada ventilação e arejamento. As celas estão apetrechadas com mecanismo de chamada mas foi referido que não se encontravam a funcionar. As instalações sanitárias no interior de cada cela consistem em uma retrete turca e lavatório. Em uma das celas o autoclismo não funcionava e, na outra, a torneira do lavatório necessitava de reparação. Com exceção dos domingos, as celas são limpas diariamente, no período da manhã.

Uma vez que, no momento da visita, estava detido um homem que aguardava ser presente a tribunal, o MNP pediu para manter uma conversa reservada com o mesmo, o que foi feito.

Até ao momento em que foi entrevistado pelo MNP, e desde o momento da detenção, não tinha tomado qualquer refeição. A este respeito foi referido que aos detidos não é fornecido nem pequeno-almoço nem lanche, mas apenas o almoço e o jantar, refeições que são solicitadas à messe da Reboleira. O Chefe da 3.^a Esquadra de Investigação Criminal, informou que, caso disponham de dinheiro de bolso, os detidos podem adquirir bens alimentares na máquina de *vending*, podendo também receber alimentos de familiares ou de amigos. Nestas situações, não é elaborado registo.

Foi afirmado que os detidos são questionados sobre se é necessário assegurar assistência a familiares que tenham a seu cargo, designadamente crianças, jovens e idosos, não sendo contudo efetuado registo comprovativo.

Foi ainda explicado que, durante o período em que decorrem diligências, os detidos passam alguns períodos junto aos agentes, o que torna mais difícil a identificação precisa dos espaços que ocuparam em cada momento.



Visita n.º 15-2017

Data: 06.04.2017

Local de detenção: Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca da Guarda (Guarda)

Objeto: Verificar as condições das celas de detenção (iluminação, temperatura, limpeza e arejamento) e do sector da alimentação (confeção, fornecimento e horários), assim como analisar as condições de transporte dos detidos (articulação com as forças de segurança)

No dia 6 de abril de 2017, uma equipa de visitantes do MNP realizou uma visita ao Juízo Central Criminal da Guarda do Tribunal Judicial da Comarca da Guarda. Na visita foram averiguadas as condições das celas de detenção, os procedimentos observados no que à alimentação dos detidos diz respeito, assim como as suas condições de transporte.

Recebidos pelo administrador do tribunal, os visitantes foram informados da existência de duas celas de detenção, localizadas no piso menos um, correspondente à entrada direta de quem pretenda aceder ao mesmo a partir do parque de estacionamento, situado nas traseiras. Parque cuja utilização está reservada a magistrados, funcionários judiciais e forças de segurança que asseguram o transporte de detidos para a realização das diligências.

A este respeito foi referida, e presencialmente verificada, a existência de espaço reservado para o estacionamento de dois carros celulares, junto à porta de entrada do edifício (cuja chave apenas está na posse dos magistrados, do administrador do tribunal e do elemento da empresa de segurança que ali presta serviço), a qual dá acesso a um vestíbulo a partir do qual se acede, através de uma porta, para a zona de detenção. Este local corresponde a um corredor que tem, à esquerda, duas janelas amplas, implantadas junto ao teto (dotadas de grades exteriores), dando para o aludido parque de estacionamento, e, à direita, pelas duas celas. No topo existe a instalação sanitária que serve os utilizadores deste espaço.

As celas, não ocupadas à data da visita, são amplas, dispostas em retângulo, não apresentando as condições legalmente exigidas para o efeito (*v.g.*, ponto de iluminação acessível a partir do interior e sem instalações sanitárias). Tais espaços contam apenas com um banco de alvenaria, estando separados do corredor de acesso por um gradão que acompanha o pé direito do local. Gradão que é constituído por barras perpendiculares, o que representa potencial perigo para a integridade física dos detidos.

De acordo com os esclarecimentos prestados, deste facto já foi dado conhecimento à Direção-Geral da Administração da Justiça, no âmbito de visita realizada ao local, em moldes idênticos.

Em cada cela estavam afixadas, em uma das paredes, diversas folhas de papel, de fácil acesso pelos ocupantes, das quais constava o elenco de direitos e de deveres dos detidos. Tal informação está disponibilizada em português, inglês, francês e espanhol.

O espaço apresentava boas condições de higiene. De acordo com a informação prestada, é assegurada a sua limpeza regular, em dias alternados.

Tratando-se de espaço interior beneficiava, ainda assim, da existência de duas janelas basculantes, existentes no corredor, razão pela qual nada haverá a assinalar negativamente a respeito da iluminação e arejamento do mesmo. Todavia, verificou-se que na cela em causa não existia sistema de chamada. Tal falha é colmatada, de acordo com a informação prestada, pela presença constante de elementos da guarda prisional ou das forças de segurança que vigiam o detido.

As instalações sanitárias situam-se no corredor, não apresentando as condições de segurança mínimas, nos termos que foram reconhecidos pelo administrador do tribunal, dado que os equipamentos ali instalados são em loiça e existe janela acessível a partir do interior daquela divisão (embora dotada de grades exteriores).

Perante a possibilidade de ocorrência de uma situação de sobrelotação, informou o administrador do tribunal da possibilidade de recurso ao estabelecimento prisional existente na cidade, bem como às instalações da Polícia Judiciária.

No que respeita a dispositivos de vigilância (áudio e vídeo), foi declarada a sua inexistência.

Relativamente à alimentação, apurou-se que a mesma fica a cargo das forças de segurança responsáveis pelo detido (*v.g.*, fornecimento e custos). Sem prejuízo deste facto, e na eventualidade de as diligências processuais se prolongarem, é possível a toma das refeições nas celas.

Por fim, no que respeita às condições de transporte dos detidos, foi informado que este é assegurado pelos meios próprios das forças de segurança responsáveis por aqueles. Mais veio a ser esclarecido que a comarca dispõe apenas de um veículo automóvel (com aproximadamente vinte anos), havendo a possibilidade de, a breve trecho, vir a dispor de um segundo.

Face a tudo o exposto, considerou-se importante proceder a obras de remodelação dos locais de detenção existentes (no que respeita à reconfiguração do gradão), assim como da instalação sanitária que os serve.



Visita n.º 16-2017 (S)

Data: 06.04.2017

Local de detenção: Centro Educativo do Mondego (Guarda)

Objeto: *Follow-up* da Recomendação n.º 2/2016/MNP, averiguando, designadamente: a) O processo de transferência de jovens em permanência no Centro Educativo do Mondego para outras casas (*v.g.*, em função da reabertura do Centro Educativo de Santa Clara); b) Os contornos de encerramento da valência. *Follow-up* da Recomendação n.º 3/2016/MNP, averiguando, designadamente: a) As diligências empreendidas em matéria de segurança contra incêndios, evacuação e acessibilidades; b) Os possíveis efeitos práticos resultantes da criação de um grupo de trabalho interministerial (Ministério da Saúde e Ministério da Justiça), com o objetivo de estudar a prestação de cuidados de saúde a todos os jovens em situação de privação da liberdade. Em especial avaliar: i) O regime de consultas de especialidade vigente; ii) A colaboração de psicólogo/psiquiatra; iii) A articulação com o Centro de Saúde da Guarda. *Follow-up* das Recomendações n.º 5/2016/MNP e n.º 6/2016/MNP: a existência e a regularidade das visitas por parte dos magistrados judiciais e do Ministério Público

No dia 6 de abril de 2017, o MNP realizou uma visita ao Centro Educativo do Mondego. Esta visita consistiu no seguimento das recomendações emitidas na sequência de um conjunto de visitas realizadas em 2015 e que deram origem a um relatório temático.

À data da visita estavam sujeitos a medida de internamento naquele centro educativo sete jovens, todos eles em regime semiaberto. Destes, o que se encontrava ali alojado há menos tempo havia entrado em dezembro de 2016.

Abordada a questão do encerramento do centro obteve-se não só a sua confirmação, como a indicação de que a sua concretização ocorreria no final do mês de abril. Concomitantemente foi referida a intenção, de resto já anunciada pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, de o encerramento em causa ser acompanhado pela reabertura do Centro Educativo de Santa Clara, existente em Vila do Conde. Por esta razão, centrou-se a conversação no processo de transferência dos jovens ali internados, tendo-se obtido a garantia de que o mesmo tem ocorrido de forma gradual, em respeito pelos tempos de cumprimento das medidas àqueles aplicadas, com particular enfoque na possibilidade de cessação antecipada das mesmas.

Na verdade, do universo acima delimitado, foi informado que apenas três jovens serão transferidos para outros centros educativos (Lisboa, Porto e Coimbra), competentes em razão da área de residência dos mesmos. Nos restantes casos terá optado, em um trabalho de articulação entre as equipas do centro educativo, os serviços centrais da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e os tribunais, pelo recurso à aludida revisão das medidas aplicadas, com a conseqüente inserção dos jovens no meio social de origem. Inserção que, respeitando a conclusão dos ciclos de formação em curso, garantirá a colocação daqueles em centros de formação, em uma dinâmica pautada pelo acompanhamento que irá ser feito pelas equipas de residência e as respetivas famílias.

Relativamente ao destino do pessoal ali a exercer funções foi informado que está assegurada, em todos os casos, a sua colocação (tanto em centro educativos, como nos serviços prisionais), sendo de assinalar positivamente a disponibilidade do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais no esclarecimento e no acompanhamento dos visados.

No que diz respeito à problemática da prestação de cuidados de saúde, perspetivada à luz das conclusões alcançadas no quadro da Recomendação n.º 3/2016/MNP, veio a ser esclarecido que se registou uma evolução muito significativa neste domínio. Em abono de tal afirmação foi disponibilizada informação, dando conta da prestação regular de serviços de enfermagem, contando o centro educativo atualmente com a presença de uma enfermeira (especialidade de psiquiatria) três vezes por semana (quatro a cinco horas diárias).

Em idêntico sentido foi assinalada a resposta dada pelos serviços de saúde da Guarda (centro de saúde e hospital), no seguimento de reuniões promovidas junto dos mesmos, com particular destaque para a valência da pedopsiquiatria. De facto, de acordo com o informado, não há a registar, neste momento, qualquer constrangimento no acesso aos cuidados de saúde no que se refere às urgências, bem como às consultas programadas

(nestes casos, o tempo de espera nunca é superior a um mês). Demonstrativo da afirmação feita é o facto de todos os jovens terem médico de família atribuído (pertencente ao Centro de Saúde da Guarda e já não ao Posto de Saúde de Porto da Carne).

Também quanto à medicação administrada foi feita referência positiva à resposta dada às necessidades sentidas neste domínio, uma vez que o fornecimento dos medicamentos de toma programada é ininterruptamente assegurado pelo Hospital Prisional de São João de Deus, algumas vezes em articulação com o Estabelecimento Prisional da Guarda. Nas situações de urgência verificou-se a existência de verba adstrita exclusivamente a tal fim, o que viabiliza a aquisição imediata daquela.

No que respeita à criação de grupo de trabalho interministerial (Ministérios da Saúde e da Justiça) foi informado que, no passado dia 31 de março, um técnico da instituição, acompanhado pela enfermeira ali a prestar serviço, participou em uma conferência subordinada a este tema, no âmbito da qual foi apresentado o projeto de criação de uma unidade móvel, destinada a dar resposta às necessidades de todos os centros educativos e estabelecimentos prisionais.

Por fim, e no que respeita ao cumprimento das Recomendações n.ºs 5 e 6, ambas de 2016, foi transmitido que o quadro tem vindo a alterar-se positivamente, uma vez que há a registar, em 2016, a realização de visitas por parte de magistrados (judiciais e do Ministério Público) que estão colocados nas comarcas da Guarda e de Seia.

Assim, a realidade encontrada no Centro Educativo do Mondego não se mostra merecedora de reparo, justificando-se apenas fazer referência, pela positiva, ao tratamento dispensado, tanto pela sua direção, como pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, ao acolhimento das recomendações do MNP. Será, de igual modo, digno de especial destaque o modelo adotado na concretização do processo de encerramento da instituição visitada, porquanto o mesmo se mostra, à partida, respeitador, no tempo e no modo, das especificidades das situações protagonizadas pelos jovens ali internados.



Visita n.º 17-2017

Data: 18.04.2017

Local de detenção: Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo (Hospital José Joaquim Fernandes) (Beja)

Objeto: Verificar a prática seguida no uso de medidas de restrição física e química (regulamento interno, autorização clínica, registo autónomo de ocorrências, monitorização do doente)

No dia 18 de abril de 2017 uma equipa do MNP, acompanhada por um perito (médico psiquiatra), realizou uma visita ao Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.

Após uma breve conversa com os representantes da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo (Presidente do Conselho de Administração e Diretor Clínico), dedicada ao enquadramento do mandato e objetivos do MNP, foi iniciada a visita às instalações.

O Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental reúne o serviço de psiquiatria e o serviço de psiquiatria da infância e da adolescência, dividindo-se por três pisos, dos quais apenas um é destinado ao internamento de doentes (piso zero). A lotação fixada é de doze camas, distribuídas por duas alas e quatro enfermarias, acrescidas de dois quartos de isolamento. À data da visita encontravam-se internados seis doentes, todos em idade adulta e livres de medidas coercivas. Sobre uma eventual necessidade de internamento de menores de idade foi indicado pela responsável clínica que acompanhava a visita tratar-se de uma situação muito rara, antevendo-se a possibilidade de internamento conjunto com os adultos.

As instalações visitadas são amplas, modernas e luminosas, apresentando boas condições de higiene e conservação, ainda que desprovidas de elementos que, de forma notória, sirvam o estímulo visual ou promovam a atenuação do ambiente hospitalar, à exceção da sala de estar.

Não se encontra instalado qualquer sistema de captação de imagens e os quartos de isolamento não estão, atualmente, dotados de sistema de alarme sonoro. De acordo com a justificação facultada, embora inicialmente instalada uma campainha sobre a cama, o seu acionamento requeria o manuseio de um cordão, tendo sido entretanto desativada por se considerar que este objeto representaria um risco para doentes deprimidos e com ideação suicida. Assim, o único sistema mecânico de chamada funcional produz efeitos meramente luminosos, prevendo-se o acionamento de um interruptor localizado perto da cama que acende uma luz localizada na parte exterior da divisão, por cima da ombreira da porta.

Os dois quartos de isolamento, distribuídos pelas duas alas, possuem na porta uma viseira redonda, a qual confina com o (pequeno) corredor de acesso aos mesmos, não permitindo o contacto visual com a sala de enfermagem. Foi, todavia, mencionada

a regularidade da presença ou passagem de profissionais de saúde junto aos quartos, incluindo durante a noite. A equipa do MNP foi informada que no período noturno é destacado um enfermeiro para cada ala. Os vidros usados nos quartos de isolamento são de material inquebrável, não existindo outra proteção na janela para além deste material (ao contrário do que sucede na sala de estar, cujas janelas são completadas com barras exteriores).

Durante a permanência da equipa do MNP foram observados doentes a circular livremente nas instalações, mantendo-se as portas dos quartos e respetivas instalações sanitárias abertas ao longo do dia, segundo o que foi transmitido. Foi afirmado que aos internados é autorizada a posse de objetos pessoais, desde que não coloquem em risco a integridade dos próprios e dos demais e foi referido ser permitida a utilização de roupa própria, em alternativa ao fato de treino cedido pelo hospital.

A posse de telemóveis encontra-se proibida para todos os doentes sem distinção, sendo os contactos com familiares assegurados através do telefone fixo, em um intervalo horário pré-definido, podendo ser igualmente recebidas chamadas.

Em particular sobre o uso de medidas de restrição face a doentes que ponham em causa a sua segurança ou a envolvente, foi demonstrado, pelos diversos profissionais auscultados, o reconhecimento do princípio da menor restrição possível. Mais foi asseverado que o recurso a restrições é necessariamente precedido de uma autorização médica específica. Referindo-se que a contenção ambiental é a medida mais frequentemente usada, foi alegado que a duração das medidas é curta, entendendo-se por esta referência que nunca ultrapassará as quarenta e oito horas.

No que tange à prescrição e à administração de medicação na ausência do médico (designada «medicação SOS»), não parecia ser formalmente qualificada ou identificada como medida coerciva, obedecendo a sua utilização, porém, a uma prescrição prévia, a qual deve constar do processo clínico do doente e especificada para cada comportamento possível (*v.g.*, insónia, agitação ou agressividade). Todavia, não se encontram previstos protocolos gerais de atuação para o recurso a medidas de restrição química.

Sobre o padrão de atuação, apurou-se que se encontra em elaboração uma «instrução interna» incidente na utilização de restrição mecânica, procurando-se assegurar a total conformidade com a Orientação da Direção-Geral da Saúde n.º 21 de 2011, de 6 de junho. Por enquanto, foi alegado cumprir-se o disposto neste documento de natureza geral.

O registo de episódios de medidas de restrição é efetuado no processo clínico individual de cada doente, bem como em uma «Folha de Registo» autónoma, com campo para preenchimento de outras informações, como sejam o tipo de contenção física, os seus motivos, a data de início e término, o regime de internamento, as medidas de suporte utilizadas durante a contenção, bem como os eventos adversos ou complicações surgidas no período de execução. A maioria destes campos não é preenchida, designadamente por incompatibilidade da solução informática utilizada, a qual, a título de exemplo, exige a

antecipação do momento do término da medida, situação que inviabiliza a monitorização real da duração da mesma.

Sobre o recurso a medidas de restrição (mecânica), foi informado que, no contexto da política de qualidade da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, é elaborado relatório semestral com dados quantitativos passíveis de análise. Da análise do teor do último relatório trimestral elaborado – em sequência da auditoria n.º 2 de 2017, de 18 de maio, referente ao primeiro trimestre de 2017, resulta a identificação de apenas quatro casos de contenção física no Serviço de Internamento de Psiquiatria, embora exista indicação de vários registos de imobilização e isolamento como tal classificados do Sistema de Classificação de Doentes noutros serviços de Internamento.

Das conclusões ali referidas ressalta também a impossibilidade de registo das medidas de suporte utilizadas ou dos eventos adversos ocorridos, pelo que a caracterização e a monitorização do recurso a coerção será incompleta (se bem que possa ser verificada pela consulta dos processos individuais dos utentes).

Em geral, sobre a intervenção do Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., merece especial valoração positiva, no serviço de ambulatório, o esforço de aproximação das populações, refletido pela constituição de diversas equipas comunitárias e pela descentralização das consultas com deslocação de médicos para locais mais próximos dos doentes, prática que assume ainda maior relevância atentas as características dispersas e de isolamento que afetam a região geográfica em causa.

Da audição dos doentes não resultaram críticas ao funcionamento do serviço.

Em suma, aproveitando-se a elaboração em curso de um procedimento interno, revela-se adequada a sua utilização para lograr o reforço da exequibilidade e divulgação da política e dos padrões aplicáveis à utilização de medidas de contenção de doentes. Neste contexto, revela-se aconselhável o aperfeiçoamento do registo autónomo dos incidentes, incluindo a clara definição dos diversos elementos sujeitos a registo obrigatório e a garantia da exequibilidade do mesmo, como medida preventiva de potenciais abusos, bem como a formalização do enquadramento da administração de «medicação SOS» no âmbito das medidas de restrição (química), associando-a a todos os procedimentos aplicáveis à utilização destas. Por fim, será de sugerir a instalação de um alarme sonoro nos quartos de isolamento.



Visita n.º 18-2017**Data:** 20.04.2017**Local de detenção:** Estabelecimento Prisional do Porto (Porto)**Objeto:** Verificar as condições da cozinha e dos refeitórios (*v.g.*, condições estruturais, de higiene e de salubridade) e analisar as condições de habitabilidade, de higiene e de segurança das celas disciplinares

No dia 20 de abril de 2016, o Provedor de Justiça, enquanto MNP, realizou uma visita ao Estabelecimento Prisional do Porto.

O objeto desta visita consistiu na verificação das condições de habitabilidade, de higiene e de segurança da cozinha e dos refeitórios, bem como das celas disciplinares.

À data da visita, encontravam-se afetos ao Estabelecimento Prisional do Porto 1223 reclusos – dos quais 923 eram condenados –, um quantitativo que praticamente duplica o da sua lotação (686). No tocante ao pessoal de vigilância, o seu número cifrava-se em 191 elementos do corpo da guarda prisional (incluindo chefias). O Estabelecimento Prisional do Porto possui dois refeitórios contíguos que servem os reclusos afetos aos seus quatro pavilhões de alojamento (os reclusos que se encontram internados na enfermaria ou acomodados na Unidade Livre de Droga são servidos por outros refeitórios). Tais divisões são servidas por zonas comuns, designadamente a de empratamento, a de lavagem e a cozinha. Todos estes espaços foram visitados, verificando também que os mesmos se apresentavam bem apetrechados e com boas condições de limpeza e de higiene.

Cada um dos refeitórios encontra-se mobilado com mesas de metal e tampos de mármore, rodeadas por cadeiras, também estas de metal, e possuem várias janelas que asseguram a iluminação natural e o arejamento destes espaços.

À entrada de cada um dos refeitórios existe um lavatório em inox que possibilita a lavagem de mãos. Após a entrada, os reclusos fazem uma fila junto à zona de empratamento e, com recurso a um tabuleiro, recolhem os vários elementos constitutivos da sua refeição: sopa, prato principal, pão e sobremesa. Os pratos e as taças são de alumínio e os talheres de plásticos. No dia da visita foi possível observar que para almoço era disponibilizada uma ementa geral, uma opção dietética e um prato vegetariano.

O Estabelecimento Prisional do Porto possui uma secção disciplinar com oito celas que se situam em dois pisos. Das mencionadas oito celas, sete estão destinadas ao cumprimento de sanções disciplinares e uma delas serve de cela de separação. Nem todos os espaços detentivos apresentam as mesmas características, sendo que algumas delas possuem uma antecâmara intermédia entre a porta gradeada e porta de ferro que dá para o corredor. Quando existe esta porta gradeada, a mesma é constituída por barras verticais e horizontais, conquanto a sua secção superior se encontre protegida por uma malha de ferro com dimensões reduzidas. Nas celas em que a mencionada antecâmara não existe, a porta de ferro possui um visor que permite a visão total do interior da cela.

Não obstante a diferença de tipologia, a composição das celas disciplinares é, em parte, semelhante: cada cela possui um maciço de betão que serve de cama, a retrete é de tipo turco e o lavatório é em inox e tem os cantos e as arestas arredondados, estando igualmente dotada de uma janela, protegida com grades, que propicia iluminação natural e ventilação.

As celas disciplinares possuem, ainda, dois interruptores que, tal como neles se encontra identificado, servem para controlo do foco de iluminação artificial e para chamamento do pessoal de vigilância, em caso de necessidade de assistência. Foi informado que o controlo do sistema de iluminação é também efetuado no exterior da cela, permitindo, assim, a visão do seu interior no período noturno ou em dias com menor luminosidade.



Visita n.º 19-2017 (S)

Data: 04.05.2017

Local de detenção: Centro Educativo de Santo António (Porto)

Objeto: *Follow-up* das Recomendações n.º 2/2016/MNP a n.º 6/2016/MNP

No dia 4 de maio de 2017, o MNP realizou uma visita ao Centro Educativo de Santo António no Porto. Esta visita consistiu no seguimento das recomendações emitidas na sequência de um conjunto de visitas realizadas em 2015. Assim, foi verificado o cumprimento das Recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção n.ºs 2, 3 e 4, todas de 2016, quanto aos seguintes pontos: a) as diligências empreendidas em matéria de segurança contra incêndios, evacuação e acessibilidades; b) os possíveis efeitos práticos resultantes da criação de um grupo de trabalho interministerial (Ministério da Saúde e Ministério da Justiça), com o objetivo de estudar a prestação de cuidados de saúde a todos os jovens em situação de privação da liberdade; c) composição das ementas e a variedade das refeições. Foi também dada particular atenção quanto às seguintes matérias: *i*) o combate ao insucesso escolar; *ii*) a colaboração de psicólogo ou psiquiatra; e, *iii*), a concretização do «período de supervisão intensiva» e «acompanhamento pós-internamento».

Quanto às Recomendações n.º 5 e n.º 6 do ano de 2016 foram igualmente aferidas a existência e a periodicidade de visitas aos centros por parte dos magistrados judiciais e do Ministério Público.

A visita permitiu verificar que o centro educativo mantinha a tipologia que havia sido encontrada aquando da visita inicial, registando-se agora, contudo, a existência de apenas duas unidades residenciais por decisão do Diretor dos Serviços Centrais da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, após proposta do Diretor.

No que respeita ao primeiro ponto objeto da visita, relacionado com a aferição de diligências empreendidas em matéria de segurança contra incêndios, concretamente

destinadas à elaboração de um plano de emergência, à edificação de acessibilidades e à instalação de mecanismos de alerta e de segurança, foi possível apurar que terão havido alguns contactos para com os serviços centrais, no entanto, e até à data da visita, sem resultado, não se registando, assim, evolução nesta matéria.

No âmbito dos cuidados de saúde, questionado o Diretor sobre os efeitos práticos da constituição de um grupo de trabalho interministerial (Ministério da Saúde e Ministério da Justiça), foi referido que estava a ser efetuado, pelos diversos centros educativos, um levantamento das principais necessidades e constrangimentos no sentido de, face à informação e elementos recolhidos, poder ser dada uma resposta rápida e eficaz.

Relativamente à prestação de cuidados de saúde e à verificação dos desenvolvimentos ocorridos em matéria de colaboração de médicos especialistas e de saúde mental, apurou-se que são efetuados, com alguma frequência, pedidos de informação sobre as necessidades verificadas em todas as áreas. O acesso a médico de família era assegurado a todos os jovens e as consultas de especialidade garantidas pelo Serviço Nacional de Saúde. Quanto à assistência na área da saúde mental, mantinha-se a articulação com o Hospital Magalhães de Lemos.

No tocante ao insucesso escolar a situação não se alterou: os jovens não têm escolaridade ajustada à idade, mas nas atividades escolares têm aproveitamento. Existe um curso «B2», para os jovens que não têm o segundo ciclo, e dois cursos «B3».

Foi possível apurar que a preocupação e as boas práticas do Centro Educativo de Santo António, no que respeita ao acompanhamento dos jovens após a sua saída, foram alargadas a outros centros educativos.

Por último, no que toca ao cumprimento das Recomendações n.ºs 5 e 6, ambas de 2016, não foram identificadas visitas por parte de magistrados judiciais e do Ministério Público.



Visita n.º 20-2017 (S)

Data: 18.05.2017

Local de detenção: Centro Educativo dos Olivais (Coimbra)

Objeto: *Follow-up* das Recomendações n.º 2/2016/MNP a n.º 6/2016/MNP

No dia 18 de maio de 2017, um grupo de visitantes do MNP deslocou-se ao Centro Educativo dos Olivais, sito em Coimbra, para seguimento das recomendações emitidas na sequência de um conjunto de visitas realizadas em 2015.

Assim, no que diz respeito às Recomendações n.º 2 e n.º 4 foi dada particular atenção aos seguintes pontos: a) atribuição de médico de família a todos os educandos; b) agendamento de consultas de especialidade (*v.g.*, pedopsiquiatria e estomatologia).

Relativamente à Recomendação n.º 3/2016/MNP averiguou-se o seguinte: a) as diligências empreendidas em matéria de segurança contra incêndios, evacuação e acessibilidades; b) os possíveis efeitos práticos resultantes da criação de um grupo de trabalho interministerial (Ministério da Saúde e Ministério da Justiça), com o objetivo de estudar a prestação de cuidados de saúde a todos os jovens em situação de privação da liberdade; c) as condições de habitabilidade dos espaços de alojamento; d) o acesso dos jovens com medida de internamento em regime fechado às instalações desportivas no exterior.

Por último, a visita teve ainda por objetivo verificar a existência e periodicidade de visitas aos centros por parte dos magistrados judiciais e do Ministério Público, conforme mencionado nas Recomendações n.º 5 e n.º 6 de 2016.

Quanto aos aspetos relativos ao acesso à saúde a equipa do MNP foi informada de que todos os jovens já têm médico atribuído, mantendo-se a colaboração com a Unidade de Saúde Familiar de Celas, onde os jovens se deslocam com regularidade. No tocante à saúde mental, apurou-se que neste centro educativo existem alguns jovens com psicopatologias, todos devidamente acompanhados por especialista. Quanto aos efeitos práticos da constituição de um grupo de trabalho interministerial (Ministério da Saúde e Ministério da Justiça) – com o objetivo de garantir a prestação de cuidados de saúde a todos os jovens em situação de privação da liberdade –, foi sublinhada pela Coordenadora a vantagem de uma valência específica para a questão da saúde mental, considerando urgente uma intervenção mais eficaz no domínio do acompanhamento psicológico. Ainda no que respeita às consultas de especialidade, o MNP verificou que foram realizadas reuniões com entidades do Serviço Nacional de Saúde com vista à deslocação de médicos especialistas ao local, designadamente pedopsiquiatras e estomatologistas. No entanto, constatou-se que o circuito habitual se mantinha; ou seja, uma primeira consulta do jovem pelo médico do centro educativo e só posteriormente aquele se desloca ao centro de saúde para ser consultado pelo médico de família que, se necessário, solicita a marcação de consulta pelo especialista no hospital ou, no caso da medicina dentária, em estabelecimento privado.

No que respeita ao plano de emergência contra incêndios, a Coordenadora confirmou que o Centro Educativo dos Olivais já o possui.

No tocante às deficiências, apontadas na visita anterior, relativamente às condições de habitabilidade dos espaços de alojamento dos jovens, foi possível observar que a situação se mantinha, não só em relação à inexistência de uma sala de visitas nas unidades de acolhimento e progressão – sendo aquelas efetuadas na área escolar aos feriados e fins-de-semana –, mas também em relação à inexistência de uma separação entre o espaço de lazer e a zona de refeição. Não obstante, foi referido pela Coordenadora que o aproveitamento do espaço existente e a coordenação das diferentes atividades e os fins a que aquele se

destina, permitiu o funcionamento do centro educativo em condições que se reconhecem não serem as ideais, pese embora serem as que considera como as mais eficazes dentro das opções existentes. Ainda assim, reforçou que seriam ponderadas novas formas de aperfeiçoar o alojamento dos jovens.

No que toca ao quarto de segurança da unidade de progressão, o MNP verificou que, em breve, seriam iniciados os trabalhos destinados a normalizar as condições de ventilação e de salubridade ali identificadas.

Foi, do mesmo modo, confirmado que os jovens em cumprimento de medida de internamento em regime fechado têm acesso às instalações desportivas localizadas no exterior.

Também quanto à alimentação e à composição das ementas, foi possível apurar que a situação melhorou, existindo o cuidado de ouvir os jovens sempre que são sinalizadas situações de sobra de alimentos, por forma a ser elaborada uma informação que, dirigida pela diretora à empresa e aos serviços responsáveis, tem em vista evitar o desperdício alimentar.

Finalmente, no que toca ao seguimento das Recomendações n.º 5 e n.º 6, foi referido existir uma boa relação e articulação entre o centro educativo, o tribunal e os magistrados do Ministério Público, tendo o centro educativo visitas regulares por parte do Centro de Estudos Judiciários. Foi ainda transmitido ao MNP que, à data da visita, se encontra agendada uma visita no âmbito do projeto «Justiça para todos».

De uma forma geral, verificou-se um esforço da direção do Centro Educativo dos Olivais de aperfeiçoar as condições de acolhimento dos jovens, procurando ir ao encontro das reflexões oportunamente apontadas pelo MNP.



Visita n.º 21-2017

Data: 18.05.2017

Local de detenção: Instância Local de Pombal do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria (Leiria)

Objeto: Verificação das condições de habitabilidade das zonas de detenção (iluminação, isolamento contra o frio ou calor, limpeza e arejamento); de alimentação (horário, confeção e fornecimento); do transporte dos detidos (articulação com as forças de segurança)

No dia 18 de maio uma equipa do MNP deslocou-se à Instância Local de Pombal do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, de modo a aferir as condições de habitabilidade dos espaços de detenção, os horários das visitas e a qualidade da alimentação, bem como as condições de transporte dos detidos.

Relativamente às condições de habitabilidade, foi possível verificar que a zona de detenção é composta por duas celas que raramente são utilizadas. Ambas tinham a mesma área, sendo o pavimento em material cerâmico e os tetos pintados. As celas tinham iluminação natural e artificial, no entanto não possuíam redes de proteção. As portas das celas eram constituídas por grades em ferro, sendo que, à data da visita, uma das celas não tinha fechadura ou cadeado, muito embora fosse referido que o respetivo arranjo já teria sido solicitado. As celas dispunham de baias de proteção, mas o equipamento das instalações sanitárias não cumpria o legalmente estabelecido, sendo o mesmo em cerâmica e não em aço inox. À data da visita, a temperatura nas celas era razoável, não existindo qualquer aparelho de aquecimento para o inverno. A zona de detenção é arejada e a respetiva limpeza efetuada sempre que necessário e, no mínimo, semanalmente. O painel com os direitos e deveres das pessoas detidas encontrava-se visível. Assinale-se que no dia da visita não se encontrava qualquer pessoa detida.

A vigilância é sempre efetuada no exterior por funcionário do tribunal. No entanto, observou-se que o corredor de acesso à zona de detenção encontrava-se parcialmente obstruído por processos, impedindo uma passagem pelo respetivo espaço.

O transporte dos detidos é efetuado em veículo da polícia e, à chegada, geralmente os mesmos são encaminhados de imediato para a sala de audiências, razão pela qual as celas existentes raramente são utilizadas. Em face da pouca utilização do espaço de detenção, não tem havido necessidade de fornecimento externo de refeições, não existindo qualquer procedimento pré-estabelecido para o efeito.

Durante a visita foi ainda possível apurar e verificar que o edifício a que está afeto o tribunal não possui, no seu todo, acessibilidades a cidadãos com mobilidade reduzida, situação que se reflete na circulação de pessoas e respetiva segurança e que é suscetível de afetar não só pessoas privadas da liberdade que ali possam aceder, mas também funcionários e magistrados que ali trabalham.

Em suma, face à realidade encontrada na zona de detenção e instalações da Instância Local de Pombal do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, devem ser assinaladas a insuficiência das condições físicas da zona de detenção, designadamente no que respeita ao equipamento das instalações sanitárias e às condições de segurança.



Visita n.º 22-2017 (S)**Data:** 06.06.2017**Local de detenção:** Centro Educativo da Bela Vista (Lisboa)**Objeto:** *Follow-up* das Recomendações n.º 2/2016/MNP a n.º 6/2016/MNP

No dia 6 de junho de 2017, uma equipa do MNP visitou o Centro Educativo da Bela Vista, em Lisboa. Esta visita teve por objetivo verificar a evolução das situações detetadas nas visitas realizadas no ano de 2015 e que foram objeto de Recomendação do MNP.

Assim, no que diz respeito às Recomendações n.º 2/2016/MNP e n.º 4/2016/MNP foi prestada particular atenção aos seguintes pontos: a) atribuição de médico de família a todos os educandos; b) agendamento de consultas de especialidade (*v.g.*, pedopsiquiatria e estomatologia); c) concretização do «período de supervisão intensiva» e do «acompanhamento pós-internamento»; d) possíveis efeitos práticos resultantes da criação de um grupo de trabalho interministerial (Ministério da Saúde e Ministério da Justiça), com o objetivo de estudar a prestação de cuidados de saúde a todos os jovens em situação de privação da liberdade.

Quanto à Recomendação n.º 3/2016/MNP a visita visou verificar o seguinte: a) diligências empreendidas em matéria de segurança contra incêndios, evacuação e acessibilidades; b) instalação de sanitários no quarto de isolamento; c) composição das ementas e a variedade das refeições, assim como o seu número e quantidade.

Relativamente às Recomendações n.º 5/2016/MNP e n.º 6/2016/MNP foi aferida a existência e periodicidade de visitas aos centros por parte dos magistrados judiciais e do Ministério Público.

Tendo presente a visita realizada em 9 de novembro de 2015, apurou-se que este Centro Educativo continua a acolher jovens em regime semiaberto e em regime aberto, mantendo, à data da visita, um total de 33 jovens sob medida de internamento (25 do género masculino e 8 do género feminino), um número ligeiramente inferior ao da sua lotação (40 jovens).

No tocante à prestação de cuidados de saúde, procurou-se aferir, junto da direção do Centro, quanto aos efeitos práticos resultantes da constituição de um grupo de trabalho interministerial (Ministério da Saúde e Ministério da Justiça), com o propósito de avaliar e traçar um diagnóstico dos jovens em situação de privação da liberdade. Verificou-se que passou a existir uma melhor articulação com o Centro de Saúde das Mónicas, confirmando-se que, contrariamente a 2015, todos os jovens em cumprimento de uma medida tutelar educativa têm médico de família atribuído. Mesmo em matéria de consultas de especialidade não foram identificados constrangimentos de maior, realçando-se que, quanto à capacidade de resposta do Serviço Nacional de Saúde na área da estomatologia e da pedopsiquiatria, os prazos não excedem um mês. Ainda assim, não se rejeitará a possibilidade de contratação de pessoal médico para prestação de serviço na área da estomatologia.

Segundo o que foi transmitido à equipa do MNP, a concretização dos conceitos de «período de supervisão intensiva» e de «acompanhamento pós internamento» - decorrentes das alterações introduzidas com a revisão da Lei Tutelar Educativa, no ano de dois mil e quinze - encontra-se ainda em uma fase embrionária, sendo premente a dotação de pessoal qualificado para o desempenho das tarefas específicas previstas pelo legislador. Aferiu-se que o centro educativo prossegue o seu trabalho no que respeita ao acompanhamento informal dos jovens após a sua saída do Centro.

No que diz respeito à elaboração de plano de emergência em falta (que mereceram reparo nas Recomendações n.º 2 e n.º 4 de 2016) não se registaram avanços significativos, tendo a direção do local visitado comunicado que é aguardado o contacto por parte dos serviços centrais.

Em um outro plano, registou-se que a construção de sanitários no quarto de isolamento de uma das unidades residenciais masculinas ainda não fora realizada. Concluiu-se que o período de indefinição respeitante à instalação temporária de jovens do género feminino, bem como a cessação de funções da atual direção, contribuíram para este atraso. Não obstante, foi transmitido que a concretização desta medida iria ser discutida com a nova direção do Centro.

Salvaguardou-se, por outro lado, a expectativa, de que o processo de transferência das jovens em permanência no centro educativo se processe com celeridade, logo que esteja em funções o Centro Educativo de Vila do Conde.

A propósito da composição das ementas, à quantidade e à variedade dos pratos confeccionados, os visitantes do MNP observaram a introdução de melhorias significativas, sendo que todo o procedimento é agora coordenado pelo diretor.

Por último, no âmbito do cumprimento das Recomendações n.º 5 e n.º 6, de 2016, foi transmitido que recentemente a instituição recebeu a visita de auditores do Centro de Estudos Judiciários.



Visita n.º 23-2017

Data: 24.11.2017

Local de detenção: Centro de Instalação Temporária de Lisboa

Objeto: Condições de funcionamento em face de surto de doença infecciosa

Em 24 de novembro de 2017, uma equipa do MNP realizou uma visita ao espaço equiparado a Centro de Instalação Temporária do Aeroporto Humberto Delgado, em Lisboa (EECIT).

A realização da visita foi determinada na sequência de notícias, publicadas em diversos órgãos de comunicação social, dando conta de um surto de varicela entre as pessoas detidas no EECIT. As mesmas notícias referiam que teria havido a necessidade de colocar alguns detidos de quarentena, separando-os fisicamente dos restantes. Nessa medida, os detidos indocumentados e os requerentes de asilo estariam reunidos na mesma ala e concentrados em espaços exíguos. Assim, a visita visou a aferição das condições de detenção praticadas no EECIT do Aeroporto Humberto Delgado em consequência do surto de varicela.

Desde logo, cumpre reiterar que o que se havia constado em visitas anteriores: as formalidades de registo e autorização que atualmente são impostas pela entidade que gere as instalações do aeroporto de Lisboa dificultam em muito a realização de visitas sem pré-aviso, pois desde o momento da chegada dos elementos do MNP até à efetiva entrada no espaço de detenção decorre sempre um período significativo. Note-se ainda que, foram solicitados por correio eletrónico esclarecimentos adicionais à Direção de Fronteiras de Lisboa, os quais vieram a ser prestados no dia 5 de dezembro, aqui se incorporando estas informações.

No decurso da visita foram visitadas ambas as alas, confirmando-se que uma delas estava a ser utilizada como espaço de quarentena. Nesta, estavam detidas 7 mulheres e outras tantas crianças (6 meninas e 1 rapaz). De acordo com o que se apurou, quando o inspetor de turno reportou possível surto de varicela, a autoridade de saúde foi chamada ao EECIT, tendo aconselhado a separação dos novos ocupantes, através da criação de espaço de quarentena (assinale-se, por outro lado, que os Médicos do Mundo têm tido presença regular nas instalações, observando e acompanhando os detidos).

Na outra ala, estavam instaladas 76 pessoas, (43 homens, 19 mulheres e 14 crianças). Era neste espaço que os problemas de sobrelotação eram mais evidentes: havia inúmeros colchões de espuma espalhados pelo chão, mas para diversas pessoas apenas havia a possibilidade de se deitarem no chão sobre cobertores. A zona do pátio exterior, ainda que exígua para tão elevado número de pessoas, funcionava como importante espaço lúdico e de lazer, em particular, para as crianças ali em permanência. De acordo com o apurado, o acesso apenas era permitido num único período diário. Em termos de salubridade, as condições eram deploráveis, especialmente para as crianças.

O SEF foi ouvido, desde logo, quanto às condições de pernoita. Em face da sobrelotação das instalações, perguntou-se se não era possível atribuir um colchão de espuma a cada uma das pessoas que não dispunham de cama (em caso de reposta negativa, importava conhecer os motivos), tendo sido esclarecido que estava já lançado o procedimento de aquisição de cem colchões (ainda que, no dia 27 de novembro e com o fim da quarentena, os passageiros requerentes de asilo tivessem sido mudados da ala de inadmissíveis para a ala de asilos, o que permitiu uma melhor distribuição das camas/colchões).

Por outro lado, os detidos expuseram ao MNP diversos problemas cuja resolução pretendiam, tendo estas situações sido expostas ao SEF.

Assim, inúmeros cidadãos detidos alegaram dificuldade de acesso às respectivas bagagens, o que é especialmente relevante nas situações em que as pessoas em causa não podiam mudar de roupa há vários dias. Perguntou-se ao SEF se já havia sido dada autorização para que acedessem às bagagens (e, em caso de resposta negativa, qual a motivação da recusa).

Explicou o SEF que, sempre que o requerem, os passageiros são conduzidos às bagagens e as mesmas são transportadas para o EECIT, podendo aceder às mesmas. Não obstante, havendo um problema de acomodação dos detidos (sobrelotação), era necessária uma melhor gestão e controlo dos acessos, para garantir que as pessoas apenas acedem às respetivas bagagens.

Foi ainda referido que apenas dois dos passageiros tinham bagagens no depósito da companhia aérea, que foram recolhidas entretanto e encaminhadas para o EECIT; as outras (as que foi possível identificar, pois alguns destes passageiros chegam sem documentos, logo não há etiquetas de bagagens), foram solicitadas à origem, uma vez que há o procedimento implementado pela TAP de devolver as bagagens à origem ao fim de cinco dias.

Uma das detidas pretendia ter o seu telefone móvel depositado junto dos restantes bens e também teria pedido consulta médica em finais de outubro, por cefaleias e problemas oculares.

Tendo-se perguntado ao SEF se fora possível recolher o telefone e se já fora propiciada consulta médica apurou-se que, de acordo com os procedimentos em vigor no EECIT, os telefones ficam guardados em cofre, medida que foi tomada na sequência de problemas de roubo no interior das instalações (por iguais motivos, o mesmo procedimento é aplicado aos valores monetários). A referida detida foi observada pelos enfermeiros, nos dias 26 e 30 de novembro, tendo-se sido proporcionada consulta médica no Hospital de Santa Maria.

Dois detidos pretendiam utilizar o telefone, parecendo que o *plafond* dos respetivos cartões estaria esgotado. Perguntou-se ao SEF se, na falta de outra solução para o problema, poderiam ser autorizados a fazer chamadas a cobrar no destino. Em resposta, foi-nos explicado que não o tinham ainda requerido, mas que tal possibilidade é-lhes assegurada, estando afixado junto ao telefone uma lista dos países que aceitam esse tipo de chamadas.

Um outro detido pretendia contactar um amigo, o qual poderia levar alguns bens pessoais para o EECIT, para além de lhe fazer uma visita. Questionou-se o SEF sobre se o detido havia sido informado do procedimento que deveria seguir para receber os bens e receber a visita. Foi esclarecido que o cidadão nacional, amigo do detido, foi contactado e entregou os bens.

Diversas detidas, em especial as muitas que têm crianças a cargo, lamentaram a falta de creme hidratante, para si próprias e para as crianças, tendo-se perguntado ao SEF se era possível dispensar-lhes aquele produto. Foi-nos respondido que o creme não estava disponível; contudo, caso se justificasse, nomeadamente por questões médicas ou de rotina nos casos de crianças muito pequenas (prevenção de assaduras), seria disponibilizado.

Finalmente, perguntou-se ao SEF pela reparação do problema observado, de entrada de água pelo chão (talvez pelo esgoto), ao fundo da parte direita da camarata feminina. Explicaram-nos que o problema tivera origem na sobreocupação do espaço e no entupimento constante das sanitas, também porquanto haviam ali sido colocavam fraldas e pensos higiénicos. De todo o modo, o problema já estaria resolvido.

Atendendo a que a situação que motivou a visita teve carácter excepcional, considera-se necessária a realização, no primeiro mês de 2018, de uma visita de *follow up*, para aferir da regularização das condições de alojamento e da normalização da vida no EECIT. De todo o modo, fica desde já assinalado, como fator de risco, a impreparação das instalações e dos procedimentos para situações de surtos infecciosos, devendo o SEF ponderar e aprovar procedimentos para aplicação imediata em ocorrências similares.

2. Relatório temático sobre os centros de instalação temporária ou espaços equiparados para cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo

No ano de 2017, o Mecanismo Nacional de Prevenção elaborou e divulgou um relatório temático sobre a realidade encontrada nas visitas realizadas, no segundo semestre de 2016, aos centros de instalação temporária de estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo (ou espaços equiparados). Através deste relatório foi feita a caracterização da população estrangeira que, à data das visitas, se encontrava naqueles locais, bem como a observação e a análise das condições de vida naqueles espaços. Para além de outros aspetos, o MNP esteve particularmente atento ao cumprimento do limite máximo de tempo de permanência e ao tratamento que é prestado aos cidadãos estrangeiros acolhidos, designadamente no que diz respeito ao acesso a cuidados de saúde, à quantidade e à qualidade da alimentação servida, aos recursos disponíveis para ocupação de tempos livres, às formas de contacto com o exterior e ao respeito pelo culto religioso professado.

Todas as visitas do MNP foram realizadas sem pré-aviso e centraram-se nos espaços junto dos aeroportos de Lisboa, Faro e Porto, assim como na Unidade Habitacional de Santo António, no Porto. Para além da observação direta das condições físicas dos locais de detenção, as equipas do MNP privilegiaram o contacto direto com os cidadãos estrangeiros que aí se encontravam – com total respeito da sua privacidade e com garantia de sigilo –, bem como com os responsáveis do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e com os funcionários das empresas de segurança que prestam serviço nesses locais. Refira-se que as entrevistas realizadas aos cidadãos estrangeiros tiveram por base um guião pré-estabelecido, incidindo, designadamente, sobre o tempo de detenção, os contactos com familiares, advogados, defensores e as representações diplomáticas ou consulares, a alimentação, o

respeito pelo culto religioso, o acesso a cuidados de saúde, a disponibilização de atividades de ocupação dos tempos livres e o sentimento de segurança.

Na sequência da análise dos elementos recolhidos através das visitas realizadas e de outros que entretanto foram solicitados às entidades competentes, o relatório do MNP sobre os centros de instalação temporária ou espaços equiparados para cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo, chegou às seguintes conclusões:

- Entre 2015 e 2016, mais de 2000 cidadãos estrangeiros ficaram instalados em CIT ou espaços equiparados, sendo a maioria do género masculino;

- No que diz respeito à sua origem geográfica, predominavam as pessoas provenientes da América do Sul (principalmente do Brasil) e de África;

- Em regra, o tempo de permanência dos cidadãos estrangeiros respeitava os limites máximos legais, com exceção de 13 pessoas que ultrapassaram os 60 dias na Unidade Habitacional de Santo António (oito em 2015 e cinco em 2016);

- As infraestruturas e a organização dos centros de instalação temporária e dos espaços equiparados junto dos aeroportos de Faro, de Lisboa e do Porto não estão vocacionados para o acolhimento de pessoas por um período de tempo maior;

- O MNP verificou que, em matéria de separação por género, esta encontra-se assegurada relativamente à ocupação dos quartos dos locais visitados, apesar de, no CIT Faro e no CIT Lisboa, pessoas de ambos os géneros se encontrarem na mesma ala e partilharem algumas instalações;

- O MNP observou que esses espaços não reúnem as condições necessárias para o alojamento de famílias, nomeadamente a ausência de estruturas adequadas para a acomodação de crianças pequenas;

- No que diz respeito à prestação de cuidados de saúde, o MNP constatou que não existe um corpo clínico próprio e regular em cada um dos locais visitados; nos CIT Faro, Lisboa e Porto os cuidados de saúde que existem são apenas os de enfermagem dos próprios aeroportos (no CIT Lisboa este serviço é prestado pela Cruz Vermelha); e na Unidade Habitacional de Santo António a assistência médica que existe resulta de um protocolo com a organização Médicos do Mundo. Nos casos de maior gravidade, os cidadãos estrangeiros são conduzidos a uma unidade hospitalar;

- Ainda no que respeita aos procedimentos relacionados com a prestação de cuidados de saúde, refira-se que, nos espaços equiparados a centros de instalação temporária existentes nos aeroportos de Faro, de Lisboa e do Porto, a triagem dos pedidos de assistência médica é realizada pelos funcionários da segurança que não têm formação técnica para o efeito;

- Os CIT Faro, Lisboa e Porto não asseguram as condições para a lavagem e para o tratamento adequado do vestuário dos cidadãos estrangeiros que ali se encontram. Para além disso, e de acordo com a informação transmitida ao MNP, as pessoas que se encontram na «ala dos inadmissíveis» do CIT Lisboa não têm acesso à sua bagagem de porão;

- No que respeita às condições de habitabilidade do CIT Lisboa, o MNP recolheu as queixas dos cidadãos que nele estavam, designadamente quanto à temperatura da água do chuveiro, assim como o desconforto provocado pela intensidade da iluminação de emergência instalada nos quartos;

- Relativamente à alimentação, importa apontar que nem sempre é assegurado o fornecimento de um reforço alimentar noturno. Esta situação verifica-se no CIT Faro e no CIT Porto, embora neste último foi mencionado que, a pedido, pode ser disponibilizada uma ceia. Sobre esta matéria, ao MNP foi transmitido o descontentamento por parte de alguns ocupantes dos espaços equiparados a centro de instalação temporária dos aeroportos quanto à insuficiência da quantidade de alimentação fornecida (incluindo o fornecimento de garrafas de água), assim como, em relação ao CIT Porto, a queixa relativamente à falta de variedade das refeições;

- Não se encontra definido um procedimento que garanta o fornecimento de alimentação adequada, em termos nutricionais, a grávidas e a lactantes, bem como a crianças e a pessoas idosas;

- Relativamente à prática de culto religioso, o MNP observou que se encontra assegurado o respeito pela diversidade de culto, pese embora não exista uma presença periódica das pessoas que prestam assistência religiosa;

- As atividades de ocupação de tempos livres são escassas (limitadas, em alguns casos, ao visionamento de canais televisivos em língua portuguesa) e existem fortes limitações quanto à utilização dos pátios;

- A disponibilização dos artigos de higiene feminina depende, não raras vezes, de solicitação prévia;

- As equipas de pessoal que exercem funções nestes locais nem sempre têm uma composição mista, o que pode revelar-se constrangedor e constituir um tratamento degradante para quem se encontra privado da sua liberdade e não tem o mesmo género;

- Não obstante a disponibilização de um folheto informativo sobre direitos e deveres dos cidadãos estrangeiros, este nem sempre cumpre a sua função uma vez que não se apresenta sempre escrito em um idioma ou em uma língua compreendida pelo seu concreto destinatário;

- Existe um desconhecimento das regras de funcionamento interno dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados o que pode indiciar falta de informação aos cidadãos estrangeiros sobre os seus direitos;

- Não existe um mecanismo interno de queixa que garanta a confidencialidade e a sua direta apresentação ao responsável pelo seu conhecimento e apreciação;

- O desconhecimento ou domínio de diversas línguas constitui um entrave na comunicação entre os cidadãos estrangeiros e os funcionários ou entre os cidadãos estrangeiros e os seus advogados;

- A especificidade de serem cidadãos estrangeiros que estão privados da sua liberdade determina que o recurso aos contactos telefónicos possa ser, a maioria das vezes, a única forma de contacto com o exterior, desde logo, com os seus familiares, razão pela qual devem ser proporcionados os meios necessários e efetivos para o exercício daquele direito;
- Os centros de instalação temporária ou espaços equiparados devem assegurar a comunicação dos cidadãos estrangeiros com as representações diplomáticas ou consulares dos seus países. Acesso que deve ser garantido sem estar limitado, designadamente ao *plafond* do cartão telefónico;
- Os espaços equiparados a centros de instalação temporária dos aeroportos de Faro, de Lisboa e do Porto não contam com a colaboração de organizações da sociedade civil;
- Por regra, os funcionários não possuem formação específica para as diversas funções que exercem naqueles locais.

Por último, importa assinalar que, na sequência deste relatório temático, o MNP formulou a Recomendação n.º 17/2017/MNP, dirigida à Ministra da Administração Interna, e a Recomendação n.º 18/2017/MNP, dirigida à Diretora Nacional dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, que poderão ser consultadas no ponto II do presente relatório.







*II. Recomendações
do Mecanismo Nacional
de Prevenção*

II. Recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção

2.1. Apreciação geral

Análise em função da entidade visada

Na sequência das visitas efetuadas, o MNP emitiu em 2017 um total de 18 recomendações. Note-se que as cinco primeiras recomendações foram emitidas na sequência das visitas que aconteceram em 2016 e as restantes quinze apareceram como resultado daquelas que se efetuaram em 2017.

Da análise do que se reflete no quadro *infra*, foram dirigidas nove recomendações aos membros do Governo – mais precisamente, à Ministra da Administração Interna⁽³⁾ e à Secretária de Estado Adjunta e da Justiça⁽⁴⁾. O MNP endereçou também três recomendações à Polícia de Segurança Pública⁽⁵⁾ e outras três a estabelecimentos de saúde – Centro Hospitalar Barreiro Montijo⁽⁶⁾, Clínica Psiquiátrica de S. José⁽⁷⁾ e Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo⁽⁸⁾. À Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais⁽⁹⁾ foram enviadas duas recomendações e uma aos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras⁽¹⁰⁾.

Quadro 1

Entidades visadas nas Recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção (2017)

Membros do Governo	9
Polícia de Segurança Pública	9
Estabelecimentos de Saúde	3
Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	2
Serviços de Estrangeiros e Fronteiras	1

(3) Recomendação n.º 2/2017/MNP; Recomendação n.º 4/2017/MNP; Recomendação n.º 11/2017/MNP; Recomendação n.º 17/2017/MNP.

(4) Recomendação n.º 3/2017/MNP; Recomendação n.º 6/2017/MNP; Recomendação n.º 7/2017/MNP; Recomendação n.º 9/2017/MNP; Recomendação n.º 14/2017/MNP.

(5) Recomendação n.º 8/2017/MNP; Recomendação n.º 15/2017/MNP; Recomendação n.º 16/2017/MNP.

(6) Recomendação n.º 1/2017/MNP.

(7) Recomendação n.º 5/2017/MNP.

(8) Recomendação n.º 13/2017/MNP.

(9) Recomendação n.º 5/2017/MNP; Recomendação n.º 10/2017/MNP.

(10) Recomendação n.º 18/2017/MNP.

Análise em função da tipologia dos locais de detenção

Por ora, cumpre proceder à análise da distribuição das recomendações emitidas pelo MNP de acordo com a tipologia dos locais de detenção visados.

Da leitura do gráfico abaixo resulta que seis das recomendações proferidas surgiram na sequência de visitas a instalações de forças policiais – Posto Territorial da Charneca da Caparica da Guarda Nacional Republicana, Posto Territorial de Samora Correia da Guarda Nacional Republicana, Esquadra de Setúbal da Polícia de Segurança Pública, Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública e Esquadra da Divisão de Benfica da Polícia de Segurança Pública.

Seguiram-se cinco recomendações que visaram identificar e colmatar as situações dignas de reparo detetadas nas zonas de detenção dos tribunais – Instância Local do Barreiro do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, Instância Local de Benavente do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém, Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém, Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco e Instância Local de Pombal do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria.

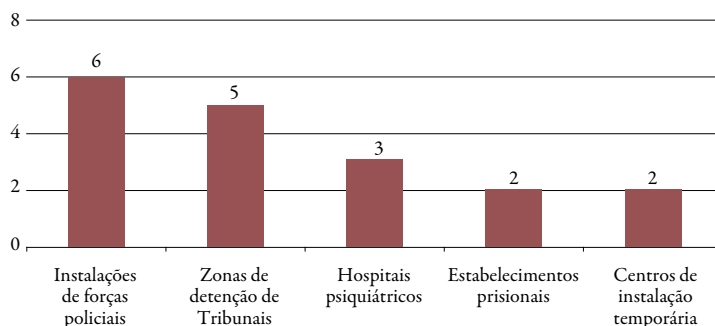
Nos estabelecimentos prisionais de Castelo Branco e de Setúbal foram também detetadas situações dignas de reparo que, naturalmente, motivaram duas recomendações.

O MNP, como resulta do já relatado, efetuou três visitas a hospitais psiquiátricos – Psiquiatria do Centro Hospitalar Barreiro Montijo, Clínica Psiquiátrica de S. José e Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo – e em todos eles reconheceu situações que justificaram a emissão de recomendação.

As últimas duas recomendações aparecem na sequência de um conjunto de visitas que o MNP efetuou a todos os centros de instalação temporária ou espaços equiparados e foram divulgadas após a publicação do relatório temático que abordou esta matéria.

Gráfico V

Distribuição das Recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção por tipo de local de detenção (2017)



Análise em função dos assuntos tratados nas recomendações

Da observação do próximo quadro apresentado resulta que o assunto tratado com mais frequência nas recomendações emitidas pelo MNP corresponde ao das condições das instalações visitadas. Das recomendações emitidas onze delas versam fundamentalmente sobre esta temática.

No âmbito da prestação de cuidados médios, concretamente no âmbito da saúde mental, foram recomendadas, nomeadamente, melhorias no que concerne à utilização de meios de restrição física e química de doentes psiquiátricos.

Os direitos das pessoas privadas de liberdade, como o direito a constituir advogado, a comunicar com a família e com o defensor, foram objeto de outras duas recomendações do MNP.

Por último, duas recomendações foram emitidas da sequência de várias visitas aos Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados, uma vez que se identificou um elenco alargado de aspetos merecedores de reparo, que vão, entre outros, desde as próprias condições físicas dos espaços, passando pelo tempo de permanência dos cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo, até ao contacto com o exterior.

Quadro 2

Assuntos tratados nas recomendações do MNP (2017)

Condições das instalações	11
Medidas de contenção (física e química)	3
Outros direitos das pessoas privadas de liberdade (<i>v.g.</i> , direito a constituir advogada e comunicação com a família e defensor)	2
Direitos dos cidadão estrangeiros nos Centros de Instalação Temporária	2

Balanço da sequência das recomendações

Importa, por ora, esclarecer a sequência dada às recomendações emitidas pelo MNP no ano de 2017. Assim, do conjunto de 18 recomendações, 10 foram acatadas e as outras 8 aguardam por resposta da entidade visada.

Portanto, em termos percentuais, temos que aproximadamente 55% das recomendações foram respeitadas e 45% ainda não lograram resposta por parte da entidade visada.

2.2. *Recomendações emitidas em 2017*

Recomendação n.º 1/2017/MNP

Visita n.º 43/2016

Entidade Visada: Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar Barreiro Montijo, E.P.E.

Data: 18.01.2017

Assunto: Utilização de meios de restrição física e química de doentes psiquiátricos

Sequência: Acatada

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a V. Exa. que sejam tomadas as seguintes medidas:

a) elaboração e difusão adequada de instruções escritas sobre aplicação de medidas de restrição, em conformidade com as orientações da Direção-Geral da Saúde sobre a matéria⁽¹¹⁾, em especial para o serviço de psiquiatria e para o serviço de urgência;

b) adoção de um registo autónomo de episódios de medidas de restrição (recorrendo nomeadamente a modelo pré-aprovado);

c) formalização do elenco de soluções terapêuticas que devam ser consideradas medidas de restrição química e, por conseguinte, sujeitas ao padrão de atuação a estas associadas.

II

A presente tomada de posição tem origem na visita realizada à Unidade de Internamento de Psiquiatria do Centro Hospitalar Barreiro Montijo, E.P.E., por equipa do Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP)⁽¹²⁾, no passado dia 15 de dezembro de 2016, na qual participei.

De acordo com o âmbito de intervenção do MNP⁽¹³⁾, foram especialmente aferidos aspetos relacionados com a prática em uso relativamente ao recurso a medidas de restrição e a protocolos de medicação na ausência de clínico.

(11) Cf. Orientação da Direção-Geral da Saúde n.º 21/2011, de 06 de junho de 2011.

(12) Em Portugal, a qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção foi atribuída ao Provedor de Justiça, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio.

(13) O Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes tem por objetivo estabelecer um sistema de visitas regulares, efetuadas por organismos internacionais e nacionais independentes, aos locais onde se encontram pessoas privadas de liberdade, a fim de prevenir a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, tendo sido ratificado por Portugal em 2012, através do Decreto do Presidente da República n.º 167/2012, de 13 de dezembro.

Para estes efeitos, foram ouvidos os responsáveis, médico e de enfermagem, da unidade, bem como outros enfermeiros presentes durante a visita às instalações, procedeu-se à consulta dos processos clínicos respeitantes aos últimos doentes internados compulsivamente e promoveu-se troca de impressões com doentes internados.

No que tange à utilização de medidas de restrição face a doentes que ponham em causa a sua segurança ou envolvente, concluiu-se que os profissionais envolvidos conhecem e respeitam o princípio da menor restrição possível. Como indício corroborativo desta asserção, após consulta dos processos clínicos relativos aos últimos doentes entrados ao abrigo de medida de internamento compulsivo, verificou-se que em nenhum caso foi concretizada a utilização de medidas de restrição. Em alguns deles encontravam-se prescritas/autorizadas medidas de restrição física em situação de «SOS».

Não obstante, em conversa mantida com alguns profissionais, foi detetado que um doente que havia sido admitido na unidade durante aquela madrugada, proveniente do serviço de urgência, manteve a restrição mecânica que lhe tinha sido aplicada naquele serviço (encontrava-se amarrado à cama) até ao seu pleno despertar. Trata-se de uma situação com risco de agressão ao conforto e bem-estar do visado assaz elevado. Sem prejuízo da justificação clínica que a tenha motivado, o seu pleno enquadramento (*v.g.*, comportamento que justificou a medida/tipo de perigo envolvido, medidas previamente tentadas para controlo do comportamento, registo de complicações durante a execução da mesma, confirmação médica) podia ser beneficiado com um registo mais completo, que transistasse do serviço de urgência.

Em geral, a inexistência de um registo específico, autonomizado, que identifique e enquadre as medidas aplicadas, dificulta a obtenção de dados (quantitativos e qualitativos) relativamente ao respetivo padrão de utilização.

Com maior relevância, em um plano substantivo e pela positiva, é de notar que este registo autonomizado constitui um mecanismo mais adequado à prevenção de hipotéticos abusos, quando comparado com a mera inscrição no processo clínico individual.

Em outra vertente, trata-se de um instrumento que facilita o cumprimento de todas as garantias que devem, incontornavelmente, estar associadas à utilização da coerção física e química, por servir como lista de verificação de apoio aos profissionais. Constitui, portanto, uma oportunidade de melhoria identificada pelo MNP, superável com organização de um registo específico, independente e cumulativo com o processo clínico dos doentes, conforme ora proposto.

Quanto à prescrição e administração de medicação na ausência do médico (designada *medicação SOS*), esta obedece a uma autorização prévia geral, a qual consta do processo clínico dos doentes. Foi afirmado que a existência de protocolos não substitui a necessidade da autorização prévia individualizada, circunstância que se acolhe com agrado. Porém, a administração de medicação com efeito calmante, neste contexto, não é necessariamente percecionada ou qualificada pelos profissionais como uma medida de contenção.

Ora, se é admissível uma autorização genérica para administração de determinados fármacos, a regra não é universalmente válida para qualquer medicamento. A destrição não resulta evidente, afigurando-se adequado que em certos casos (*v.g.*, sedativos, antipsicóticos) a sua administração seja enquadrada pelas mesmas garantias das demais medidas de contenção e assim entendida pelos profissionais. A clara definição dos fármacos cuja administração, associada às demais condições, corresponde a uma medida de restrição reforçaria, em meu entender, as garantias do doente, bem como, em outra vertente, o controlo e segurança dos profissionais que os administram, sobretudo se não médicos.

Por fim, tendo sido comunicado que se encontravam em processo de revisão as orientações internas relativas à utilização de medidas de restrição, não posso deixar de reforçar a necessidade de conclusão deste documento, com a maior brevidade possível, sublinhando que o seu âmbito de aplicação deverá abranger outros serviços, como é o caso do serviço de urgência.

Em suma, merece apreciação positiva a perceção pelos profissionais de que a restrição constitui necessariamente uma medida de exceção, a utilizar apenas em último recurso. Correspondendo a oportunidades de aperfeiçoamento, identificaram-se a mais completa documentação da respetiva utilização, através da adoção de um registo autónomo e cumulativo à inscrição no processo clínico, bem como a clarificação do âmbito da contenção química, nomeadamente aproveitando-se a revisão em curso das orientações internas sobre esta matéria.

Certo do empenho de V. Ex.^a nos melhoramentos assinalados, os quais, não posso deixar de sublinhar, em nada se relacionam com a qualidade da assistência clínica assegurada, mas recaindo diretamente no robustecimento das garantias e dignidade das pessoas privadas de liberdade internadas no Centro Hospitalar Barreiro Montijo.



Recomendação n.º 2/2017/MNP

Visita n.º 9/2016

Entidade Visada: Ministra da Administração Interna

Data: 07.02.2017

Assunto: Condições de detenção no Posto Territorial da Charneca da Caparica da GNR: limpeza e desinfeção dos cobertores; ventilação conveniente das celas

Sequência: Acatada

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou

Degradantes, recomendo a Vossa Excelência que, tendo em vista o aperfeiçoamento das condições de detenção existentes no Posto Territorial da Charneca da Caparica da Guarda Nacional Republicana, promova a adoção das providências consideradas adequadas por forma a garantir:

- a) a limpeza e a desinfeção apropriadas dos cobertores existentes nas celas após a sua utilização por cada detido;
- b) a ventilação conveniente das celas, preferencialmente mediante a abertura regular das janelas.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita realizada, no dia 28 de setembro de 2016, ao Posto Territorial da Charneca da Caparica da Guarda Nacional Republicana por uma equipa de visitantes do Mecanismo Nacional de Prevenção.

Em conformidade com o âmbito de intervenção, de carácter preventivo, deste autónomo organismo, a visita centrou-se, em síntese, na averiguação das condições da habitabilidade dos espaços de detenção — designadamente no tocante à salubridade do espaço, bem como a sua climatização e a sua iluminação —, na aferição dos termos do exercício dos direitos de comunicação dos detidos (com o seu defensor ou advogado e familiar ou pessoa de confiança) e, outrossim, na verificação das condições de trabalho dos militares.

III

A realidade encontrada no Posto Territorial da Charneca da Caparica da Guarda Nacional Republicana pode considerar-se, em uma apreciação geral, satisfatória, por sobre tudo pela disposição do espaço e pelas condições físicas das instalações.

Registo, todavia, a existência de duas situações que são merecedoras de reparo: uma que respeita à insuficiente limpeza dos cobertores e, uma outra, atinente à diminuta ventilação das celas.

IV

Pese embora se tenha verificado que o Posto Territorial da Charneca da Caparica da Guarda Nacional Republicana procede, com periodicidade diária e mensal, respetivamente, à limpeza e à desinfestação das celas e que, de igual modo, dispensa roupa de cama (descartável) e um cobertor a cada detido, apurou-se, todavia, que os cobertores nem sempre são lavados, desinfetados e devidamente acondicionados após a sua utilização.⁽¹⁴⁾

(14) Ao arrepio do que é exigido nos n.ºs 5 e 6 do artigo 12.º do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial, aprovado em anexo ao Despacho da Ministra da Administração Interna n.º 5863/2015, publicado no *Diário da República*, n.º 106, 2.ª Série, de 2 de junho de 2015 (doravante designado por Regulamento das Condições de Detenção).

Como facilmente se compreenderá, a prática anteriormente descrita não assegura as condições de higiene e de limpeza que, por meio da recorrente lavagem e desinfecção dos cobertores, devem ser observadas nos espaços de detenção, acarretando, em consequência, riscos para a proteção da saúde das pessoas privadas da liberdade que ali possam aceder.

Do mesmo jeito, a imposição normativa do arejamento adequado das celas⁽¹⁵⁾ pretende evitar riscos semelhantes aos enunciados *supra*. Circunstância que no Posto Territorial da Charneca da Caparica da Guarda Nacional Republicana não se encontra garantida em permanência, atenta a dificuldade de abertura das janelas existentes.

Configurando a limpeza e a ventilação suficientes fatores determinantes do direito à proteção da saúde dos detidos, entendo formular a presente recomendação, solicitando a Vossa Excelência a adoção das medidas consideradas adequadas com vista ao melhoramento das situações assinaladas.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que Vossa Excelência receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições de detenção do Posto Territorial da Charneca da Caparica da Guarda Nacional Republicana e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas privadas da liberdade que ali se encontrem.



Recomendação n.º 3/2017/MNP

Visita n.º 10/2016

Entidade Visada: Secretária de Estado Adjunta e da Justiça

Data: 08.02.2017

Assunto: Condições de detenção na Instância Local do Barreiro do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa: remodelação das instalações sanitárias, no que se refere a equipamento, iluminação e renovação do ar

Sequência: Acatada

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a Vossa Excelência que, com vista ao aperfeiçoamento das condições do local de detenção existente na Instância Local do Barreiro do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, se proceda à remodelação das suas instalações sanitárias.

(15) *Vide* o n.º 6 do artigo 4.º do Regulamento das Condições de Detenção.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita realizada, no dia 28 de setembro de 2016, ao local de detenção existente na Instância Local do Barreiro do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa pelo Mecanismo Nacional de Prevenção.

De acordo com o âmbito de intervenção deste autónomo organismo e com o objeto previamente planificado, foram aferidas as condições do local de detenção, designadamente as das celas, das instalações sanitárias, da iluminação, do arejamento, da limpeza e da vigilância.

III

Da observação efetuada durante a visita do Mecanismo Nacional de Prevenção ao local de detenção da Instância Local do Barreiro do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, conclui-se que, em geral, as suas condições físico-estruturais são satisfatórias. No entanto, o estabelecimento visitado possui duas instalações sanitárias diferenciadas para as pessoas de ambos os géneros que não respeitam os requisitos legalmente determinados.

Com efeito, os equipamentos disponíveis nas sobreditas instalações sanitárias são feitos em loiça, tendo o lavatório uma torneira temporizada à vista e a retrete um autoclismo de mochila. A intervenção que ora se recomenda destina-se, assim, a garantir que aquelas sejam apetrechadas com um outro equipamento, «constituído por lavatório, em aço inox incrustado num maciço de betão, com torneira temporizada, só tendo à vista o botão acionador e a bica de água, e uma bacia de retrete, também em aço inox ou tipo turca, munida de fluxómetro embutido na parede, apenas sendo visível o botão de acionamento.»⁽¹⁶⁾ Tais espaços devem, de igual modo, dispor de «iluminação e renovação permanente de ar, asseguradas diretamente do exterior da edificação.»⁽¹⁷⁾

Estando as pessoas privadas da liberdade à responsabilidade das entidades estatais que as guardam, importa que os locais onde aquelas se encontrem cumpram um conjunto de regras que visam assegurar, entre outros, a segurança dos detidos e, em simultâneo, condições de habitabilidade condignas.⁽¹⁸⁾ Por esta razão, entendo formular a presente recomendação, solicitando a Vossa Excelência que, na Instância Local do Barreiro do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, se procedam, a breve trecho, às necessárias obras de

(16) N.º 2 do artigo 17.º do Regulamento das Condições de Detenção em Instalações da Polícia Judiciária e em Locais de Detenção Existentes nos Tribunais e em Serviços do Ministério Público — aprovado pelo Despacho do Ministro da Justiça n.º 12 786/2009, de 19 de maio, publicado no *Diário da República* n.º 104, 2.ª série, de 29 de maio de 2009 (doravante mencionado como Regulamento das Condições de Detenção) —, aplicável *ex vi* n.º 2 do artigo 31.º daquele Regulamento.

(17) N.º 3 artigo 17.º do Regulamento das Condições de Detenção, aplicável *ex vi* n.º 2 do artigo 31.º do mesmo Regulamento.

(18) *Vide* n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento das Condições de Detenção, aplicável *ex vi* n.º 2 do artigo 31.º do mesmo Regulamento.

remodelação, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 34.º do Regulamento das Condições de Detenção.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que Vossa Excelência receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições de detenção da Instância Local do Barreiro do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas privadas da liberdade que ali se encontrem.



Recomendação n.º 4/2017/MNP

Visita n.º 20/2016

Entidade Visada: Ministra da Administração Interna

Data: 08.02.2017

Assunto: Condições de detenção no Posto Territorial de Samora Correia da GNR: realização de obras de recuperação e de conservação no respetivo edifício; desinfeção e desinfestação

Sequência: Sem informação subsequente

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a Vossa Excelência que, com vista ao aperfeiçoamento das condições de detenção no Posto Territorial de Samora Correia da Guarda Nacional Republicana, promova a adoção das providências consideradas adequadas por forma a garantir:

- a) a realização de obras de recuperação e de conservação no edifício afeto ao referido Posto Territorial;
- b) a desinfeção e o acondicionamento apropriados dos cobertores existentes nas celas após a sua utilização por cada detido;
- c) a programação regular de operações de desinfeção e de desinfestação;
- d) a substituição da chapa metálica existente nas janelas da cela por grade metálica, assegurando-se, assim e de forma adequada, as condições de iluminação natural e de ventilação.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita realizada, no dia 8 de novembro de 2016, ao Posto Territorial de Samora Correia da Guarda Nacional Republicana pelo Mecanismo Nacional de Prevenção.⁽¹⁹⁾

Em conformidade com o âmbito de intervenção, de carácter preventivo, deste autónomo organismo⁽²⁰⁾, a visita centrou-se, em síntese, na averiguação das condições da habitabilidade dos espaços de detenção, na aferição das condições em que os direitos dos detidos são assegurados — designadamente no tocante à alimentação, aos termos de comunicação com o exterior (contacto com o defensor ou o advogado e familiar ou pessoa de confiança) e aos tempos de detenção —, na verificação do cumprimento das normas aplicáveis aos casos de internamento compulsivo e, outrossim, na análise das condições de trabalho dos militares.

III

A realidade encontrada no Posto Territorial de Samora Correia da Guarda Nacional Republicana pode considerar-se, em uma apreciação geral, satisfatória. As condições físicas e salubres do espaço não são, porém, isentas de reparos. Assim, quanto às primeiras, regista-se alguma degradação na estrutura, exterior e interior, do edifício. No tocante às segundas, por seu turno, verificou-se uma exígua iluminação natural e uma insuficiente higiene no que respeita à limpeza dos cobertores, à ventilação das celas e à realização de operações de desinfeção e desinfestação.

IV

O edifício afeto ao Posto Territorial de Samora Correia da Guarda Nacional Republicana é constituído por dois pisos e data de 1996, não tendo sido, desde então, objeto de quaisquer obras de conservação. Verificaram-se, nesse contexto, alguns indícios de degradação no edificado, quer na fachada — foi possível observar a existência de fendas e fissuras várias —, quer na estrutura interior (refere-se, exemplificativamente, a humidade que se faz notar no teto das instalações sanitárias, localizadas no primeiro piso, reservadas aos agentes policiais), carecidos de providências reparatórias.

Entendo que se revela pertinente a realização de obras de recuperação e de conservação do edificado, uma vez que os locais detentivos devem «reunir boas condições de

(19) Em Portugal, a qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção foi atribuída ao Provedor de Justiça, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio.

(20) O Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes tem por objetivo estabelecer um sistema de visitas regulares, efetuadas por organismos internacionais e nacionais independentes, aos locais onde se encontram pessoas privadas de liberdade, a fim de prevenir a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, tendo sido ratificado por Portugal em 2012, através do Decreto do Presidente da República n.º 167/2012, de 13 de dezembro.

habitabilidade»⁽²¹⁾. Por conseguinte, tais espaços não devem apresentar sinais de deterioração que não só contribuem para o próprio desgaste do edifício como, também, propiciam um ambiente frio e húmido no seu interior, o que pode ser nocivo para a saúde de quem ali se encontra.

V

O Mecanismo Nacional de Prevenção detetou, também, algumas desconformidades nas condições de higiene e de salubridade do local visitado. Apurou-se, desde logo, que os cobertores existentes nas celas nem sempre eram lavados e desinfetados após cada utilização, contrariando, deste modo, o disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 12.º do Regulamento das Condições de Detenção. Para além disso, verificou-se que o estabelecimento visitado não efetuou — nem se encontrava prevista — qualquer operação de desinfeção e desinfestação, como o determina o n.º 2 do artigo 6.º do mencionado Regulamento.

Como facilmente se compreenderá, as práticas anteriormente descritas não asseguram as condições de higiene e de limpeza que, por meio da lavagem e desinfeção dos cobertores e da desinfestação das celas, devem ser observadas nos espaços de detenção. A omissão dos atos referidos acarreta, em consequência, riscos para a proteção da saúde das pessoas privadas da liberdade que ali possam aceder, assim como a dos militares que ali trabalham. Considero, por isso, premente a adoção de medidas rigorosas nesta matéria com o sentido de reforçar os procedimentos de limpeza, desinfeção e desinfestação exigidos, programando-os com a regularidade necessária.

VI

Com a visita efetuada ao Posto Territorial de Samora Correia da Guarda Nacional Republicana, o Mecanismo Nacional de Prevenção verificou também que a configuração da chapa metálica instalada para proteger o interior das janelas das celas não permitia assegurar a iluminação natural e o arejamento convenientes.⁽²²⁾

Com efeito, as chapas metálicas que se observaram possuem pequenas perfurações circulares, com dimensão aproximada de um centímetro de diâmetro, o que impede a circulação e a renovação adequada do ar. A falta de arejamento foi sentida, em particular, em uma das celas que apresentava uma estagnação de ar associada a um odor desagradável. O que, além de representar uma situação que belisca o tratamento condigno a que devem ser sujeitas as pessoas privadas da liberdade, pode implicar riscos para a saúde dos ocupantes das zonas de detenção.

(21) N.º 1 do artigo 3.º do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial, aprovado em anexo ao Despacho da Ministra da Administração Interna n.º 5863/2015, publicado no *Diário da República*, n.º 106, 2.ª série, de 2 de junho de 2015 (doravante designado por Regulamento das Condições de Detenção).

(22) Como determina o n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento das Condições de Detenção, «[a] zona de detenção deve reunir boas condições de habitabilidade, possuir iluminação natural (...) [e] arejamento (...)».

Sem prejuízo de outras medidas que possam ser adotadas para superar os constrangimentos assinalados, considero que se revela pertinente a substituição, a breve trecho, das chapas metálicas instaladas por grades metálicas, com intervalos de malhas não superiores a cinco milímetros, em cumprimento das normas aplicáveis⁽²³⁾, por forma a se assegurar a iluminação e a ventilação suficientes nas duas celas existentes no local visitado.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que Vossa Exce-lência receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições de detenção do Posto Territorial de Samora Correia da Guarda Nacional Republicana e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas privadas da liberdade que ali se encontrem.



Recomendação n.º 5/2017/MNP

Visita n.º 51/2016

Entidade Visada: Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

Data: 10.02.2017

Assunto: Condições das celas de separação e disciplinar; comunicação com a direção

Sequência: Acatada

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a V. Exa. que, tendo em vista o aperfeiçoamento das condições de alojamento do Estabelecimento Prisional de Castelo Branco, promova a adoção das providências consideradas adequadas a garantir:

- a) a adaptação da cela de separação aos seus fins;
- b) a operacionalização do sistema de alarme instalado na cela disciplinar;
- c) a atribuição a um elemento da direção da exclusividade da abertura da caixa destinada ao depósito de reclamações, petições, queixas e exposições dos reclusos.

(23) Cf. n.º 6 do artigo 4.º do Regulamento das Condições de Detenção.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita realizada pelo Mecanismo Nacional de Prevenção, no dia 29 de dezembro de 2016, ao Estabelecimento Prisional de Castelo Branco.

Em conformidade com o âmbito de intervenção, de carácter preventivo, do Mecanismo Nacional de Prevenção, a visita centrou-se, em síntese, na averiguação das condições da habitabilidade dos espaços de detenção — designadamente no que respeita à ocupação dos alojamentos e respetivas condições de ventilação e climatização —, na aferição do exercício do direito à proteção da saúde dos reclusos (por sobre tudo, na área da saúde mental) e na verificação dos procedimentos observados na comunicação da população prisional com a direção do estabelecimento.

III

A realidade encontrada no Estabelecimento Prisional de Castelo Branco pode considerar-se, em uma apreciação geral, satisfatória. O Mecanismo Nacional de Prevenção detetou, porém, três situações que são, pela sua desconformidade, merecedoras de reparo, as quais se prendem com as condições da cela de separação, o sistema de alarme na zona disciplinar e a caixa de comunicações da população reclusa para a direção da prisão.

IV

A visita à zona prisional permitiu verificar que o espaço designado e utilizado como cela de separação — o qual corresponde à antiga camarata, apresentando, por isso, condições físico-estruturais semelhantes aos demais alojamentos — possui duas características preocupantes: uma relativa à dificuldade de observação da totalidade do espaço interior, a partir da vigia da porta, e, a outra, associada à presença de barras horizontais na janela.

Tendo em consideração que a colocação de uma pessoa em uma cela de separação traduz a adoção de um meio especial de segurança⁽²⁴⁾, importa que, a breve trecho, se equacione uma solução — consubstanciando-se esta na adaptação da cela em causa ou à afetação de uma outra para este fim — de modo a assegurar o cumprimento da função que lhe está adstrita e a permitir a vigilância adequada do seu interior e do seu ocupante.⁽²⁵⁾

(24) O n.º 4 do artigo 88.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (aprovado em anexo à Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro) determina que «[o]s meios especiais de segurança apenas são utilizados quando haja perigo sério de evasão ou tirada ou quando, em virtude do seu comportamento ou estado psico-emocional, haja perigo sério de prática pelo recluso de actos de violência contra si próprio ou contra bens jurídicos pessoais ou patrimoniais.» E o n.º 5 do mencionado preceito legal prescreve que «[o]s meios especiais de segurança têm natureza cautelar, mantêm-se apenas enquanto durar a situação de perigo que determinou a sua aplicação e nunca são utilizados a título disciplinar.»

(25) Sobre o alojamento de recluso de em cela de separação *vide* o artigo 160.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril.

V

A disposição das celas alocadas à execução de medidas disciplinares é, de igual jeito, objeto de reparo. Pese embora se assinala a conformidade das características e dos equipamentos componentes das celas disciplinares⁽²⁶⁾, regista-se a dificuldade — senão mesmo a impossibilidade — de acionamento do sistema de alarme para chamamento do pessoal de vigilância em caso de necessidade de assistência, não obstante este se encontrar operacional. Uma vez que o dispositivo de chamada está instalado na parede exterior contígua à cela, o seu contacto exige que o recluso tenha a capacidade de movimentar o braço por entre a porta de grades (barras verticais) e esticá-lo, lateralizando-o para a direita pelo comprimento suficiente até alcançar a campainha⁽²⁷⁾. Este é, como facilmente se compreenderá, um processo que não se afigura imediato e pode revelar-se de difícil execução para algumas pessoas. Neste sentido, valores decorrentes da segurança e da proteção da saúde dos reclusos determinam que, como V. Exa. certamente concederá, que se promova a revisão do funcionamento do sistema de alarme das celas disciplinares do Estabelecimento Prisional de Castelo Branco, de modo a que, em caso de necessidade, aquele seja facilmente acionado.

VI

O Mecanismo Nacional de Prevenção detetou a existência, em cada piso do local visitado, de uma caixa destinada às comunicações que a população reclusa dirige à direção, assim se assegurando o direito dos reclusos a apresentar, por escrito, reclamações, petições, queixas e exposições.⁽²⁸⁾ Contudo, verificou-se, que, atendendo ao facto de a caixa ser geralmente aberta pelo graduado de serviço, a confidencialidade das sobreditas comunicações pode não ser garantida.

Com efeito, a tramitação do procedimento observado nos meios de comunicação em uso é objeto de uma intermediação no tratamento da correspondência estritamente direcionada que abala o carácter sigiloso que deve ser apanágio dos canais internos de comunicação dos reclusos.⁽²⁹⁾ O que, nesta situação, pode ser acentuado atenta a possibilidade de o teor das referidas comunicações respeitarem a queixas ou outras preocupações manifestadas pelos reclusos quanto à atuação do pessoal de vigilância. Neste sentido, entendo revelar-se pertinente que se assegure a abertura da caixa em referência por um elemento da direção do estabelecimento prisional.

(26) Cf. artigo 176.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais.

(27) Ao contrário do normativamente exigido. *Vide*, neste sentido, *inter alia*, o n.º 1, *in fine*, do artigo 176.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais e o n.º 7 do artigo 26.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade.

(28) Cf. artigo 116.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade e artigo 177.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais.

(29) *Vide*, em especial, o n.º 2 do artigo 177.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que V. Exa. receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições de reclusão no Estabelecimento Prisional de Castelo Branco e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas que ali se encontrem.



Recomendação n.º 6/2017/MNP

Visita n.º 21/2016

Entidade Visada: Secretária de Estado Adjunta e da Justiça

Data: 03.04.2017

Assunto: Condições da Instância Local de Benavente do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém: obras na zona de detenção (celas, instalações sanitárias e vigilância); disponibilização de informação com direitos e deveres dos detidos nos diferentes idiomas; limpeza diária, desinfestação e desinfeção regulares

Sequência: Acatada

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a Vossa Excelência que, com vista ao aperfeiçoamento das condições da Instância Local de Benavente do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém, sejam tomadas as medidas de carácter estrutural e organizacional que seguidamente se discriminam:

a) A intervenção urgente, mediante a concretização das obras necessárias, na zona de detenção, abrangendo as celas, as instalações sanitárias e a vigilância, nos termos dos artigos 12.º a 21.º do Regulamento das Condições de Detenção em Instalações da Polícia Judiciária e em Locais de Detenção Existentes nos Tribunais e em Serviços do Ministério Público(30), aplicável *ex vi* n.º 2 do artigo 31.º do mesmo diploma normativo. E, enquanto não ocorrer esta intervenção, que se proceda à disponibilização de painel de informação sobre os direitos e os deveres dos detidos em vários idiomas, à ativação de uma segunda cela de detenção, à limpeza diária do local e à desinfeção e à desinfestação periódicas, bem como à afetação adequada dos documentos armazenados no corredor existente na zona de detenção;

(30) O Regulamento das Condições de Detenção em Instalações da Polícia Judiciária e em Locais de Detenção Existentes nos Tribunais e em Serviços do Ministério Público — doravante mencionado por Regulamento das Condições de Detenção — foi aprovado pelo Despacho do Ministro da Justiça n.º 12 786/2009, de 19 de maio, publicado no *Diário da República* n.º 104, 2.ª série, de 29 de maio de 2009.

b) A realização, no edifício do tribunal em geral, da limpeza diária de todos os espaços, a desinfecção e a desinfestação regulares e com caráter preventivo, a reparação da instalação elétrica e a substituição do soalho de madeira nas zonas de circulação de carrinhos com processos.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita efetuada pelo Mecanismo Nacional de Prevenção, no dia 8 de novembro de 2016, à Instância Local de Benavente do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém.

De acordo com o âmbito de intervenção do Mecanismo Nacional de Prevenção e com o objeto da visita previamente planificado, foram aferidas as condições de habitabilidade da zona de detenção, designadamente as das celas e das instalações sanitárias, analisando-se a sua iluminação, o seu arejamento, a sua limpeza e a sua vigilância. Foram, de igual jeito, verificados outros aspetos e outras condições relativos às demais áreas do tribunal.

III

Da observação efetuada durante a visita do Mecanismo Nacional de Prevenção à Instância Local de Benavente do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém, conclui-se que o local de detenção não cumpre as condições determinadas no Regulamento das Condições de Detenção, carecendo, deste modo, o edifício da instância judicial visitada de algumas intervenções.

O levantamento das necessidades de intervenção às instalações onde funciona o tribunal — que datam de 1982 — foi efetuado pela respetiva Administração nos anos transatos de 2015 e de 2016. Sucede, porém, que as situações então assinaladas não tiveram sequência, tendo sido apenas realizadas as obras de maior premência. A este propósito, mencione-se que as últimas obras efetuadas na cela de detenção que se encontra ativa ocorreram em 2003, assim contrariando o disposto no artigo 21.º do Regulamento das Condições de Detenção que determina a reparação e a beneficiação das celas «pelo menos uma vez em cada período de oito anos, com o fim de remediar as deficiências provenientes do seu uso normal e de as manter em boas condições de utilização».

IV

As características da zona de detenção e da única cela ativa apresentavam-se desconformes ao previsto no Regulamento das Condições de Detenção, não satisfazendo as

exigências de segurança e de habitabilidade e comprometendo, desta forma, o respeito pela dignidade da pessoa privada da sua liberdade.⁽³¹⁾

A janela de que dispõe a cela, além de ter exposição direta para a via pública, possui uma dimensão superior à legalmente determinada — 1,10 m de altura e de comprimento — e uma altura acima do pavimento (um 1,30 m) inferior à consagrada no Regulamento das Condições de Detenção, o que colide com o disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 15.º do mencionado diploma normativo, aplicável por força do n.º 2 do seu artigo 31.º.

As condições de higiene e de limpeza de toda a zona de detenção e, em especial, da cela de detenção ativa também são merecedoras de reparo, na medida em que, no período de seis meses, não foram objeto de qualquer operação de limpeza, de desinfeção ou de desinfestação, o que contraria a norma do artigo 20.º do Regulamento das Condições de Detenção, aplicável por força do n.º 2 do seu artigo 31.º.

Registe-se, ainda, que o pavimento cerâmico da cela ativa apresentava-se húmido e as suas paredes estavam bastantes vandalizadas, circunstâncias que não contribuem — antes o seu oposto — para que se possam considerar como condignas as condições a que as pessoas em privação da liberdade se encontram no local visitado enquanto aguardam pelas diligências judiciais que lhes respeitam.

As instalações sanitárias situadas no exterior da cela estão, por seu turno, equipadas com sanitários de louça, tendo o lavatório uma torneira não temporizada e a canalização à vista, facto este que se verifica, de igual modo, no interior da cela. A par do descrito, o autoclismo é de mochila. As circunstâncias encontradas não obedecem, portanto, ao consagrado no n.º 2 do artigo 17.º e no n.º 3 do artigo 19.º do Regulamento das Condições de Detenção, aplicável *ex vi* n.º 2 do seu artigo 31.º.

O Mecanismo Nacional de Prevenção assinalou, também, a inexistência de qualquer mecanismo de alarme ou equipamento sonoro que possa ser acionado para sinalizar a necessidade de assistência no local de detenção, bem como a presença de uma cadeira de madeira na cela ativa, o que, a par do seu mau estado de conservação, se traduz em mobiliário desadequado ao local e às características que deve este observar. No tocante ao primeiro destes aspetos, verifica-se o incumprimento do artigo 16.º do Regulamento das Condições de Detenção⁽³²⁾ (aplicável *ex vi* n.º 2 do seu artigo 31.º) e, quanto ao segundo,

(31) O n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento das Condições de Detenção, aplicável *ex vi* n.º 2 do artigo 31.º do mesmo diploma normativo, determina que «[o]s locais de detenção devem respeitar a dignidade do detido e satisfazer as exigências de segurança e de habitabilidade, designadamente quanto à higiene, luz natural e artificial, adequação às condições climatéricas, ventilação, cubicagem e mobiliário.»

(32) A norma citada determina que «[a]s celas devem ser apetrechadas com equipamento de alarme, dispondo, designadamente, de um dispositivo para emissão de sinal sonoro que permita ao detido o chamamento do funcionário em caso de necessidade de assistência.»

observa-se o desrespeito pelo disposto no n.º 2 do artigo 12.º⁽³³⁾, em uma leitura articulada como o n.º 1 do artigo 19.º⁽³⁴⁾, ambos do mencionado diploma regulamentar e com aplicação ao tipo de local visitado nos termos já enunciados.

Para além do exposto, este órgão do Estado identificou que o corredor de acesso à zona de detenção do local visitado encontrava-se parcialmente obstruído por sacos pretos nos quais se armazenavam diversos documentos. Esta situação deve, contudo, ser alterada, permitindo, por um lado, a livre passagem pelo espaço e, por outro, dando o destino correto aos documentos que são de leitura restrita.⁽³⁵⁾

No decurso da visita à Instância Local de Benavente do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém foi possível, ainda, verificar que inexistia um painel com informação sobre os direitos e os deveres dos detidos ou arguidos em vários idiomas, conforme o determina o n.º 1 e 2 do artigo 4.º do Regulamento das Condições de Detenção. Mais observou o Mecanismo Nacional de Prevenção que apenas estava disponível um conjunto de folhas em formato A4, penduradas na janela por um arame, o que, com a humidade existente no espaço, comprometeu a plena legibilidade do seu conteúdo.

Em face do exposto, considero pertinente a correção, a breve trecho, das situações assinaladas, de modo a asseverar que os direitos e os deveres das pessoas privadas da sua liberdade são, por estas, conhecidos e que as condições em que as mesmas se encontram enquanto estiverem na zona de detenção da instância judicial visitada são condignas e garantem a sua segurança.⁽³⁶⁾

V

No que respeita ao edifício a que está afeto o tribunal, o Mecanismo Nacional de Prevenção detetou a existência de algumas circunstâncias que são merecedoras de reparo e que carecem, por conseguinte, de alteração. Os problemas identificados pelo Mecanismo Nacional de Prevenção prendem-se, desde logo, com a não realização da limpeza diária de todas as áreas do edificado — o que determina, por seu turno, a alocação dos recursos necessários à execução daquela tarefa —, assim como a não concretização das operações de desinfeção e de desinfestação regulares e preventivas. Como facilmente se compreenderá,

(33) O qual consagra que «[n]os locais de detenção não poderão ser guardados quaisquer objectos que possam ser utilizados perigosamente pelos detidos, designadamente quando com eles possam atentar contra a própria vida ou contra a vida de outrem.»

(34) Que nos informa de que «[o]s materiais a aplicar [no interior das celas] devem ser resistentes ao fogo.»

(35) O regime de conservação e de eliminação de documentos em arquivo nas instâncias jurisdicionais, previsto no artigo 143.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário), está regulado na Portaria n.º 368/2013, de 24 de dezembro, determinando o n.º 4 do seu artigo 9.º que «[a] decisão sobre o modo de eliminar os documentos deve ter em conta critérios de confidencialidade».

(36) Diga-se, ainda, que a realização das obras de remodelação necessárias ao bom funcionamento do local de detenção da Instância Local de Benavente do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém encontra arrimo no n.º 1 do artigo 34.º do Regulamento das Condições de Detenção.

a omissão das ações referidas pode implicar, em consequência, riscos para a proteção da saúde das pessoas privadas da liberdade que ali possam aceder, assim como para a dos funcionários e magistrados que ali trabalham.

Outros dois aspetos foram, igualmente, sinalizados pelo Mecanismo Nacional de Prevenção: um que se consubstancia na necessidade de se proceder à reparação da instalação elétrica e, o segundo, relativo à substituição do soalho. Estão em causa, em ambos os casos, aprimoramentos que tocam com as condições físicas do edifício e que se refletem na segurança — na rede elétrica e na circulação de pessoas e bens (*v.g.*, carrinhos dos processos) — e na limpeza do espaço.

Perante os factos relatados, a adoção das medidas tendentes à correção das situações identificadas revela-se premente para que as instalações visitadas possam reunir condições de habitabilidade e de trabalho condignas e, por conseguinte, respeitadoras dos direitos das pessoas que ali acedem.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que Vossa Excelência receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições da Instância Local de Benavente do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém.



Recomendação n.º 7/2017/MNP

Visita n.º 22/2016

Entidade Visada: Secretária de Estado Adjunta e da Justiça

Data: 18.04.2017

Assunto: Condições da zona de detenção na Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém: equipamento; substituição de veículos celulares mais antigos

Sequência: Acatada

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a Vossa Excelência que, com vista ao aperfeiçoamento das condições da zona de detenção existente na Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém e das condições de transporte de detidos em viatura celular, sejam tomadas as seguintes medidas:

- a) Dotação das celas de mobiliário adequado ao descanso dos detidos; e
- b) Substituição urgente das viaturas celulares mais antigas ao serviço dos estabelecimentos prisionais.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita realizada pelo Mecanismo Nacional de Prevenção, no dia 8 de novembro de 2016, ao local de detenção existente na Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém. De acordo com o âmbito de intervenção do Mecanismo Nacional de Prevenção e do objeto da visita previamente planificado, foram aferidas as condições de habitabilidade da zona de detenção, designadamente as das celas e das instalações sanitárias, analisando-se a sua iluminação, o seu arejamento, a sua limpeza e a sua vigilância. Foram, de igual jeito, verificadas as condições de transporte em viatura celular das pessoas privadas da liberdade que ali se encontravam.

III

Da observação efetuada durante a visita do Mecanismo Nacional de Prevenção ao local de detenção da Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém, concluiu-se que, em geral, as suas condições físico-estruturais são satisfatórias, mas identificou-se a inexistência de qualquer mobiliário para descanso dos detidos.

A zona de detenção da instância judicial visitada possui três celas mas nenhuma delas dispõem de qualquer tipo de assento para descanso dos detidos, tendo estes que permanecer de pé ou sentados no chão enquanto aguardam a realização de diligências judiciais. A inexistência de qualquer mobiliário que possibilite, pelo menos, que o recluso se sente não respeita, assim, o disposto no n.º 1 do artigo 12.º Regulamento das Condições de Detenção em Instalações da Polícia Judiciária e em Locais de Detenção Existentes nos Tribunais e em Serviços do Ministério Público⁽³⁷⁾, aplicável *ex vi* n.º 2 do seu artigo 31.º, na parte em que aquele preceito jurídico determina que os locais de detenção devem respeitar a dignidade do detido e satisfazer as exigências de habitabilidade quanto ao mobiliário.

Registe-se, contudo que, se, por um lado, o Regulamento das Condições de Detenção apenas refere expressamente as camas individuais como componentes das celas⁽³⁸⁾, o *supra* mencionado no n.º 2 do artigo 31.º prescreve, por outro, que as correspondentes disposições «são aplicáveis aos locais de detenção em Tribunais e em serviços do Ministério Público com as devidas e necessárias adaptações, considerando que não há pernoita nesses locais e que se destinam a estadias de curtíssima duração.» Deste modo, e revelando-se necessária a existência de mobiliário que possibilite o descanso das pessoas privadas da liberdade que se encontrem nas celas da Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém, considero pertinente a introdução, nos espaços em apreço, de

(37) Este diploma normativo — doravante mencionado por Regulamento das Condições de Detenção — foi aprovado pelo Despacho do Ministro da Justiça n.º 12 786/2009, de 19 de maio, publicado no *Diário da República* n.º 104, 2.ª série, de 29 de maio de 2009.

(38) Cfr. n.º 1 do artigo 14.º e n.º 5 do artigo 25.º do Regulamento das Condições de Detenção.

algum tipo de equipamento que permita que aquelas, no mínimo, se sentem enquanto esperam pelas diligências judiciais que lhes respeitam.⁽³⁹⁾

IV

A presença de arguidos nas celas durante a visita permitiu ao Mecanismo Nacional de Prevenção verificar as condições do seu transporte nos veículos celulares que, ao momento, estavam afetos ao Estabelecimento Prisional de Leiria para Jovens e ao Estabelecimento Prisional de Caldas da Rainha. Foi, em sequência, observado que os veículos em causa estavam em mau estado, o que se deve à sua vetustez — as carrinhas celulares datam do ano de 2000 — e ao número de quilómetros já percorridos, os quais excedem os 500 000. Os veículos de transporte de pessoas privadas da liberdade apresentam, destarte, os sinais de um uso constante e intenso e, no seu interior, além de o arejamento ser insuficiente, não é possível regular a temperatura.

Registe-se, de igual jeito, que uma das carrinhas celulares (alocada ao Estabelecimento Prisional de Caldas da Rainha) não dispunha de cintos de segurança e tinha as fechaduras estragadas.

Como facilmente se compreenderá, as circunstâncias descritas comprometem a segurança e a integridade de todos aqueles que nelas viajam, o que contradiz o disposto no n.º 4 do artigo 22.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade⁽⁴⁰⁾. Neste sentido, entendo pertinente que se promovam as medidas necessárias tendentes à substituição dos veículos celulares, o que, por se tratar de uma situação generalizada, se pode enquadrar em um projeto de renovação do parque automóvel ao serviço do sistema prisional.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que Vossa Exce-lência receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições de detenção da Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas privadas da liberdade que ali se encontrem.



(39) Atendendo ao disposto no n.º 1 do artigo 14.º e no n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento das Condições de Detenção, pode considerar-se um banco corrido constituído por maciço em betão, com as arestas e os ângulos arredondados, como o mobiliário adequado a uma cela de um tribunal.

(40) O referido preceito legal determina que «[o] transporte do recluso efectua-se em condições que assegurem a privacidade do recluso e o arejamento, iluminação e segurança adequados».

Recomendação n.º 8/2017/MNP

Visita n.º 23/2016

Entidade Visada: Comandante do Comando Distrital de Santarém

Data: 23.02.2017

Assunto: Condições da zona de detenção no Comando Distrital de Santarém da PSP: ligação da câmara de vigilância instalada na antecâmara

Sequência: Sem informação subsequente

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a V. Exa. que, com vista ao aperfeiçoamento das condições da zona de detenção existente no Comando Distrital de Santarém da Polícia de Segurança Pública, se proceda à ligação da câmara de vigilância instalada na antecâmara das celas de detenção.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita realizada pelo Mecanismo Nacional de Prevenção, no dia 8 de novembro de 2016, à zona de detenção existente no Comando Distrital de Santarém da Polícia de Segurança Pública.

De acordo com o âmbito de intervenção do Mecanismo Nacional de Prevenção, foram aferidas, entre outros aspetos, as condições de habitabilidade da zona de detenção, designadamente as das celas e das instalações sanitárias, analisando-se a sua iluminação, o seu arejamento, a sua limpeza e a sua vigilância.

III

Da observação efetuada durante a visita do Mecanismo Nacional de Prevenção ao local de detenção do Comando Distrital de Santarém da Polícia de Segurança Pública, concluiu-se que, em geral, as suas condições físico-estruturais e organizacionais são satisfatórias. Identificou-se, porém, que a câmara de videovigilância instalada na antecâmara das celas de detenção não estava ligada.

A utilização, pelas forças de segurança, de sistemas de vigilância com recurso a câmaras de vídeo visa, entre outras finalidades, a «proteção da segurança das pessoas e bens (...) e [a] prevenção da prática de factos qualificados pela lei como crime»⁽⁴¹⁾. Dito de um outro jeito: são fins protetores (das pessoas) e preventivos (do cometimento de infrações

(41) Alínea c), do n.º 1, do artigo 2.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro, aplicável *ex vi* n.º 1 do artigo 10.º do citado Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial.

criminais) os que norteiam a colocação de sistemas de videovigilância em estabelecimentos similares ao local visitado. Importa, porém, não ignorar que as imagens captadas pelos mencionados equipamentos podem, também, servir para contradizer eventuais alegações da prática, por parte de elementos das forças policiais, de comportamentos que possam ser considerados como tortura ou maus-tratos.

Assim, e tendo em conta as vantagens que resultam do correto funcionamento do sistema de videovigilância — vantagens que, friso, advém não só para as pessoas em situação de detenção mas, de igual modo, para os elementos das forças policiais e respetivas instituições —, entendo ser pertinente a ligação dos aparelhos em apreço.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que V. Exa. receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições de detenção do Comando Distrital de Santarém da Polícia de Segurança Pública e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas privadas da liberdade que ali se encontrem.



Recomendação n.º 9/2017/MNP

Visita n.º 52/2016

Entidade Visada: Secretária de Estado Adjunta e da Justiça

Data: 04.04.2017

Assunto: Condições das celas instaladas na Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco

Sequência: Acatada

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a Vossa Excelência que, com vista ao aperfeiçoamento das condições de detenção da Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco, sejam adotadas as providências consideradas adequadas por forma a garantir:

- a) A instalação de banco ou equipamento similar nas celas;
- b) A colocação de proteção — especificamente de grade metálica — nos focos luminosos existentes no interior das celas; e
- c) A promoção, com a brevidade possível, da realização de obras de reparação na cela danificada.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita realizada pelo Mecanismo Nacional de Prevenção, no dia 29 de dezembro de 2016, à Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco.

De acordo com o âmbito de intervenção do Mecanismo Nacional de Prevenção e com o objeto da visita previamente definido, foram verificadas as condições da habitabilidade do espaço de detenção — designadamente os termos de salubridade, climatização e iluminação — e as condições do sector de alimentação.

III

Da observação efetuada durante a visita do Mecanismo Nacional de Prevenção à Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco, concluiu-se que, não obstante uma apreciação geral satisfatória do local de detenção, seu acesso e sua segurança, aquele é merecedor de três reparos: *i*) as celas estão desprovidas de qualquer mobiliário ou equipamento que permita o descanso dos arguidos; *ii*) os pontos de iluminação artificial estão desprotegidos; e, *iii*), uma das celas está visivelmente degradada, não sendo, por isso, utilizada.

IV

A zona de detenção da instância judicial visitada possui duas celas, mas nenhuma delas dispõe de qualquer tipo de assento para descanso dos detidos, tendo estes que permanecer de pé ou sentados no chão enquanto aguardam a realização de diligências judiciais. Esta circunstância encontra o fundamento na inadmissibilidade de colocação de mobiliário amovível no interior das celas e, segundo foi indicado ao Mecanismo Nacional de Prevenção, a mesma foi já superiormente sinalizada.

A inexistência de qualquer mobiliário que possibilite, pelo menos, que o recluso se sente não respeita, assim, o disposto no n.º 1 do artigo 12.º Regulamento das Condições de Detenção em Instalações da Polícia Judiciária e em Locais de Detenção Existentes nos Tribunais e em Serviços do Ministério Público⁽⁴²⁾, aplicável *ex vi* n.º 2 do seu artigo 31.º, na parte em que aquele preceito jurídico determina que os locais de detenção devem respeitar a dignidade do detido e satisfazer as exigências de habitabilidade quanto ao mobiliário.

Registe-se, contudo que, se, por um lado, o Regulamento das Condições de Detenção apenas refere expressamente as camas individuais como componentes das celas⁽⁴³⁾, o *supra* mencionado no n.º 2 do artigo 31.º prescreve, por outro, que as correspondentes

(42) Este diploma normativo — doravante mencionado por Regulamento das Condições de Detenção — foi aprovado pelo Despacho do Ministro da Justiça n.º 12 786/2009, de 19 de maio, publicado no *Diário da República* n.º 104, 2.ª série, de 29 de maio de 2009.

(43) *Cfr.* n.º 1 do artigo 14.º e n.º 5 do artigo 25.º do Regulamento das Condições de Detenção.

disposições «são aplicáveis aos locais de detenção em Tribunais e em serviços do Ministério Público com as devidas e necessárias adaptações, considerando que não há pernoita nesses locais e que se destinam a estadias de curtíssima duração.» Deste modo, e revelando-se necessária a existência de mobiliário que possibilite o descanso das pessoas privadas da liberdade que se encontrem nas celas da Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco, considero pertinente a introdução, nos espaços em apreço, de algum tipo de equipamento que permita que aquelas, no mínimo, se sentem enquanto esperam pelas diligências judiciais que lhes respeitam.⁽⁴⁴⁾

V

As duas celas da Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco localizam-se na cave, em área não confinante com espaços abertos ao público, sendo fechadas com portas de grades que confluem em uma zona comum onde permanecem os funcionários policiais. Ambas beneficiam de iluminação, natural e artificial, suficiente e de ventilação conveniente.

O Mecanismo Nacional de Prevenção verificou, contudo, que os pontos luminosos existentes no interior das celas não reúnem as condições de segurança exigidas pelas normas regulamentares vigentes.⁽⁴⁵⁾ Neste sentido, considero que as condições dos referidos equipamentos devem ser objeto de aperfeiçoamento, designadamente mediante a colocação de uma grade metálica, assim se assegurando a sua proteção e, por conseguinte, a segurança das pessoas privadas de liberdade que ali possam aceder.⁽⁴⁶⁾

VI

O Mecanismo Nacional de Prevenção observou, de igual jeito, o estado de degradação que estava patente no teto de uma das celas. Para além deste facto, no mesmo espaço encontrava-se um tubo de canalização a descoberto, com cerca de vinte centímetros de diâmetro, o que, segundo informado, derivou de um problema de infiltração ocorrido no edifício. Foi também transmitido ao Mecanismo Nacional de Prevenção que a necessidade de resolução desta situação já havia sido superiormente referenciada.

Deste modo, e não obstante a sinalização da situação ter sido superiormente efetuada, entendo ser pertinente a realização, a breve trecho, das operações reparatórias necessárias

(44) Atendendo ao disposto no n.º 1 do artigo 14.º e no n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento das Condições de Detenção, pode considerar-se um banco corrido constituído por maciço em betão, com as arestas e os ângulos arredondados, como o mobiliário adequado a uma cela de um tribunal.

(45) O n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento das Condições de Detenção, aplicável ao local visitado por força do disposto no n.º 2 do artigo 31.º do mesmo diploma, determina que «[o]s locais de detenção devem (...) satisfazer as exigências de segurança e de segurança, designadamente quanto à (...) luz natural e artificial (...)»

(46) Tal como consignado no n.º 2 do artigo 18.º do Regulamento das Condições de Detenção, aplicável *ex vi* n.º 2 do artigo 31.º do mesmo Regulamento.

à reposição das condições de habitabilidade e de salubridade do espaço detentivo em apreço.⁽⁴⁷⁾

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que Vossa Exce-
lência receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condi-
ções da Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco.



Recomendação n.º 10/2017/MNP

Visita n.º 3/2017

Entidade Visada: Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

Data: 30.03.2017

Assunto: Condições de funcionamento da cozinha e dos refeitórios

Sequência: Acatada

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b), do artigo 19.º, do Protocolo Faculta-
tivo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou
Degradantes, recomendo a V. Exa. que, tendo em vista o aperfeiçoamento das condições
de alojamento do Estabelecimento Prisional de Setúbal, promova a adoção das providên-
cias consideradas adequadas a garantir:

- a) A realização de obras de reabilitação da cozinha, das áreas adjacentes e do refeitório,
por forma a dotar estes espaços de condições de higiene e de segurança;
- b) A aquisição dos equipamentos necessários à otimização do funcionamento da
cozinha;
- c) A aquisição, a breve trecho, do número de pratos de refeição suficientes para as
necessidades da população reclusa, tendo por referente a média de sua ocupação registada
nos últimos 12 meses.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita realizada pelo Mecanismo
Nacional de Prevenção, no dia 17 de fevereiro de 2017, ao Estabelecimento Prisional de
Setúbal, a qual foi levada a cabo com o propósito de verificar as condições de funciona-
mento da cozinha e dos refeitórios (*v.g.*, condições estruturais, de higiene e de salubridade),
averiguar as condições de habitabilidade, de higiene e de segurança dos alojamentos — em

(47) *Vide*, designadamente, o n.º 3 do artigo 19.º do Regulamento das Condições de Detenção, aplicável *ex vi* n.º 2 do artigo 31.º do mesmo diploma.

especial das camaratas e das celas disciplinares —, analisar os procedimentos e os mecanismos de comunicação da população prisional com a direção e aferir o respeito pelos direitos e deveres dos reclusos.

III

O Mecanismo Nacional de Prevenção visitou a zona prisional, designadamente os espaços de alojamento, tendo observado a faseada reabilitação de alguns destes. A cozinha, os espaços adjacentes e os refeitórios foram, de igual modo, visitados, verificando-se que a situação detetada em 2014⁽⁴⁸⁾ persistia com os naturais agravamentos provocados pelo decurso do tempo e pelo seu contínuo funcionamento. Assim sendo, as deficientes condições de funcionamento de tais espaços impossibilitavam a sua utilização de acordo com os padrões mínimos de higiene, de salubridade e de segurança a observar neste domínio.

IV

O Estabelecimento Prisional de Setúbal apresenta, nas mencionadas divisões, graves desconformidades nas suas condições estruturais, não só quanto às suas reduzidas dimensões, como também quanto à ausência de revestimento do chão que, feito de cimento, está, em algumas partes, esburacado. Para além disso, o tipo de pavimento, associado ao seu mau estado, conduz à acumulação de águas, tanto residuais (provenientes da atividade ali desenvolvida), como das limpezas que vão sendo asseguradas pelos funcionários da empresa concessionária e pelos reclusos que ali desempenham algumas tarefas.

No teto e nas paredes da cozinha observaram-se manifestos sinais de humidade e de acumulação de gordura, resultantes tanto da ausência de qualquer intervenção destinada a obviar à ausência de obras de remodelação integral, como da própria laboração diária da infraestrutura em destaque.

Refira-se, de igual forma, que esta zona está ligada aos restantes espaços por uma rampa revestida por material que não se revela adequado, uma vez que não possuía, à data da visita, características antiderrapantes. Esta estrutura revela-se também desadequada devido ao seu acentuado grau de inclinação, bem como pela gordura que ali estava depositada, o que não só pode ser nocivo para a saúde das pessoas que ali acedem (*v.g.*, reclusos, guardas prisionais e trabalhadores da empresa responsável pela alimentação), como representa um perigo para a segurança de quem ali circula.

Ainda no âmbito da alimentação, o Mecanismo Nacional de Prevenção verificou que o mencionado estabelecimento prisional, atendendo à média recente da sua ocupação, se debate com a carência de cerca de cem pratos. Daqui decorre, em termos práticos, que a toma das refeições por parte da totalidade da população reclusa está condicionada pela

(48) Visita n.º 3-2014, realizada no dia 3 de outubro de 2014. Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014: Mecanismo Nacional de Prevenção*, pp. 16-17.

rapidez da lavagem e da secagem dos pratos já utilizados, em moldes que, mais uma vez, e face à inexistência de eletrodoméstico instalado para o efeito, se afiguram mercedores de reparo. Na verdade, verificou-se que a tarefa de lavagem e de secagem dos pratos em uso no refeitório está a cargo de dois reclusos, os quais se socorrem, para o efeito, de alguidares previamente cheios com água e com detergente, pondo flagrantemente em causa as condições de higiene e de segurança em que a mesma se processa.

O refeitório visitado, contíguo à zona anteriormente descrita e desta separado por um gradão, ocupa, na atualidade, duas salas, nas quais são visíveis alguns sinais de humidade, com particular incidência no teto. A separação entre estes dois espaços é feita por uma pequena zona de passagem, coincidente com a área reservada à entrada dos reclusos, pela qual se processa, durante todo o ano, e independentemente das condições climáticas, através do pátio de recreio, sem que tenha sido instalada qualquer cobertura que permita abrigar os reclusos da chuva ou do sol intenso, enquanto aguardam pelo acesso à zona de refeições. O que assim sucede uma vez que, por mor da atual configuração do espaço em causa — dividido por zona de arrumação acessível a partir do exterior —, não é possível assegurar a sua utilização, em simultâneo, pela totalidade da população prisional afeta ao estabelecimento prisional.

A realidade encontrada pelo Mecanismo Nacional de Prevenção na sua visita ao Estabelecimento Prisional de Setúbal é, destarte, desconforme às normas jurídicas — nacionais⁽⁴⁹⁾ e internacionais^{(50)/(51)} — que determinam a existência de boas condições de higiene e de segurança dos locais onde se guardam, confeccionam e servem os alimentos aos reclusos. Por esta razão, considero ser pertinente, a breve trecho, a concretização das medidas necessárias à remodelação da cozinha, dos espaços adjacentes e do refeitório, assim como à aquisição dos pratos necessários para população reclusa que, em média, se encontra afeta a este estabelecimento prisional.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que V. Exa. receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições de reclusão no Estabelecimento Prisional de Setúbal e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas que ali se encontrem.

(49) Cf. artigo 46.º e n.º 2 do artigo 88.º, ambos do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril.

(50) As normas e os princípios jurídicos consagrados internacionalmente integram a ordem jurídica nacional, dela fazendo parte. Cf., a este propósito, o artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa.

(51) *Vide*, entre outras, as normas da Recomendação Rec(2006)2 do Comité de Ministros aos EstadosMembros sobre as Regras Penitenciárias Europeias (adotada na 952.ª reunião de Delegados dos Ministros a 11 de janeiro de 2006), designadamente os pontos 19.1 («*All parts of every prison shall be properly maintained and kept clean at all times.*») e 22.3 («*Food shall be prepared and served hygienically.*»).

Recomendação n.º 11/2017/MNP

Visita n.º 4/2017

Entidade Visada: Ministra da Administração Interna

Data: 31.03.2017

Assunto: Condições de habitabilidade dos espaços de detenção e instalações sanitárias

Sequência: Acatada. Em acompanhamento.

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b), do artigo 19.º, do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a Vossa Excelência que, tendo em vista o aperfeiçoamento das condições de detenção existentes na Esquadra de Setúbal da Polícia de Segurança Pública, promova a adoção das providências consideradas adequadas para garantir a adaptação das suas celas às características regulamentarmente determinadas, por sobre tudo no que respeita:

- a) À existência e ao funcionamento de um mecanismo de alarme para, sendo necessário, chamar o elemento policial vigilante;
- b) À existência de janelas basculantes e de equipamentos reguladores da temperatura;
- c) Ao tipo e à composição das instalações sanitárias.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita realizada, no dia 17 de fevereiro de 2017, à Esquadra de Setúbal da Polícia de Segurança Pública por uma equipa de visitantes do Mecanismo Nacional de Prevenção.

Em conformidade com o âmbito de intervenção, de carácter preventivo, do Mecanismo Nacional de Prevenção, a visita foi levada a cabo com o propósito de averiguar as condições de habitabilidade dos espaços de detenção — designadamente no tocante à iluminação, à temperatura e ao arejamento —, avaliar a observância do direito dos cidadãos detidos a um tratamento digno (*v.g.*, direito a constituir advogado, direito a contactar telefonicamente com o defensor e direito a comunicar com familiar ou pessoa de confiança) e verificar o cumprimento das normas legais e regulamentares dos procedimentos de internamento compulsivo.

III

Das condições observadas nos espaços de detenção existentes na Esquadra de Setúbal da Polícia de Segurança Pública, quatro circunstâncias são merecedoras de reparo, atenta a sua desconformidade com as características definidas no Regulamento das Condições

Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial⁽⁵²⁾, as quais se prendem com a ausência de equipamentos de alarme, de janelas e de aquecedores ou similares, bem como com a forma e os materiais das instalações sanitárias.

IV

As celas afetas à Esquadra de Setúbal da Polícia de Segurança Pública localizam-se nas instalações da respetiva Divisão, as quais se situam em um outro edifício mas na mesma rua. Trata-se de duas celas, uma individual e outra com lotação para duas pessoas.

Segundo o MNP apurou, a vigilância da zona de detenção é levada a cabo por um agente policial que se encontra fisicamente na esquadra, deslocando-se periodicamente ao espaço detentivo.⁽⁵³⁾ Mais se verificou que não existe qualquer sistema de chamada na zona de detenção, o que equivale a dizer que, contrariamente ao disposto no Regulamento das Condições de Detenção, as celas não estavam «apetrechadas com equipamento de alarme, [não] dispondo designadamente, de um dispositivo para emissão de sinal sonoro que permita ao detido o chamamento do guarda vigilante em caso de necessidade de assistência.»⁽⁵⁴⁾

Deste modo, e tendo em conta a não presença regular de agente vigilante e a inexistência de mecanismos de alarme, se uma pessoa privada da liberdade precisar de ajuda, encontra-se impossibilitada de, no imediato, a solicitar. Para evitar que esta situação ocorra — o que, frise-se, a ocorrer traduz-se no desrespeito pela dignidade de quem possa estar nas celas em apreço e na não garantia de assistência e segurança⁽⁵⁵⁾ —, entendo ser pertinente a instalação, a breve trecho, do mecanismo de alarme que possibilite a chamada do pessoal vigilante.

V

As celas utilizadas pela Esquadra de Setúbal da Polícia de Segurança Pública são frias, não possuindo isolamento ou quaisquer equipamentos que possam regular a temperatura que se faz sentir no seu interior. Para além disso, estas zonas, embora tenham focos de iluminação artificial, não contêm janelas. Esta circunstância determina, como facilmente se depreende, a ausência, nas celas, de luz natural, assim como de arejamento suficiente, sendo o pouco que existe propiciado por uma placa de ferro perfurada.

(52) Aprovado em anexo ao Despacho da Ministra da Administração Interna n.º 5863/2015, publicado no *Diário da República*, n.º 106, 2.ª Série, de 2 de junho de 2015 (doravante designado por Regulamento das Condições de Detenção).

(53) Estando, destarte, em divergência com o plasmado no n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento das Condições de Detenção, na parte em que esta norma refere que «a zona de detenção deve situar-se (...) próximo das áreas de permanência dos funcionários policiais encarregues da vigilância dos detidos».

(54) N.º 9 do artigo 4.º do Regulamento das Condições de Detenção.

(55) *Vide* n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento das Condições de Detenção.

A privação da liberdade de uma pessoa, ainda que limitada a um curto período de tempo, deve observar um conjunto de requisitos que lhe assegurem um tratamento condigno. Por esta razão, o n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento das Condições de Detenção determina que «[a] zona de detenção deve reunir boas condições de habitabilidade, possuir iluminação natural e artificial, isolamento contra o frio e o calor excessivos [e] arejamento (...)». Para este efeito, o mencionado Regulamento indica que as celas devem possuir janelas basculantes que assegurem ventilação e iluminação natural suficientes.⁽⁵⁶⁾ Como facilmente se compreenderá, as imposições normativas de condições adequadas de habitabilidade — designadamente no tocante à sua climatização, à sua iluminação e ao seu arejamento — visam, desde logo, a proteção da saúde das pessoas que se encontrem em situação de detenção. Considero, por isso, que os referidos espaços detentivos devem ser objeto das alterações necessárias à sua conformidade com o regulamentarmente estabelecido, o que implica, desde logo, a colocação de janelas basculantes e de equipamentos isolantes ou reguladores da temperatura.

VII

No que toca às instalações sanitárias, o seu lavatório é de cerâmica e o maciço onde está incrustado é revestido a azulejo. Não estão, desta forma, cumpridos os requisitos previstos no n.º 11 do artigo 4.º do Regulamento das Condições de Detenção⁽⁵⁷⁾, o que, no limite — por destruição dos referidos materiais —, pode colocar em causa a segurança de quem ali se encontre. Por esta razão, entendo ser pertinente a remodelação das instalações sanitárias, adaptando-as às suas características regulamentares e garantindo, assim, condições de habitabilidade seguras.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que Vossa Exce-lência receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições de detenção utilizadas pela Esquadra de Setúbal da Polícia de Segurança Pública e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas privadas da liberdade que ali se possam encontrar.



(56) *Vide* n.ºs 6 e 7 do artigo 4.º do Regulamento das Condições de Detenção.

(57) Esta norma consagra que «[o] equipamento mínimo das instalações sanitárias será constituído por lavatório incrustado num maciço de betão, em aço inox, com torneira temporizada (fluxómetro), só tendo à vista o botão acionador e a bica de água, e uma bacia de retrete, tipo turca, em aço inox, munida de fluxómetro embutido à face da parede.»

Recomendação n.º 12/2017/MNP

Visita n.º 5/2017

Entidade Visada: Diretor Gerente da Clínica Psiquiátrica de S. José

Data: 15.05.2017

Assunto: Medidas de restrição física e química, reavaliação da situação clínica e jurídica quanto ao consentimento e abertura à comunidade na tutela de utentes interditos

Sequência: Sem informação subsequente

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a V. Exa que sejam tomadas as seguintes medidas:

a) a consolidação das linhas de orientação para as medidas de restrição, em conformidade com as orientações da Direção-Geral da Saúde sobre esta matéria⁽⁵⁸⁾, incluindo-se a definição do elenco de soluções terapêuticas que devam ser consideradas medidas de contenção química;

b) a pronta reapreciação da situação clínica e legal dos doentes cujo consentimento para administração da terapêutica em curso suscite dúvidas, garantindo-se o pleno respeito pela inviolabilidade da sua integridade física e do seu direito fundamental à liberdade e autodeterminação;

c) a promoção, nos processos de interdição com participação da Clínica Psiquiátrica de S. José, da heterogeneidade das pessoas designadas para representar ou auxiliar o representante da vontade do interditado, em termos que favoreçam a desejável abertura à comunidade.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da minha visita, na qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção, à Clínica Psiquiátrica de S. José, a qual decorreu no passado dia 2 de março.

Em conformidade com o âmbito de intervenção do Mecanismo Nacional de Prevenção e com o objeto da visita previamente definido, pretenderam-se verificar as condições de habitabilidade no internamento, com especial atenção para as práticas em uso no que toca à utilização de medidas de restrição, bem como as formas de prevenção de maus-tratos instituídas.

Para estes efeitos, foram ouvidos os responsáveis — diretor gerente e diretor clínico — da instituição, bem como médicos e enfermeiros contactados ao longo da visita a duas unidades de internamento (Unidades 2 e 6), das sete que compõem a entidade de saúde.

(58) Cf. Orientação da Direção-Geral da Saúde n.º 21/2011, de 6 de junho de 2011.

Mais foram analisados os métodos de registo de medidas de restrição e diligenciada a troca de impressões com doentes internados. No final da visita foi contactada a irmã-superiora da comunidade religiosa proprietária da instituição.

III

No que tange às condições de habitabilidade não resultaram quaisquer motivos de reparo, apresentando bom estado de limpeza, de luminosidade e de organização dos espaços. O local visitado encontrava-se, de igual modo, bem apetrechado com objetos aptos a garantir os estímulos visual e intelectual dos internados, em termos que se distanciam, de modo favorável, de um tradicional ambiente hospitalar. Outrossim digna de menção, a política de abertura ao exterior evidenciada pela autorização da posse de telemóveis, pelo acesso à *internet* e pela regra geral de livre circulação pelos doentes.

Sobre o recurso a medidas de restrição, apesar de inicialmente ter sido referido que seria meramente residual, foi percecionada a familiaridade dos profissionais de saúde com a prática, com destaque para as referências à restrição mecânica. Embora por vezes associada à promoção do bem-estar e da proteção do próprio doente contra perigo de queda (foi apontado, a título de exemplo, um dispositivo que prendia o doente à cadeira de rodas, evitando que se dobrasse sobre si próprio e possibilitando que se mantivesse sentado), verificou-se que a restrição é utilizada, talqualmente, na gestão de comportamentos disruptivos que causem perigo para o próprio, para outras pessoas ou para o meio envolvente.

Com este propósito, a Unidade 2, destinada ao acolhimento de doentes agudos, encontra-se dotada de um quarto de isolamento, embora tenha sido asseverado que raramente é utilizado neste contexto, servindo para o cumprimento de medidas de restrição mecânica ou como alojamento individual sempre que requerido.

O quarto de isolamento encontra-se equipado com sistema de videovigilância, transmitindo as imagens recolhidas para a sala de enfermagem. Foi confirmado o seu funcionamento. Apesar de não possuir condições que permitam ao doente manter o contacto visual ou auditivo com os profissionais de saúde, foi asseverado que, quando usado por doentes, a porta não é fechada.

De acordo com a informação contida nos registos consultados, na noite anterior à visita que, como Mecanismo Nacional de Prevenção, realizei, terá sido utilizada restrição mecânica em determinada doente, tendo durado todo o período noturno. Do registo constavam o motivo do recurso à restrição, os responsáveis pela execução da mesma, duração e validação médica, a par de outros elementos informativos. Foi indicado que a autorização por médico psiquiatra assistente ou de serviço é sempre requerida antes ou imediatamente após aplicação da medida. Adicionalmente, os profissionais de enfermagem auscultados demonstraram conhecer a necessidade de assegurar uma observação direta, associada à verificação do posicionamento do doente, a cada hora. Neste acompanhamento de proximidade não estaria, segundo foi percebido, incluída a verificação de sinais vitais ou uma

reavaliação, em intervalos pré-programados, da necessidade de manutenção da medida. O registo de medidas de restrição é efetuado informaticamente em campo reservado para o efeito.

Sem prejuízo de não terem sido detetados indícios de situações de abuso, não é despidendo, nesta sede, reforçar o princípio da absoluta exceção com que devem ser abordadas as medidas de restrição, em casos de agitação e, alternada ou conjuntamente, de violência, com particular relevância na medida em que estarão fundamentalmente envolvidos doentes em tratamento voluntário. A circunstância de se tratar de um aspeto que comporta um elevado potencial de violação dos direitos dos doentes sugere a pertinência do robustecimento das linhas orientadoras sobre a utilização de meios coercivos em doentes internados, em conformidade com as orientações da Direção-Geral da Saúde sobre a matéria, designadamente através da fixação de um procedimento interno especificamente dedicado ao tema (caso não seja possível identificá-lo no contexto da política de qualidade seguida). Em particular, refira-se a utilidade de incluir no instrumento adotado ou adaptado, a formalização do elenco de soluções terapêuticas que devem ser consideradas medidas de restrição química e, por conseguinte, sujeitas ao padrão de atuação àquelas associadas.

IV

No plano dos direitos dos doentes internados, constitui motivo de séria apreensão a reportada situação jurídica das três doentes cujo consentimento para internamento e administração de terapêutica, conforme inicialmente apontado pelos responsáveis da instituição, não será inequívoco. Segundo apurado, o acolhimento inicial destas três pessoas terá ocorrido durante a respetiva menoridade, na sequência de sentença judicial emitida ao abrigo do regime jurídico de promoção e proteção de crianças e jovens em risco, estendendo-se até ao presente por razões compassivas, alicerçadas em uma avaliação psiquiátrica e sociofamiliar que sugerirá especial vulnerabilidade em meio exterior.

Em resumo, a confirmarem-se os dados veiculados, as visadas são cidadãs maiores de idade, encontrando-se há muito ultrapassado o termo final da medida tutelar educativa que habilitava o seu internamento contra vontade expressa, pelo que a manutenção do acolhimento exigirá a expressa e plenamente informada adesão de cada uma ao plano terapêutico proposto. Fora do contexto de um internamento ou tratamento voluntário, apenas a verificação dos pressupostos legais do internamento compulsivo, estipulados na Lei n.º 36/98, de 24 de julho⁽⁵⁹⁾, ou outras situações judicialmente determinadas de limitação da capacidade para consentir, poderão legitimar face, à Constituição e à lei, a continuação do tratamento administrado.

(59) Na redação dada pela sua alteração, operada pela Lei n.º 101/99, de 26 de julho.

Nestes termos, sem prejuízo do reconhecimento da bondade do propósito que subjaz à conduta questionada, é fortemente recomendada a pronta adoção das diligências adequadas à reapreciação do estatuto legal e da situação clínica das jovens adultas internadas por determinação judicial já caducada, tendo em vista a asseveração de que se encontram absolutamente desrespeitados os seus direitos fundamentais à liberdade e à autodeterminação e, bem como, a propósito da intervenção médica, à inviolabilidade da sua integridade física refletida pelo inelutável direito que assiste aos cidadãos de recusar intervenções diagnósticas ou terapêuticas propostas, salvo nas situações excepcionais constitucionalmente previstas.

V

Em outro plano, ainda que no mesmo horizonte da dignidade e vontade de portadores de patologias psiquiátricas, entendo que se revela aconselhável a maior heterogeneidade e equilíbrio entre aqueles que, em casos de interdição, são designados para substituir a vontade do interdito, designadamente nas escolhas terapêuticas, assim se granjeando acrescida garantia de independência e transparência. Neste sentido, acolhendo com agrado as iniciativas da Clínica Psiquiátrica de S. José reveladas, ao abrigo das quais é suscitada a interdição dos utentes que aparentando reunir os pressupostos legais requeridos se encontram mais desacompanhados, sugiro que seja sempre procurada uma composição do conselho de família que inclua também membros exteriores à instituição de internamento, tanto mais relevante quanto necessária para equilibrar a representação que seja assumida por tutor integrado na instituição.

VI

Verifiquei, por fim, que, no contexto da política de qualidade prevista, a Clínica Psiquiátrica de S. José sujeita a atividade desenvolvida a uma acreditação externa internacional. Todavia, em sentido oposto e totalmente alheio à responsabilidade da gestão da instituição visitada, apurou-se que até à presente data a instituição, que acolhe inclusivamente doentes encaminhados pelo Serviço Nacional de Saúde, não terá sido visitada por qualquer entidade pública com poderes de acompanhamento. Serão, por conseguinte, de importante concretização quaisquer iniciativas que ativamente procurem a presença e o contacto com este tipo de instituições do Serviço Nacional de Saúde, fomentando-se a integração na política de saúde mental nacional também por esta via.

Certo do empenho de V. Ex.^a nos melhoramentos assinalados, os quais, não posso deixar de sublinhar, em nada se relacionam com a qualidade da assistência clínica assegurada.



Recomendação n.º 13/2017/MNP

Visita n.º 17/2017

Entidade Visada: Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo

Data: 08.06.2017

Assunto: Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental: definição e registo de medidas de restrição física e química; condições dos quartos de isolamento

Sequência: Sem informação subsequente

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a V. Exa. que, tendo em vista o melhoramento das condições de internamento do Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, sejam tomadas as seguintes medidas:

a) Elaboração e difusão adequada de instruções escritas internas sobre aplicação de medidas de restrição, em conformidade com as orientações da Direção-Geral da Saúde sobre a matéria, em especial para os serviços de psiquiatria e de urgência;

b) Formalização do elenco de soluções terapêuticas que devam ser consideradas medidas de restrição química e, por conseguinte, sujeitas ao padrão de atuação a estas associadas;

c) Dotação dos dois quartos de isolamento com sistema de alarme sonoro que permita, em caso de necessidade, o chamamento de assistência, promovendo a segurança dos doentes e garantindo o seu apaziguamento;

d) Aperfeiçoamento da «Folha de Registo de Episódio de Contenção Física» com o propósito de garantir que sejam registados dados relevantes (*v.g.*, comportamento que desencadeou a medida, medidas preventivas tentadas, registo de complicações, médico que propôs ou concordou com a medida, resultado da monitorização e, com especial ênfase, duração da medida).

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita que o Mecanismo Nacional de Prevenção efetuou, no passado dia 18 de abril, ao Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E..

De acordo com o âmbito de intervenção do Mecanismo Nacional de Prevenção, foram aferidos, em especial, aspetos procedimentais e práticas em uso relativamente a utentes sujeitos a internamento compulsivo ao abrigo da Lei da Saúde Mental⁽⁶⁰⁾, como sejam o

(60) Lei n.º 36/98, de 24 de julho, alterada pela Lei n.º 101/99, de 26 de Julho.

recurso a medidas de contenção e a protocolos de medicação na ausência de médico. Foi ainda examinado o espaço físico destinado aos doentes.

Para estes efeitos, após um contacto inicial com V. Exa. e o Diretor Clínico da unidade de saúde a que preside, dedicado ao enquadramento do mandato e aos objetivos do Mecanismo Nacional de Prevenção, foram ouvidos os responsáveis — médicos e de enfermagem —, do departamento visitado, bem como outros profissionais presentes durante a visita às instalações. Adicionalmente procedeu-se à consulta de registos e documentos relacionados com a utilização de medidas de restrição, não tendo deixado de ser assegurada a troca de impressões com doentes internados.

III

No que se refere ao espaço físico destinado ao acolhimento dos doentes em regime de internamento é de realçar a limpeza, a luminosidade e o bom estado de conservação geral observado em instalações modernas e agradáveis, ainda que desprovidas de elementos tendentes a uma estimulação visual distinta da usual em ambiente hospitalar. Os seis doentes internados circulavam livremente, embora sob monitorização de diversos profissionais.

Em especial sobre a utilização de medidas de contenção face a doentes que ponham em causa a sua segurança ou a envolvente, observou-se suficiente assimilação global dos aspetos em causa. Ora, trata-se de um aspeto que comporta elevado potencial de violação dos direitos dos doentes, pelo que reclama robusta consolidação e consciencialização, em conformidade com as boas práticas e orientações internacionais e nacionais, designadamente as que foram emanadas pela Direção-Geral da Saúde, subordinadas ao princípio da excecionalidade e da menor restrição possível.

Defendendo o cabal aproveitamento da oportunidade de introdução de medidas de aperfeiçoamento, converge com o entendimento do Mecanismo Nacional de Prevenção a análise contida no Relatório de Auditoria Trimestral sobre Contenção Física, referente ao período de 1 de janeiro a 31 de março de 2017(61) (a que se teve acesso), sendo particularmente expressiva e preocupante, neste domínio, a subnotificação dos episódios.

Não obstante ter sido mencionada a elaboração em curso de orientação interna sobre a utilização de medidas de restrição física, não foi logrado o acesso à proposta de documento. Desconhecendo o respetivo teor, não poderei, todavia, deixar de sublinhar a pertinência da conclusão, tão breve quanto possível, desta iniciativa de reforço das linhas orientadoras sobre a utilização de meios coercivos em doentes, acrescentando a conveniência de assegurar que no instrumento normativo a aprovar seja considerada, talqualmente, a utilização de restrição química e o isolamento dos doentes.

Nos termos da informação recolhida, a prescrição e a administração de medicação na ausência do médico (designada «medicação SOS») obedece a uma autorização prévia

(61) Cf. Auditoria n.º 02/2017, de 18 de maio de 2017.

geral, a qual consta do processo clínico dos doentes. A administração de medicação com efeito calmante, neste contexto, não parece, assim, necessariamente perccionada ou qualificada pelos profissionais como medida de contenção.

Ora, em bom rigor, se é admissível uma autorização genérica para administração de determinados fármacos, a regra não é universalmente válida para qualquer medicamento. A destriça não resulta evidente na prática seguida na Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., afigurando-se adequado que, em certos casos (*v.g.*, sedativos, antipsicóticos ou tranquilizantes), a sua administração seja enquadrada pelas mesmas garantias das demais medidas de contenção e, deste modo, seja entendida pelos profissionais. É neste contexto que, pela presente recomendação, se sugere que o procedimento interno a aplicar às medidas de contenção, atualmente em preparação, contenha a clarificação da relação entre medicação e contenção química, procedendo à definição dos fármacos cuja administração, associada às demais condições, corresponde a uma medida de contenção. Trata-se de um enquadramento que reforçaria, em meu entender, as garantias do doente, bem como, em outra vertente, o controlo e a segurança dos profissionais que os administram, por sobre tudo se não forem médicos.

IV

Prosseguindo para o funcionamento dos dois quartos de isolamento, não deixa de surpreender a ausência de sistema de alarme sonoro, circunstância com efeitos que podem ser eventualmente agravados se considerarmos que o serviço não se encontra dotado de um sistema de videovigilância. Neste domínio, razões relacionadas, em um primeiro plano, com a segurança do doente e, outrossim, com a imprescindível sensação de tranquilidade e bem-estar pretendidas, especialmente em doentes submetidos a medidas de isolamento, aconselham a ininterrupta conexão com os profissionais de saúde, sendo premente, pelo menos, o regular funcionamento de um sistema de alarme diretamente ligado à sala de permanência dos enfermeiros. Note-se que a regular proximidade dos enfermeiros junto dos quartos de isolamento, conforme prática referida e devida, não se sobrepõe ao referido sistema de alarme, o qual visa conferir um apoio permanente.

Ainda no que tange ao equipamento dos quartos de isolamento, é de referir, de um jeito favorável, a ausência de grades nas janelas, importando, porém, assegurar que os vidros usados são efetivamente inquebráveis, atentas as usuais condições em que ali permanecem os doentes.

V

Por fim, é de acolher, com satisfação, a existência de um registo específico e autonomizado que identifique e enquadre o recurso a medidas de contenção aplicadas, cumulativamente com a inscrição dos episódios ocorridos nos processos clínicos individuais. Todavia, a melhoria das funcionalidades da «Folha de Registo de Episódios de Contenção»

deverá contemplar, em particular, a possibilidade de registar a duração do episódio, bem como outras informações relevantes entre as quais se destacam o comportamento que justificou a medida, as medidas preventivas tentadas para a evitar, o médico que a propôs ou que com ela concordou, os profissionais de saúde envolvidos, a monitorização efetuada durante a respetiva execução e eventuais complicações surgidas.

VI

Como última nota, sublinha-se o facto de o internamento comum de adultos e crianças ou jovens constituir uma medida a evitar, sendo preferível, caso venha a verificar-se uma situação de absoluta indicação clínica para o internamento de um menor, a consideração de outras alternativas, designadamente as que resultam da colaboração com o serviço de pediatria ou outros.

VII

Em suma, sem prejuízo da apreciação positiva, que não posso deixar de frisar, quanto ao estado geral das instalações e da política de aproximação à comunidade praticada pelo Departamento de Saúde Mental da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E., através do apoio aos doentes em regime de ambulatório assegurado pelas equipas comunitárias e pelas consultas descentralizadas, importa reforçar a exequibilidade e a consolidação da política de utilização de medidas de contenção de doentes, assim fortalecendo as garantias e a dignidade das pessoas internadas no local visitado.

Certo do empenho pessoal de V. Exa. nos melhoramentos assinalados, os quais, resta-me sublinhar, em nada se relacionam com a qualidade da assistência clínica assegurada.



Recomendação n.º 14/2017/MNP

Visita n.º 21/2017

Entidade Visada: Secretária de Estado Adjunta e da Justiça

Data: 06.07.2017

Assunto: Condições de habitabilidade dos espaços de detenção e instalações sanitárias

Sequência: Acatada

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a Vossa Excelência que, tendo em vista o aperfeiçoamento das condições da Instância Local de Pombal do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, promova as medidas necessárias para adequar a zona de detenção às características legalmente determinadas no Regulamento das Condições de Detenção em Instalações da Polícia Judiciária e em Locais de Detenção Existentes nos Tribunais e em Serviços do Ministério Público⁽⁶²⁾, aplicável *ex vi* n.º 2 do artigo 31.º do mesmo diploma normativo.

II

A presente tomada de posição surge na sequência da visita realizada, no dia 18 de maio de 2017, pelo Mecanismo Nacional de Prevenção à Instância Local de Pombal do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria.

Em conformidade com o âmbito de intervenção, de carácter preventivo, do Mecanismo Nacional de Prevenção, a visita foi levada a cabo com o propósito de averiguar as condições de habitabilidade dos espaços de detenção, designadamente as relativas a iluminação, ventilação, conforto térmico, higiene, limpeza e segurança.

III

O espaço de detenção da Instância Local de Pombal do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria é constituído por duas celas que, no tocante às suas características, não observam, porém, todos os requisitos regulamentares.

Com efeito, as janelas de ambas as celas não possuem redes metálicas de proteção, conforme disposto no n.º 1 do artigo 15.º do Regulamento das Condições de Detenção. A par desse facto, os focos de iluminação artificial existentes não estão, ao invés do determinado no n.º 2 do artigo 18.º do referido Regulamento, protegidos por rede metálica.

(62) O Regulamento das Condições de Detenção em Instalações da Polícia Judiciária e em Locais de Detenção Existentes nos Tribunais e em Serviços do Ministério Público — doravante mencionado abreviadamente por Regulamento das Condições de Detenção — foi aprovado pelo Despacho do Ministro da Justiça n.º 12 786/2009, de 19 de maio, publicado no *Diário da República* n.º 104, 2.ª série, de 29 de maio de 2009.

À data da visita, o Mecanismo Nacional de Prevenção observou que, não obstante já ter sido solicitada a sua reparação (segundo informação transmitida a este órgão do Estado), a porta de uma das celas encontrava-se sem fechadura ou cadeado que permitisse a acomodação -temporária mas em segurança - das pessoas que, estando privadas da sua liberdade, aguardavam as diligências judiciais que lhes respeitam.

Para além do descrito, as instalações sanitárias situadas no interior do espaço detentivo estão equipadas com sanitários de louça, não respeitando, assim, o consagrado no n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento das Condições de Detenção, aplicável *ex vi* n.º 2 do seu artigo 31.º: «[o] equipamento mínimo das instalações sanitárias será constituído por lavatório incrustado num maciço de betão, em aço inox, com torneira temporizada (fluxómetro), só tendo à vista o botão accionador e a bica de água, e uma bacia de retrete, tipo turca, em aço inox, munida de fluxómetro embutido à face da parede, apenas sendo visível o botão de accionamento.»

As celas em apreço são precedidas de um corredor que, por ocasião da presença do Mecanismo Nacional de Prevenção, se encontrava parcialmente obstruído por processos. Esta é uma circunstância que deverá, a breve trecho, ser alterada, de modo a possibilitar a livre e segura passagem pelo mencionado espaço e, de igual jeito, a dar o destino correto aos documentos que são, pelo seu teor, de leitura restrita⁽⁶³⁾.

Em face do exposto, considero premente a adoção das medidas tidas por pertinentes para adequar a zona de detenção da Instância Local de Pombal do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria e o corredor por meio do qual se lhe acede às condições necessárias por forma a se «respeitar a dignidade do detido e [a se] satisfazer[em] as exigências de segurança e de habitabilidade, designadamente quanto à (...) luz natural e artificial (...) e mobiliário.»⁽⁶⁴⁾

Termino, convicto do empenho pessoal e da cooperação com que Vossa Excelência receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições da Instância Local de Pombal do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria e, por conseguinte, para o reforço da segurança e do tratamento condigno das pessoas que ali se possam encontrar.



(63) O regime de conservação e de eliminação de documentos em arquivo nas instâncias jurisdicionais, previsto no artigo 143.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário), está regulado na Portaria n.º 368/2013, de 24 de dezembro, determinando o n.º 4 do seu artigo 9.º que «(...) a decisão sobre o modo de eliminar os documentos deve ter em conta critérios de confidencialidade (...)». Resguardo que deve existir, do mesmo modo, na conservação dos processos judiciais.

(64) N.º 1 do artigo 12.º do Regulamento das Condições de Detenção, aplicável *ex vi* n.º 2 do artigo 31.º do mesmo diploma.

Recomendação n.º 15/2017/MNP

Visita n.º 13/2017

Entidade Visada: Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública

Data: 14.07.2017

Assunto: *Follow-up* da visita à zona de detenção do Campus de Justiça. Procedimentos de detenção, condições de habitabilidade das zonas de detenção, cumprimento dos direitos dos detidos de constituir advogado, de contactar telefonicamente com o defensor e de comunicar com familiar ou pessoa de confiança. Condições do sector da alimentação. Entrevistas.

Sequência: Sem resposta subsequente

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a V. Exa. que, tendo em vista o aperfeiçoamento das condições de detenção nas instalações da Polícia de Segurança Pública, promova a adoção das providências consideradas adequadas a garantir:

- a) O acesso do Mecanismo Nacional de Prevenção ao interior das instalações que visita;
- b) A melhoria das condições dos espaços de atendimento ao público e de trabalho dos agentes policiais, assim como dos locais destinados ao depósito de bens apreendidos;
- c) A difusão de instruções para que, em caso de inexistência de celas, as pessoas privadas da sua liberdade sejam imediatamente conduzidas para estabelecimentos policiais que as possam acolher.

II

A presente tomada de posição surge na sequência de uma visita efetuada pelo Mecanismo Nacional de Prevenção⁽⁶⁵⁾, no passado dia 28 de março, à Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública. Esta visita ocorreu no seguimento de uma outra que teve lugar, no dia 22 de dezembro de 2016, à zona de detenção do *Campus de Justiça*, no decurso da qual foram entrevistados detidos.

Neste sentido, a visita do Mecanismo Nacional de Prevenção à Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública teve como desiderato verificar os procedimentos a observar nas situações de detenção, averiguando o cumprimento dos direitos dos detidos de, entre outros, constituírem advogado, de contactarem telefonicamente com o defensor e

(65) Na sequência da ratificação, pelo Estado português, do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, o Provedor de Justiça foi designado Mecanismo Nacional de Prevenção, o que sucedeu por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 96, de 20 de maio.

de comunicarem com familiar ou pessoa de confiança. Para além disso, foram também averiguadas as condições de habitabilidade das celas.

III

Dos elementos recolhidos na referida visita foi possível concluir que as condições de detenção e das instalações da Esquadra visitada podem ser objeto de aprimoramentos, tendo em vista o tratamento condigno de quem nelas se encontra privado da sua liberdade, trabalho ou aceda.

a) Acesso do Mecanismo Nacional de Prevenção ao interior das instalações da Polícia de Segurança Pública

Quando o Mecanismo Nacional de Prevenção se deslocou à Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública não pôde, após explicação do seu mandato e identificação dos visitantes — por sobre tudo com a exibição das respetivas credenciais —, aceder imediatamente ao seu interior, tendo-lhe sido comunicado que o acesso às instalações do estabelecimento policial em apreço só poderia ocorrer com e depois de obtida autorização do respetivo Comandante, o qual foi contactado para o efeito. Por esta razão, o Mecanismo Nacional de Prevenção teve de aguardar cerca de 30 minutos para entrar na mencionada Esquadra.

Como decorre do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, «[o]s mecanismos nacionais de prevenção deverão, no mínimo, ter o poder de (...) [e]xaminar regularmente o tratamento das pessoas privadas de liberdade em locais de detenção (...) para, se necessário, reforçar a proteção dessas pessoas contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes» (alínea a) do artigo 19.º). Para este efeito, os Estados Partes — como é o caso de Portugal — comprometeram-se a permitir o «acesso a todos os locais de detenção e respetivas instalações e equipamentos» (alínea c) do artigo 20.º do mencionado Protocolo Facultativo). Acesso que, após a chegada do Mecanismo Nacional de Prevenção, deve ser imediato, de modo a que as condições de tratamento das pessoas privadas da liberdade não possam ser objeto de dissimulação ou ocultação. É, de resto, com esteio em este fundamento que as visitas realizadas por este organismo não são precedidas de qualquer aviso.

Assim, considero premente a adoção das medidas tidas por necessárias (*v.g.*, emissão de circulares) a assegurar a entrada do Mecanismo Nacional de Prevenção às instalações da Polícia de Segurança Pública, entrada que, depois da exibição da identificação dos visitantes, não deve ser impedida pela ausência dos responsáveis das Esquadras ou estar dependente de autorização daqueles.

b) Condições dos espaços de atendimento ao público, de trabalho dos agentes policiais e dos locais que servem de depósito aos bens apreendidos

As condições das instalações da Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública podem ser objeto de aprimoramentos, uma vez que aquelas não apresentam as características que melhor se adequam às finalidades que este estabelecimento policial deve prosseguir nem asseguram a privacidade das pessoas que nelas trabalham ou que, por qualquer razão, a elas se dirigem.

Não obstante a ausência de celas, a permanência de pessoas privadas da sua liberdade na mencionada Esquadra — enquanto aguardam as diligências que lhes respeitam ou o seu transporte para outro local — ocorre, por norma, em uma sala que, além de exígua, não tem janelas e confina com a sala de arquivo. Este espaço serve, de igual jeito, como sala de refeições (quando o período de detenção é simultâneo da hora de almoço ou de jantar) e de contacto com o advogado ou defensor, o que, estando outros detidos presentes, não permite que tais conversações ocorram com privacidade. Esta sala é ainda inacessível a pessoas com dificuldades de locomoção, uma vez que se situa no piso inferior ao da zona de entrada e atendimento ao público, sendo o seu acesso feito somente por meio de um lanço de escadas.

A sala que serve para atendimento ao público coincide com a de espera e não assegura a privacidade das pessoas que ali se dirigem. Resguardo que deve existir em qualquer circunstância que nos dirijamos a um espaço público, mas que, tendo em conta os assuntos que são ali tratados (e que, traduzidos na apresentação de queixas criminais ou no pedido de informações por parte de arguidos, não raras vezes tocam as dimensões mais íntimas dos cidadãos)⁽⁶⁶⁾, tem que ser garantido. Este é, desde logo, um dever que integra a missão da própria Polícia de Segurança Pública⁽⁶⁷⁾ e que, para as situações que requerem uma maior privacidade, justifica a utilização do posto de trabalho do graduado de serviço como gabinete de atendimento a vítimas de crime, como sejam as vítimas de comportamentos passíveis de qualificação como violência doméstica.

O Mecanismo Nacional de Prevenção verificou, de igual modo, que as condições de trabalho dos agentes policiais e as de depósito de bens apreendidos são merecedoras de reparo.

(66) Está, assim, em causa, em geral, o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar, previsto no n.º 1 do artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa, ao qual, no caso de arguidos ou suspeitos da prática de crime, se junta o direito ao bom nome e à reputação, consagrado no mesmo preceito normativo.

(67) Como resulta do artigo 3.º do Código Deontológico do Serviço Policial, aprovado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de fevereiro, «os membros das forças de segurança promovem, respeitam e protegem a dignidade humana, o direito à vida, à liberdade, à segurança e demais direitos fundamentais de toda a pessoa». *Vide* também a alínea a), do n.º 2, do artigo 3.º da Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (aprovada pela Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto).

Quanto às primeiras, importa registrar a inexistência de vestiários e instalações sanitárias afetas a agentes do género feminino, assim como a insuficiência de material informático, uma vez que apenas cinco computadores estavam ao dispor dos elementos policiais.

No que toca às segundas, foi observado um amontoado de velocípedes sem motor que, apreendidos à ordem de vários processos, se acumulavam no corredor, dificultando a passagem por esta divisão. Ora, o depósito de bens apreendidos não se esgota na simples armazenagem, a qual não deve ocorrer em um espaço de passagem de pessoas. Para além disso, a guarda de um bem apreendido compreende, de igual jeito, o seu acondicionamento, o que, por seu turno, pressupõe um espaço adequado ao efeito.

Atento o exposto, entendo ser pertinente adotar medidas que garantam a privacidade e a segurança das pessoas que se encontrem, trabalhem ou dirijam à Esquadra em apreço, assim como dos bens que, de modo temporário, ali ficam guardados.

c) Condução de detidos

A detenção de uma pessoa assenta em um conjunto de pressupostos que estão legalmente definidos, não dependendo da existência ou não de celas nas forças de segurança que levam a cabo a detenção. Todavia, quando a duração da privação da liberdade exige a permanência em espaço de detenção, deve-se diligenciar para a condução do detido a uma cela — mesmo que esta se localize em um outro estabelecimento policial — que reúna as condições mínimas para o efeito⁽⁶⁸⁾.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que V. Exa. receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições da Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas que ali se encontrem.



(68) A este propósito, *vide* o Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial, aprovado em anexo ao Despacho da Ministra da Administração Interna n.º 5863/2015, publicado no *Diário da República*, n.º 106, 2.ª série, de 2 de junho de 2015.

Recomendação n.º 16/2017/MNP

Visita n.º 14/2017

Entidade Visada: Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública

Data: 14.07.2017

Assunto: *Follow-up* das visitas à zona de detenção do Campus de Justiça e à Esquadra da Musgueira da PSP. Procedimentos de detenção, condições de habitabilidade das zonas de detenção, cumprimento dos direitos dos detidos de constituir advogado, de contactar telefonicamente com o defensor e de comunicar com familiar ou pessoa de confiança. Condições do sector da alimentação. Entrevistas.

Sequência: Sem resposta subsequente

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a V. Exa. que, tendo em vista o aperfeiçoamento das condições de detenção nas instalações da Polícia de Segurança Pública, promova a adoção das providências consideradas adequadas a garantir:

a) A melhoria dos espaços de detenção da Esquadra da Divisão de Benfica da Polícia de Segurança Pública;

b) A difusão de instruções para que, em caso de (sobre)ocupação das celas, as pessoas privadas da sua liberdade sejam imediatamente conduzidas para estabelecimentos policiais que as possam acolher;

c) A definição de procedimentos a observar quando os detidos careçam de cuidados de saúde e, alternada ou conjuntamente, medicamentosos, assim como aqueles que se apresentem adequados à toma de medicação previamente prescrita;

d) O fornecimento de refeições que a hora e, alternada ou conjuntamente, a duração do tempo de detenção determinarem por adequadas;

e) A criação e a manutenção de um livro de registo de detidos devida e corretamente preenchido.

II

A presente tomada de posição surge na sequência de uma visita efetuada pelo Mecanismo Nacional de Prevenção⁽⁶⁹⁾, no passado dia 29 de março, à Esquadra da Divisão de Benfica da Polícia de Segurança Pública que, por seu turno, ocorreu no seguimento de

(69) Na sequência da ratificação, pelo Estado português, do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, o Provedor de Justiça foi designado Mecanismo Nacional de Prevenção, o que sucedeu por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 96, de 20 de maio.

uma outra que teve lugar, no dia 22 de dezembro de 2016, à zona de detenção do *Campus de Justiça*, no decurso da qual foram entrevistados detidos.

Neste sentido, a visita do Mecanismo Nacional de Prevenção à Esquadra da Divisão de Benfca da Polícia de Segurança Pública teve como desiderato verificar os procedimentos a observar nas situações de detenção, averiguando o cumprimento dos direitos dos detidos de, entre outros, constituírem advogado, de contactarem telefonicamente com o defensor e de comunicarem com familiar ou pessoa de confiança. Para além disso, foram também averiguadas as condições de habitabilidade das celas.

III

Dos elementos recolhidos na referida visita foi possível concluir que as condições de detenção e das instalações da Polícia de Segurança Pública podem ser objeto de aprimoramentos, tendo em vista o tratamento condigno de quem nelas se encontra privado da sua liberdade, trabalhe ou aceda.

a) Condições dos espaços de detenção

As condições das instalações da Esquadra da Divisão de Benfca da Polícia de Segurança Pública podem ser objeto de melhoramentos que permitam, desde logo, cumprir os requisitos legalmente fixados para os espaços de detenção, bem como o respeito pelos direitos de quem ali se encontra privado da sua liberdade.

Com efeito, as duas celas da Esquadra em apreço possuem janelas que não são basculantes, o que dificulta o seu arejamento e pode representar riscos para a saúde dos seus ocupantes.⁽⁷⁰⁾ Acresce a esta circunstância a inoperacionalidade do sistema de chamada existente e a conseqüente impossibilidade, por parte do detido, de «chamamento do guarda vigilante em caso de necessidade de assistência»⁽⁷¹⁾. Também o autoclismo de uma das celas e a torneira do lavatório do outro espaço detentivo careciam, pelo seu estado, de reparação, uma vez que tais equipamentos asseguram, em parte, a salubridade e a higiene do local e de quem nele se encontra.

b) Condução de detidos

A detenção de uma pessoa assenta em um conjunto de pressupostos que estão legalmente definidos, não dependendo da existência ou da (sobre)ocupação de celas nas forças de segurança que levam a cabo a detenção. Todavia, quando a duração da privação da liberdade exige a permanência em espaço de detenção, deve-se diligenciar para a condução do

(70) Cfr. n.º 6 do artigo 4.º do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policial, aprovado em anexo ao Despacho da Ministra da Administração Interna n.º 5863/2015, publicado no *Diário da República*, n.º 106, 2.ª série, de 2 de junho de 2015 (doravante designado por Regulamento das Condições de Detenção). *Vide* outrossim o n.º 1 do artigo 3.º do mesmo Regulamento.

(71) N.º 9 do artigo 4.º do Regulamento das Condições de Detenção.

detido a uma cela — mesmo que esta se localize em um outro estabelecimento policial — que reúna as condições mínimas para o efeito. Condições estas que, notese, podem estar relacionadas com a sua (sobre)ocupação.

Os depoimentos recolhidos pelo Mecanismo Nacional de Prevenção nas visitas realizadas à zona de detenção do *Campus de Justiça* relataram a permanência de dez pessoas em duas celas que têm, cada uma delas, lotação para duas pessoas. Lotação que, no caso dos detidos do género masculino, foi em muito excedida, atendendo ao facto de, no dia em causa, terem sido também detidas pessoas do género feminino e as celas terem sido utilizadas de modo a assegurar uma separação de géneros.

Ora, como decorre do n.º 4 do artigo 12.º do Regulamento das Condições Mínimas, «[a] lotação da cela não deve ser excedida», sob pena de, quando assim sucede, se colocarem diversas pessoas em uma zona de reduzidas dimensões e sem os equipamentos necessários para as receber condignamente (como sejam os bancos ou as camas necessárias ao descanso daquelas).

c) Cuidados de saúde e medicamentosos

No dia da visita encontrava-se detido na Esquadra da Divisão de Benfica da Polícia de Segurança Pública um cidadão que, em conversa reservada com o Mecanismo Nacional de Prevenção, comunicou não ter recebido, no decurso da sua detenção (que já se prolongava, ao momento da visita, por mais de dez horas), a medicação (metadona e outra) que se encontrava a tomar. Mais disse o detido que recebeu a indicação de que a próxima dose lhe iria ser administrada nas instalações do tribunal, informação que não estava, porém, registada.

Segundo o n.º 2 do artigo 22.º do Regulamento das Condições Mínimas, «[ao] detido doente que necessite de cuidados especializados deve (...) ser-lhe assegurada a medicação já anteriormente prescrita, adotando-se todas as medidas para proteger (...) a saúde da pessoa detida.» O que, na situação descrita, não se verificou e não deve, em outras circunstâncias, repetir-se, sob pena de não se respeitar o direito à saúde da pessoa detida.

d) Alimentação dos detidos

Até ao momento em que foi entrevistado pelo Mecanismo Nacional de Prevenção, o aludido detido ainda não tinha tomado qualquer refeição. Assim, confirmou-se na visita efetuada à Esquadra da Divisão de Benfica da Polícia de Segurança Pública que, por regra, não é fornecido pequeno-almoço, lanche ou ceia às pessoas que ali se encontrem detidas; apenas o almoço e o jantar são facultados. Em consequência, os cidadãos podem permanecer detidos por largas horas sem que lhes seja fornecida alimentação que, de acordo com o momento, se adegue em quantidade e qualidade, tal como prescrito no n.º 1 do artigo 14.º do Regulamento das Condições Mínimas.

e) *Livro de registo de detidos*

A consulta do Livro de Registos da 3.^a Esquadra de Investigação Criminal — pertencente à Divisão de Benfica da Polícia de Segurança Pública — permitiu concluir que as pessoas entrevistadas na visita realizada à zona de detenção do *Campus de Justiça* estiveram ali detidas. Todavia, verificou-se existir uma discrepância entre o registo da hora de detenção de três dos cidadãos entrevistados e os dados constantes do boletim individual dos detidos e dos autos de busca e apreensão. Com efeito, nestes autos consta que a busca domiciliária ocorreu até às 20h20, o que não é coerente com a hora de entrada naquela Esquadra (18h45), conforme se lia no livro de registos de detidos.

Para além disso, foi igualmente transmitido pelos agentes policiais que os detidos aguardam na zona dos seus gabinetes o tempo necessário para a realização de diligências, o que não é objeto de registo, não obstante se encontrarem privados da sua liberdade.

O 12.º princípio do Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão⁽⁷²⁾ determina que:

«1. Serão devidamente registados:

- a) As razões da captura;
- b) O momento da captura, o momento em que a pessoa capturada é conduzida a um local de detenção, bem como o momento da sua primeira comparência perante uma autoridade judiciária ou outra autoridade;
- c) A identidade dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei intervenientes;
- d) Indicações precisas sobre o local de detenção.»

De igual modo, o artigo 17.º do Regulamento das Condições Mínimas determina a obrigatoriedade da existência de um livro de registos de detidos para, por meio da sua consulta, se verificar quem, onde, quando e com que fundamento é que esteve privado da sua liberdade. Para este efeito, o mencionado livro de registos deve, assim, ser objeto de correto preenchimento dos seus dados, o que, como visto *supra*, não sucedeu. Note-se, contudo, que o cabal preenchimento do livro de registo permite não só verificar se os direitos das pessoas privadas da liberdade foram ou não respeitados, mas também contradizer eventuais alegações de ofensas, perpetradas por esta força de segurança, aos referidos direitos (como seja, por exemplo, a ultrapassagem do tempo máximo de detenção).

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que V. Exa. receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições das instalações da Polícia de Segurança Pública e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas que ali se encontrem.

(72) Adotados por meio da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 43/173, de 9 de dezembro de 1988.

Recomendação n.º 17/2017/MNP

Visita n.ºs 12/2016; 16/2016; 17/2016; 18/2016; 19/2016

Entidade Visada: Ministra da Administração Interna

Data: 18.09.2017

Assunto: Tratamento dos Cidadãos Estrangeiros em Situação Irregular ou Requerentes de Asilo nos Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados. Conclusões do Relatório Especial do Mecanismo Nacional de Prevenção

Sequência: Sem resposta subsequente

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a Vossa Excelência que, com vista ao aperfeiçoamento das condições de permanência de estrangeiros nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, sejam tomadas as medidas tidas por convenientes para que:

a) O prazo máximo de permanência nos mencionados locais detentivos (60 dias) seja respeitado;

b) A regulamentação dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados seja revista, tendo por fim a sua completude e a sua atualização;

c) Os centros de instalação temporária ou espaços equiparados reúnam as características necessárias à acomodação e ao tratamento condigno de pessoas privadas da liberdade;

d) Em caso de necessidade de acomodação de crianças e jovens estrangeiros, os referidos locais privativos da liberdade possuam os adequados equipamentos para o efeito;

e) Se estude a possibilidade de celebração do protocolo mencionado no n.º 3 do artigo 40.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.⁽⁷³⁾

II

Esta minha tomada de posição surge na sequência de um conjunto de visitas que, no decurso do segundo semestre do ano transato, o Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP) efetuou a todos os centros de instalação temporária ou espaços equiparados, com o propósito de elaborar um relatório que retratasse a realidade que os cidadãos estrangeiros encontram naqueles locais. Para que a recolha da informação ocorresse de modo uniforme, o objeto das referidas visitas foi definido de jeito unitário e abrangente, sendo constituído pela verificação das condições de vida das pessoas que são instaladas nos

(73) E suas alterações, operadas pelas Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, Lei n.º 56/2015, de 23 de junho, Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, e Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Este diploma legal será, doravante, mencionado como Lei dos Estrangeiros.

mencionados locais detentivos e pela aferição, por meio da realização de entrevistas, da observância do direito a um tratamento digno.

III

Dos elementos recolhidos durante as visitas do MNP aos centros de instalação temporária ou espaços equiparados — e das informações complementares entretanto solicitadas e recebidas — foi possível concluir que as condições dos mencionados locais detentivos podem ser objeto de necessários aprimoramentos em nome de uma melhor defesa dos direitos dos cidadãos estrangeiros que neles se encontrem. Por esta razão, entendi formular esta tomada de posição, assim como uma outra dirigida à Senhora Diretora Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (cujo expediente, para conhecimento, faço juntar em anexo).

§ 1. Prazos máximos de permanência

As linhas orientadoras de promoção e de proteção dos direitos fundamentais das pessoas que se encontram privadas ou limitadas na sua liberdade determinam que «para evitar a arbitrariedade, períodos máximos de detenção devem estar previstos na legislação nacional.»⁽⁷⁴⁾ Prazos que a legislação portuguesa fixa em 60 dias⁽⁷⁵⁾ e que, em regra, são respeitados nos centros de instalação temporária de estrangeiros em situação irregular no nosso país ou requerentes de asilo, ou espaços equiparados. Exceção feita, contudo, à Unidade Habitacional de Santo António, local onde, no ano de 2015, oito pessoas ali permaneceram por mais de 60 dias, o mesmo sucedendo, no ano seguinte, com cinco cidadãos estrangeiros.⁽⁷⁶⁾

Foram, pois, 13 os cidadãos estrangeiros que viram o seu direito fundamental à liberdade limitado para além do prazo máximo previsto na lei, afrontando não só as disposições legais aludidas, mas também o regime de restrição de direitos, liberdades e garantias previsto no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.

(74) Orientação 6, ponto 46, 1.ª parte, da *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, p. 29 (tradução livre).

(75) Vide o n.º 3 do artigo 146.º da Lei dos Estrangeiros, assim como o n.º 1 do artigo 35.º-B da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, posteriormente designada por Lei do Asilo.

(76) A este propósito, note-se que «[n]a situação de detenção para expulsão de cidadão estrangeiro, a restrição à liberdade decorrente da aplicação da medida de coação de colocação em instalação temporária pode constituir fundamento de *habeas corpus* [seja para apreciação da verificação dos seus pressupostos, seja, de igual modo, em caso de superação do seu período máximo].» (acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20 de outubro de 2010, relativo ao processo n.º 21223/10.9T2SNT-A, consultado em 3 de agosto de 2017 por meio da seguinte hiperligação: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2ddb8dad0ebdd2d580257885003181e5?OpenDocument>).

Considero, pois, pertinente que sejam adotadas as diligências e as orientações necessárias para que se respeitem os prazos legalmente fixados de duração máxima de privação da liberdade nos mencionados locais detentivos.

§ 2. Regulamentação dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados

A acomodação de cidadãos estrangeiros em centros de instalação temporária ou espaços equiparados está regulamentada na Lei n.º 34/94, de 14 de setembro⁽⁷⁷⁾, diploma que prescreve, no seu artigo 7.º, que «[a]os estrangeiros (...) aplica-se subsidiariamente, com as devidas adaptações, o regime previsto nos artigos 209.º a 216.º-A do Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto, com as alterações e a redacção decorrentes do Decreto-Lei n.º 49/80, de 22 de Março, e do Decreto-Lei n.º 414/85, de 18 de Outubro.» Por outras palavras: nas questões atinentes, por exemplo, às visitas, ao vestuário e à alimentação aplicavam-se, respetivamente e *mutatis mutandis*, os artigos 212.º, 213.º e 214.º da comumente designada Lei da Reforma do Sistema Penal aos cidadãos estrangeiros que estivessem privados da sua liberdade nos locais detentivos anteriormente identificados. Quer isto significar que a regulamentação geral dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados se encontrava disciplinada em legislação penitenciária, aplicada, como visto, por meio de uma remissão legislativa.

A Lei da Reforma do Sistema Penal foi, contudo, revogada, em 2009, pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, que, por sua vez, aprovou o Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade. Esta lei nada dispõe quanto a remissões que existissem para o diploma legislativo que foi por ela revogado e, por conseguinte, nada havendo que o proíba, as normas supletivas que o artigo 7.º da Lei n.º 34/94, de 14 de setembro, elenca são, com a devida interpretação, as que versam sobre as mesmas matérias no Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade.^{(78)/(79)}

O tempo entretanto decorrido, aliado ao benefício que se poderia alcançar com a concentração em um único diploma das normas que disciplinem, em geral, as condições de tratamento dos cidadãos estrangeiros e o funcionamento dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, pode justificar a ponderação de uma nova, atualizada e

(77) Diploma que foi alterado pela citada Lei dos Estrangeiros que contém, também ela, algumas disposições referentes a esta matéria, o mesmo sucedendo com algumas normas da Lei do Asilo.

(78) Interpretação que, como rege o n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil, «não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstruir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a *unidade do sistema jurídico*, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada. [italico meu]»

(79) Este raciocínio interpretativo, a par do esteio que a legislação lhe confere, vem já sendo efetuado na aplicação de princípios e normas jurídicas internacionais que versam sobre o tratamento de pessoas em situação de reclusão, conquanto não se ignore que se está a bosquejar, no contexto internacional, um instrumento normativo específico para as condições de privação da liberdade de cidadãos estrangeiros em centros de instalação temporária.

completa regulamentação destes espaços.⁽⁸⁰⁾ O que, se assim se entender, muito contribuiria, creio, para a tutela dos direitos de quem se encontra privado da sua liberdade naqueles espaços.⁽⁸¹⁾

§ 3. *Condições dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados*

Os centros de instalação temporária e, por sobre tudo, os espaços equiparados juntos dos aeroportos de Faro, Lisboa e Porto estão, por razões estruturais e organizatórias, vocacionados para o acolhimento de pessoas por um período de tempo relativamente curto. Mas, mesmo tendo como horizonte uma breve permanência, é relevante assegurar que os espaços onde as pessoas se encontram privadas da sua liberdade reúnem as condições necessárias e adequadas, de modo a proporcionarem um tratamento digno e, por conseguinte, respeitador dos direitos humanos.

Das visitas que o MNP efetuou aos locais detentivos em apreço, observou que, em alguns casos, as condições dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados são passíveis de melhoramentos. Refiro-me, a título de exemplo, à inexistência de áreas para instalação de famílias, em particular nos espaços equiparados situados junto dos aeroportos; aos quartos do espaço equiparado junto do aeroporto de Lisboa e ao desconforto que as luzes de emergência provocam a quem, estando no seu interior, deseja descansar; à escassez de recursos para ocupação dos tempos livres dos cidadãos estrangeiros; à falta de equipamentos adequados à acomodação de crianças; e, ainda, à falta de variedade ou suficiência da alimentação fornecida, assim como à inexistência de um procedimento próprio que garanta a satisfação de específicas necessidades nutricionais (*v.g.*, de crianças, grávidas e lactantes).

Estes e outros aspetos reclamam que as condições de vida e de habitabilidade dos centros de instalação temporária e espaços equiparados sejam aprimoradas. Todavia, para se alcançar tal desiderato, os responsáveis pela gestão dos mencionados espaços carecem de ter, à sua disposição, os meios para o efeito, importando, por isso, que se promovam as diligências tidas por pertinentes para, em primeiro lugar, analisar quais as carências existentes e, em segundo lugar, proporcionar os recursos necessários.

(80) À semelhança do que sucedeu com o Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, o qual, como se lê no diploma que o aprova (Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril), visou dois grandes objetivos: a) «garant[ir] uniformidade e igualdade na aplicação da regulamentação penitenciária no conjunto do sistema prisional»; e, b), «reunir e sistematizar num só documento matérias actualmente muito dispersas (...) [o que] apresenta importantes vantagens, tanto para os aplicadores do direito penitenciário como para os seus destinatários, por tornar de mais fácil apreensão o direito aplicável.»

(81) Um contributo que se consubstanciava, desde logo, na concretização do direito de informação sobre os direitos e os deveres das pessoas que estão naquela circunstância.

§ 4. *Acomodação de crianças e jovens*

É princípio geral que a detenção - detenção aqui empregue no seu sentido mais amplo e, portanto, como sinónimo de privação da liberdade - de crianças e jovens só deve ocorrer quando mais nenhuma outra medida se revele idónea. Quer isto dizer que, como regra, as crianças e os jovens não devem estar privados da liberdade mas, se tal suceder, devem ficar acomodados em espaços que reúnam um conjunto de características que contribuam para o seu salutar desenvolvimento. Ou seja, os locais detentivos que alojem crianças e jovens devem possuir, entre outros, camas de grades, materiais lúdicos e pátios, permitindo, de igual modo, a instalação conjunta de todos os elementos de uma família.⁽⁸²⁾ O que, como visto, não acontece nos centros de instalação temporária para estrangeiros em situação irregular em Portugal ou requerentes de asilo e, em particular, nos espaços equiparados situados junto dos aeroportos de Faro, Lisboa e Porto.⁽⁸³⁾

Entendo, por conseguinte, que se deve diligenciar pela criação, nos espaços detentivos em apreço, de zonas destinadas à instalação de famílias e de outras que, se for necessário o acolhimento de crianças desacompanhadas, possam estar devidamente equipadas para a sua acomodação.

§ 5. *Protocolo – assistência jurídica*

O MNP verificou - em particular na segunda visita ao espaço do aeroporto de Lisboa equiparado a centro de instalação temporária - que os cidadãos estrangeiros se encontravam insuficientemente informados sobre os seus direitos e os seus deveres, entre os quais se inclui o da assistência jurídica. Na verdade, os ocupantes do mencionado local detentivo afirmaram desconhecer esta possibilidade, tendo alguns deles recorrido a advogados a suas expensas.⁽⁸⁴⁾

Esta circunstância, consubstanciando a violação do direito à informação, pode colocar em causa o exercício do direito à proteção jurídica que, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho (e sua alteração, operada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto), deve ser também garantido aos «estrangeiros sem título de residência válido num Estado membro da União Europeia (...), na medida em que ele seja atribuído aos portugueses pelas leis dos respectivos Estados». Para além disso, o não acesso a proteção jurídica pode – cumulado com a ausência de recursos económicos por parte dos cidadãos estrangeiros – conduzir ao desconhecimento dos direitos que lhes assistem, bem como à sua efetiva defesa. O que, se por si só é uma situação a evitar, apresenta-se especialmente

(82) *Vide*, a este propósito, os n.ºs 6 e 7 do artigo 146.º-A da Lei dos Estrangeiros.

(83) Cf. relatório anexo *Tratamento dos cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados – Visitas do Mecanismo Nacional de Prevenção*, pp. 2426.

(84) Cf. relatório anexo *Tratamento dos cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados – Visitas do Mecanismo Nacional de Prevenção*, pp. 3640.

adverso a quem se encontra em um outro país, onde se fala uma outra língua, e está, simultaneamente, privado da sua liberdade.

Assim, e por forma a asseverar que os cidadãos estrangeiros podem recorrer à assistência jurídica, considero premente que, a breve trecho, se adotem as medidas tidas por idóneas a conseguir o mencionado objetivo, entre as quais se pode equacionar a celebração do protocolo referido no n.º 3 do artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que Vossa Exce-
lência receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condi-
ções dos centros de instalação temporária de estrangeiros em situação irregular em Portu-
gal ou requerentes de asilo, ou espaços equiparados, e, por conseguinte, para o reforço do
tratamento condigno às pessoas privadas da liberdade que ali se encontrem.



Recomendação n.º 18/2017/MNP

Visita n.ºs 12/2016; 16/2016; 17/2016; 18/2016; 19/2016

Entidade Visada: Diretora Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Data: 18.09.2017

Assunto: Tratamento dos Cidadãos Estrangeiros em Situação Irregular ou Requerentes de Asilo nos Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados. Conclusões do Relatório Especial do Mecanismo Nacional de Prevenção

Sequência: Sem resposta subsequente

I

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes⁽⁸⁵⁾, recomendo a V. Ex.^a que, com vista ao aperfeiçoamento das condições de permanência de estrangeiros nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, sejam adotadas as medidas de modo a assegurar:

- 1) A criação de espaços que permitam o acolhimento de famílias, bem como a disponibilização de equipamentos para a acomodação de crianças;
- 2) A prestação de cuidados médicos efetivos e atempados, com triagem prévia efetuada por pessoas habilitadas para o efeito;

(85) O Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, que tem por objetivo estabelecer um sistema de visitas regulares, efetuadas por organismos internacionais e nacionais independentes, aos locais onde se encontram pessoas privadas de liberdade, a fim de prevenir a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, foi ratificado por Portugal em 2012, através do Decreto do Presidente da República n.º 167/2012, de 13 de dezembro.

3) A disponibilização de zonas, equipamentos e produtos necessários à lavagem e ao tratamento da roupa dos cidadãos estrangeiros, bem como o acesso, por parte destes, à sua bagagem de porão;

4) Que as condições de habitabilidade dos espaços sejam condignas e proporcionadoras de um descanso saudável;

5) O fornecimento de uma alimentação suficiente, variada e equilibrada em termos nutricionais;

6) A assistência religiosa e a prática do culto professado em condições que sejam adequadas para o efeito, se desejados;

7) Os recursos indispensáveis para a ocupação dos tempos livres das pessoas que estão acomodadas nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados;

8) O respeito pelas particularidades de cada género, garantindo, entre outros aspetos, que as equipas do pessoal de segurança sejam mistas;

9) O conhecimento e a compreensão dos direitos que assistem aos cidadãos estrangeiros, assim como dos deveres que lhes incumbem observar;

10) Linhas de orientação para que os responsáveis pelos centros de instalação temporária ou espaços equiparados possam elaborar a regulamentação interna relativa ao funcionamento de cada local detentivo;

11) A apresentação de queixas, por parte dos cidadãos estrangeiros;

12) O recurso a intérpretes;

13) Os contactos das pessoas privadas da liberdade com o exterior, designadamente com os seus advogados ou defensores, as representações diplomáticas ou consulares dos seus países e os seus familiares;

14) A colaboração de organizações da sociedade civil no quotidiano dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados;

15) A formação específica para as pessoas que exercem funções nos espaços detentivos em apreço.

II

Esta minha tomada de posição surge na sequência de um conjunto de visitas que, no decurso do segundo semestre do ano transato, o Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP)⁽⁸⁶⁾ efetuou a todos os centros de instalação temporária ou espaços equiparados, com o propósito de elaborar um relatório que retratasse a realidade que os cidadãos estrangeiros encontram naqueles locais. Para que a recolha da informação ocorresse de modo uniforme, o objeto das referidas visitas foi definido de um jeito unitário e abrangente, sendo constituído pela verificação das condições de vida das pessoas que são instaladas

(86) Em Portugal, a qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção foi atribuída ao Provedor de Justiça, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio.

nos mencionados locais detentivos e pela aferição, por meio da realização de entrevistas, da observância do direito a um tratamento digno.

III

Dos elementos recolhidos durante as visitas do MNP aos centros de instalação temporária ou espaços equiparados — e das informações complementares entretanto solicitadas e recebidas — foi possível concluir que as condições dos mencionados locais detentivos podem ser objeto de necessários aprimoramentos em nome de uma melhor defesa dos direitos dos cidadãos estrangeiros que neles se encontrem. Por esta razão, entendi formular uma recomendação a Sua Excelência a Ministra da Administração Interna (cujo expediente, para conhecimento, faço juntar em anexo), assim como a presente tomada de posição.

§ 1. *Acomodação de famílias e de crianças*

Em respeito pelas normas jurídicas, nacionais e internacionais, o MNP verificou que a separação por género das pessoas privadas da sua liberdade é, em geral, efetuada; porém, nos espaços equiparados a centros de instalação temporária dos aeroportos de Faro e de Lisboa, tal circunstância somente se concretiza no tocante aos quartos daquelas. Com efeito, em estes dois espaços detentivos, pessoas de ambos os géneros podem encontrar-se na mesma ala e, por conseguinte, partilharem algumas instalações ou zonas comuns.

O MNP observou, contudo, que os centros de instalação temporária ou espaços equiparados não possibilitam, pelas suas características, o alojamento de famílias «em locais separados que garantam a devida privacidade.»⁽⁸⁷⁾

Tais limitações foram particularmente evidentes na segunda visita do MNP ao espaço existente no aeroporto de Lisboa, altura que ali se encontrava uma família iraquiana composta por um casal e dois filhos menores de idade que dormiam separadamente: o pai ficava alojado na parte masculina da ala dos requerentes de asilo e a mãe, acompanhada de seus filhos, ficava na camarata feminina, embora esta pertença à mesma ala. Assim, não só os membros da família estavam separados como incumbia apenas sobre a mãe prestar, durante a noite, todo o cuidado às crianças — uma com nove meses e outra com cerca de

(87) N.º 6, *in fine*, do artigo 146.º-A da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (e suas alterações, operadas pelas Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, Lei n.º 56/2015, de 23 de junho, Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, e Lei n.º 59/2017, de 31 de julho), que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, doravante mencionada de modo abreviado como Lei dos Estrangeiros. *Vide*, a este propósito e em particular para os requerentes de asilo, o n.º 7 do artigo 35.º-B da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, comumente designada por Lei do Asilo. *Cf.* também, e entre outros, a orientação 8, ponto 48-V, da *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (p. 29), e os *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), p. 2.

cinco anos de idade —, circunstância que, pelas suas idades e pela doença de uma delas (autismo e hiperatividade), era especialmente penosa.

A par da situação descrita, importa referir que, devido à inexistência de camas com grades, as crianças dormiam em um colchão colocado no chão da camarata feminina junto do beliche onde a sua mãe dormia. E, mesmo durante o dia, os equipamentos idóneos à satisfação das suas necessidades específicas eram inexistentes, pois, conquanto houvesse alguns brinquedos na sala de estar, não se observaram quaisquer cadeirinhas para a toma de refeições, parques ou tapetes de lazer. Ou seja, o MNP reparou na ausência de estruturas apropriadas para a acomodação de crianças e, em particular, de crianças nos primeiros anos de vida.

Neste sentido, entendo pertinente a adoção das medidas tidas por adequadas para que, em caso de acolhimento de famílias, estas possam ficar instaladas em um espaço próprio, resguardado e devidamente provido de camas dimensionadas e protegidas para menores de idade, aos quais devem ser também facultados outros equipamentos (incluindo recursos lúdicos) para satisfação das suas específicas necessidades.

§ 2. *Assistência médica*

O MNP aferiu que não existe um corpo clínico próprio e regular em cada um dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, sendo que os cuidados de saúde proporcionados nos espaços detentivos localizados junto dos aeroportos de Faro, Lisboa e Porto são apenas os de enfermagem (e prestados por profissionais que laboram nos aeroportos).

Na Unidade Habitacional de Santo António, por seu turno, a assistência médica dos cidadãos estrangeiros que ali se encontram decorre de um protocolo de colaboração com a organização Médicos do Mundo, ao abrigo do qual médicos e enfermeiros prestam, no âmbito das suas habilitações e em regime de voluntariado, diversos cuidados de saúde.

Em face do circunstancialismo descrito, o direito à prestação de cuidados de saúde (*vide* n.º 3 do artigo 146.º-A e artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros) pode não estar a ser cabalmente garantido, na medida em que nem sempre está presente, de modo regular, um médico, não obstante ao MNP ter sido transmitido que, em qualquer um dos espaços detentivos em apreço e nos casos de maior gravidade, existe a possibilidade de recurso a uma unidade hospitalar.

Ainda quanto aos procedimentos relacionados com a prestação de cuidados de saúde, importa mencionar que, nos espaços equiparados a centros de instalação temporária existentes nos aeroportos de Faro, Lisboa e Porto, a triagem dos pedidos de assistência médica

é efetuada pelos funcionários da segurança, os quais não possuem, porém, formação técnica para este efeito.⁽⁸⁸⁾

Considero, pois, premente a alteração do procedimento de triagem dos pedidos de cuidados de saúde que são apresentados pelos cidadãos estrangeiros afetos aos espaços detentivos dos referidos aeroportos para que esta seja feita por pessoas com conhecimentos e habitações suficientes para os analisar, selecionar e, eventualmente, prestar algum acompanhamento imediato.

De igual jeito, creio que pode revelar-se muito proveitoso a presença de um clínico que, com regularidade, preste assistência médica nos espaços dos aeroportos equiparados a centros de instalação temporária.

§ 3. *Lavagem, tratamento e acesso ao vestuário*

Os espaços dos aeroportos de Faro, Lisboa e Porto equiparados a centros de instalação temporária não possuem as condições para que os cidadãos estrangeiros possam efetuar a lavagem e o posterior tratamento do seu vestuário, o que se deve à inexistência de máquinas (lavar e secar a roupa) e de produtos (detergentes) que possam ser disponibilizados para o efeito.⁽⁸⁹⁾ Esta é, pois, uma situação que, atendendo à possibilidade de a estada em centro de instalação temporária ou espaço equiparado se estender até 60 dias, pode originar maus-cheiros e falta de asseio, bem como problemas de saúde nos cidadãos estrangeiros, nos profissionais que trabalham que nos locais detentivos em causa e nas demais pessoas que a eles acedem.

De acordo com este circunstancialismo, não se encontra garantido que os cidadãos estrangeiros acomodados em centros de instalação temporária ou espaços equiparados tenham acesso a «todo o apoio material necessário à satisfação das suas necessidades básicas.»⁽⁹⁰⁾

Para além da situação descrita, o MNP verificou que as pessoas instaladas na «ala dos inadmissíveis» do espaço equiparado a centro de instalação temporária do aeroporto de Lisboa não tinham acesso à sua bagagem de porão, apenas podendo aceder à sua bagagem de mão. Este facto traduz-se, assim, na impossibilidade de mudar de roupa durante a sua permanência no mencionado local, mormente se esta for de longa duração.

(88) Este procedimento motivou a receção, nos espaços dos aeroportos de Faro e Lisboa equiparados a centros de instalação temporária, de queixas de cidadãos estrangeiros neles instalados, as quais se prendiam com a demora na prestação de cuidados médicos e, até, com a recusa de tratamento médico solicitado às equipas de segurança.

(89) Recorde-se que, no espaço do aeroporto de Faro equiparado a centro de instalação temporária, as pessoas privadas da liberdade que ali se encontravam lavavam a sua roupa com os (já parcos) produtos de higiene pessoal e, no local detentivo situado junto do aeroporto de Lisboa, os cidadãos estrangeiros lavavam a sua roupa de forma manual e nas instalações sanitárias, socorrendo-se do pátio para as colocar a secar.

(90) N.º 1, *in fine*, do artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros.

Esta é uma prática que, ao não proporcionar o acesso ao próprio vestuário, não corresponde a um tratamento condigno de quem, em virtude da irregularidade da sua presença em território português, se encontra nos locais detentivos.⁽⁹¹⁾

Entendo, portanto, em nome de um tratamento que se possa considerar condigno – e, conseqüentemente, respeitador dos direitos humanos –, que os espaços mencionados devem reunir um mínimo de condições que possibilitem a correta lavagem e o adequado tratamento da roupa dos cidadãos estrangeiros.

No que ao espaço do aeroporto de Lisboa diz respeito, considero que, ressalvado o cumprimento das normas de segurança, devam ser tomadas as medidas necessárias a permitir o acesso das pessoas que estão na «ala dos inadmissíveis» à sua bagagem de porão.

§ 4. *Condições que possibilitem o repouso*

A privação da liberdade de uma pessoa não deve ter como reflexo a limitação de outros direitos que, sendo fundamentais, são perfeitamente compatíveis com aquela condição.

Por esta razão, incumbe ao Estado garantir que os locais detentivos reúnam, entre outras, condições de habitabilidade condignas e que, por conseguinte, respeitem os direitos humanos de quem lá se encontra. O que, como ao MNP foi transmitido, nem sempre acontece com os cidadãos estrangeiros que ficam instalados no espaço do aeroporto de Lisboa, os quais se queixaram da temperatura da água do chuveiro⁽⁹²⁾, da falta de secadores para o cabelo⁽⁹³⁾ e do desconforto provocado pela intensidade da iluminação de emergência existente nos quartos⁽⁹⁴⁾.

Importa, assim, que se assegurem as condições de habitabilidade necessárias a uma permanência que, não obstante a restrição da liberdade, não deve comprimir outros direitos que, pela sua essencialidade (como é paradigmático o direito ao descanso saudável), devem ser respeitados.

(91) Sobre o direito a ter acesso aos seus pertences (desde que não coloquem em risco a segurança do próprio, de quem com ele convive e do ambiente envolvente) e, em particular às suas roupas, *vide*, entre muitos, a orientação n.º 8, ponto 48-X, das *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (p. 30) e *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura*, CPT/Inf/E (2002) 1.Rev. 2015, Capítulo IV, B, ponto 26, p. 65

(92) Veja-se, a este propósito e entre outros, os *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), «[a]ll detained person should (...) have access to a shower and to hot water» (p. 4).

(93) Em desconformidade com o n.º 1, *in fine*, do artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros.

(94) Colocando, deste jeito, em crise o direito ao repouso - elemento do direito à integridade física e psíquica do ser humano e, por isso, previsto na norma do n.º 1 do artigo 70.º do Código Civil, aplicável *ex vi* n.º 1, 1.ª parte, do artigo 14.º do mesmo diploma legal -, com todas as repercussões que isso tem na qualidade de vida das pessoas que estão acomodadas no local detentivo em apreço.

§ 5. Alimentação

Em múltiplos instrumentos jurídicos internacionais está plasmado o direito das pessoas (das pessoas privadas da liberdade mas não só) a terem uma alimentação suficiente, variada e nutritivamente equilibrada.⁽⁹⁵⁾ O que, note-se, nem sempre acontece nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados.

Assim, recorde-se que, nos espaços equiparados dos aeroportos de Faro e Porto não era, via de regra, fornecido um reforço alimentar noturno (vulgo ceia), conquanto o mesmo pudesse ser, no segundo local, solicitado. Em consequência, é muito dilatado o período de tempo durante o qual os cidadãos estrangeiros estão sem possibilidade de tomarem algum género alimentício.

A insuficiência da alimentação não se prende somente com o número de refeições servidas, refletindo-se, de igual modo, na quantidade que é facultada em cada refeição. Este facto, comum aos espaços equiparados a centros de instalação temporária situados nos três aeroportos citados, redundou na apresentação de algumas queixas, as quais se conjugaram com a não disponibilização de garrafas de água em quantidade suficiente.

Para além disso, e em relação ao espaço equiparado a centro de instalação temporária do aeroporto do Porto, o MNP escutou o descontentamento de quem ali permanecia há mais de dois meses que, comentou, que as refeições eram «sempre frango» (*sic*), não se disponibilizando, assim, uma alimentação diversificada. Diversidade que não se prende apenas com uma questão de gosto mas, outrossim, com a satisfação de múltiplas necessidades nutritivas que não são saciadas com a ingestão diária do mesmo tipo de alimentos.

A par do referido, não se ignore que a idade, a religião, a condição de saúde ou outros estados (*v.g.*, gravidez ou amamentação) podem reclamar cuidados acrescidos com a alimentação. Cuidados que, para serem mais facilmente garantidos, podem ser objeto de um procedimento que assegure o fornecimento de alimentação adequada a crianças, idosos, diabéticos, grávidas, lactantes ou a pessoas que, por outras razões, designadamente culturais, tenham uma dieta específica (para dar alguns exemplos).

§ 6. Culto e assistência religiosa

Atendendo à multiplicidade de proveniências dos cidadãos estrangeiros não surpreende que, em tais espaços detentivos, seja característica a diversidade de religiões que são por aqueles professadas e que, como o MNP observou, são, em geral, respeitadas. Todavia, o MNP também verificou que não existe uma presença periódica das pessoas que prestam assistência religiosa, o que pode, em alguns casos, comprometer o acompanhamento espiritual de que os cidadãos estrangeiros dele possam carecer.

(95) Cf., a título de exemplo, os *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), p. 4, assim como a orientação n.º 8, ponto 48-XI, das *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (p. 31).

A situação descrita pode, em meu entender, ser objeto de ponderação, no sentido de se encontrarem alternativas para que os ministros de religião ou de confissão religiosa estejam, de forma periódica, presentes nos referidos locais detentivos.

§ 7. *Ocupação dos tempos livres*

Os recursos disponíveis para ocupação dos tempos livres revestem-se de particular importância, uma vez que, se não forem adequados ou suficientes, podem comprometer o bem-estar físico e psicológico dos cidadãos estrangeiros, com eventuais consequências no plano das relações intersubjetivas das pessoas que se encontram ou que laboram nos espaços detentivos em apreço. É, por esta razão, que «centros de detenção de imigrantes devem incluir o acesso a uma sala de convívio, à rádio, à televisão, aos jornais e a revistas, assim como a meios de recreação apropriados (*v.g.*, jogos de tabuleiro, mesa de *ping-pong*, desportos), a uma biblioteca e a um espaço de oração.»⁽⁹⁶⁾

O MNP observou, contudo, que os pátios dos locais detentivos em causa são de reduzidas dimensões, murados e com escassa luminosidade, sendo que o seu acesso nem sempre é permitido, em função da elevada ocupação do local.⁽⁹⁷⁾ Para além disso, o MNP verificou que as atividades de ocupação de tempos livres são poucas (circunscritas, em alguns casos, ao visionamento de canais televisivos em língua portuguesa, quando o televisor está operacional), o que, além de insuficiente, não é adequado para pessoas que não compreendem o nosso idioma.

No que toca à Unidade Habitacional de Santo António, espaço especialmente vocacionado para períodos de restrição da liberdade de maior duração, encontraram-se algumas limitações nesta matéria, por sobre tudo na biblioteca (com poucas publicações em línguas estrangeiras) e nas zonas exteriores que estavam desaproveitadas.

Considero, portanto, e em nome de uma convivência salutar e da integridade de todos, que os centros de instalação temporária ou espaços equiparados devem estar providos de materiais suficientes e adaptados - em função das línguas entendidas pelos seus ocupantes e das suas idades⁽⁹⁸⁾ - à ocupação dos tempos livres de quem lá permanece, às vezes, por dezenas de dias.

(96) *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), p. 5 (tradução livre).

(97) Esta é uma situação que ocorre, como observado na segunda visita do MNP, no espaço do aeroporto de Lisboa equiparado.

(98) Sobre este aspeto, o n.º 7 do artigo 146.º-A da Lei dos Estrangeiros prescreve que «[o]s menores acompanhados detidos devem ter a possibilidade de participar em atividades de lazer, nomeadamente em jogos e atividades recreativas próprias da sua idade (...).» Cf., também, a orientação n.º 9.2, ponto 56, das *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (p. 36).

§ 8. Particularidades de género

O ponto 10 da orientação n.º 8 dos *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos determina que «[o]s Estados e, quando aplicável, organizações internacionais e da sociedade civil, devem considerar: (...) que se garanta que homens e mulheres estejam detidos separadamente a não ser que pertençam à mesma família, e que adequado número de recursos humanos masculinos e femininos sejam recrutados e afetos a centros de detenção para que funcionários do género feminino estejam sempre presentes quando ali se encontrem mulheres detidas.»⁽⁹⁹⁾ Como o MNP verificou, nem sempre as pessoas do género feminino são acomodadas em alas distintas das do género masculino⁽¹⁰⁰⁾, com exceção feita, reiterase, para os membros da mesma unidade familiar.

Também nem sempre as equipas de pessoal que laboram nos locais detentivos em apreço apresentam uma composição mista, o que pode revelar-se constrangedor e, por conseguinte, constituir um tratamento degradante para quem se encontra privado da sua liberdade e não tem o mesmo género. Situação que deve, a breve trecho, ser alterada, de modo a que se assegure a presença de, pelo menos, um funcionário do mesmo género do dos cidadãos estrangeiros.

A par do descrito, importa que se tenha em consideração as especiais necessidades das pessoas do género feminino, devendo-se, em consequência, assegurar a disponibilização de artigos de higiene pessoal sem que isso dependa de prévia solicitação da interessada.⁽¹⁰¹⁾ A incapacidade de dar resposta a estas necessidades básicas pode, por si só, equivaler a um tratamento degradante, o que se deve evitar.

§ 9. Conhecimento e compreensão dos direitos e dos deveres dos cidadãos estrangeiros

O n.º 5 do artigo 146.º-A da Lei dos Estrangeiros determina que «[a]o estrangeiro detido é fornecido documento de que constem as regras aplicadas no centro de instalação temporária ou espaço equiparado, bem como os seus direitos e deveres (...).»⁽¹⁰²⁾

(99) Tradução livre.

(100) Em conformidade com, entre outros, os *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017): «Female detainees should be held in an area which is separated from that accommodating male detainees, and their privacy should be guaranteed» (p. 4). No que ao direito interno diz respeito, atente, a propósito dos requerentes de asilo, no n.º 7, *in fine*, do artigo 35.º-B da Lei do Asilo.

(101) E que tenha igualmente em conta o tempo de permanência, sendo renovado se necessário. Cf., *mutatis mutandis*, a regra 5 das aludidas Regras de *Bangkok*, assim como o n.º 1, *in fine*, do artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros. Cf., também, o 10.º *Relatório Geral do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura*, em especial o § 31., p. 15.

(102) No tocante aos requerentes de asilo colocados em centros de instalação temporária ou espaços equiparados, veja-se o n.º 5 do artigo 35.º-B da Lei do Asilo.

A pessoa privada da sua liberdade deve, pois, ser informada dos direitos que lhe assistem, bem como dos deveres que lhe cumpre observar.⁽¹⁰³⁾ O direito à informação sobre os direitos e os deveres tem como correlativo a obrigação do Estado, na veste do responsável pelo local detentivo, facultar essa informação. E, pese embora em geral seja disponibilizado, aos cidadãos estrangeiros, um folheto informativo sobre direitos e deveres, este documento nem sempre cumpre a sua função uma vez que não se apresenta escrito em uma língua compreendida pelo seu concreto destinatário.⁽¹⁰⁴⁾

Refira-se, a título de exemplo, que, de acordo com os dados empíricos facultados, durante os anos de 2015 e de 2016, pessoas provenientes, entre outras origens, de países árabes, da Ucrânia, da Índia e da China estiveram acomodadas em centros de instalação temporária ou espaços equiparados. A maioria destes cidadãos dificilmente entendem a língua portuguesa e, não obstante a aludida informação lhes ser entregue, esta não é apreendida.

Dever-se-á, por isso, ponderar a tradução dos documentos para outras línguas, eventualmente com a colaboração de representações diplomáticas ou, até mesmo, através da celebração de protocolos com outras entidades, designadamente com o Alto Comissariado para as Migrações, I.P..

Entendo, assim, que devem ser tomadas as providências tidas por convenientes (*v.g.*, recurso a intérpretes e tradução de documentação) para assegurar que as informações de comunicação legalmente obrigatória sejam efetivamente transmitidas, o que, friso, não se consegue com a entrega de um documento em língua inteligível.

§ 10. Regulamentação do funcionamento dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados

Nas visitas que realizou, o MNP observou o desconhecimento das regras de funcionamento interno dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados o que, conjugado com o referido no precedente ponto, pode indiciar falta de informação aos cidadãos estrangeiros sobre os direitos que lhe assistem, assim como os deveres a que estão adstritos.

(103) Cf., sobre este ponto, o princípio 14 do Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão, adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 43/173, de 9 de dezembro de 1988.

(104) O desconhecimento de uma língua comumente falada e entendida entre os funcionários dos centros de instalação temporária e os seus ocupantes potencia situações como a que o MNP encontrou nas visitas que realizou ao espaço equiparado do aeroporto de Lisboa, durante as quais encontrou pessoas que tinham em sua posse documentação que não compreendiam e outras que, não sabendo que poderiam beneficiar do patrocínio de um defensor (por meio da proteção jurídica), não tinham contactado com advogados ou, as que o fizeram, fizeram-no suportando, na medida dos seus recursos, os respetivos custos.

Na verdade, as pessoas com quem o MNP dialogou nas suas visitas aos locais detentivos em apreço mostraram, em geral, desconhecer as regras de funcionamento, designadamente em questões tão elementares como sejam as dos horários de abertura e de fecho dos pátios.

Refiro, a título de exemplo, que o espaço equiparado do aeroporto de Lisboa apenas ostenta o regulamento interno na sua portaria, o qual está redigido em língua portuguesa (e, por isso, recorde-se, de impossível compreensão para muitas das pessoas que ali se encontrem privadas da sua liberdade) e não é, de outra forma, disponibilizado aos seus ocupantes.

É, pois, premente tomar as medidas necessárias de modo a proporcionar o real conhecimento das regras de funcionamento de um espaço onde as pessoas estão em virtude de uma (fundada) limitação à sua liberdade.

§ 11. Apresentação de queixa

Mencione-se que, mesmo quando os cidadãos estrangeiros estão cientes dos respetivos direitos, não lhes é garantida a possibilidade de apresentação de queixas⁽¹⁰⁵⁾ com salvaguarda da sua integridade e confidencialidade, uma vez que são os elementos da empresa de segurança privada que as recebem, as selecionam e as transmitem ao pessoal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Considero, pelo exposto, que é determinante a criação de um mecanismo de queixa que não passe pelos potenciais e mais prováveis visados (os funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os das empresas de segurança que laboram nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados), devendo tal mecanismo acautelar a direta entrega da queixa e demais comunicações ao responsável pela direção dos mencionados locais detentivos.

§ 12. Recurso a intérpretes

Como visto anteriormente (§ 9.), é indispensável que as pessoas privadas da sua liberdade tenham efetivo conhecimento e cabal compreensão sobre a sua situação jurídica, os direitos e os deveres que devem respeitar, bem como sobre as regras de funcionamento do espaço detentivo em que se encontram. Atendendo à pluralidade de proveniências, são muitas e diversas as línguas faladas e entendidas pelos cidadãos estrangeiros, o que, não raras vezes, se pode apresentar como um entrave na comunicação. Para o suprir - e, sublinhe-se, é de primordial importância que se o faça, sob pena de existirem pessoas privadas da liberdade sem saberem o fundamento da sua situação, o que podem e o que devem fazer -, o recurso a intérpretes apresenta-se como uma solução adequada que, ademais, encontra

(105) O direito de apresentação de queixa encontra-se previsto, por exemplo, no n.º 1 do princípio 33 do citado Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão.

arrimo na lei⁽¹⁰⁶⁾, consubstanciando, outrossim, uma obrigação das entidades responsáveis pelas pessoas que têm à sua guarda.

Mais entendo que, a par da colaboração de intérpretes para assegurar uma boa e eficaz comunicação de e com os cidadãos estrangeiros, é relevante garantir, no seguimento de considerações anteriormente tecidas, a tradução da documentação relevante para uma língua que seja por aqueles compreendida.

§ 13. Contactos com o exterior (advogados ou defensores, representações diplomáticas ou consulares e familiares)

§ 13.1. O domínio comum de uma língua é, igualmente, relevante nos contactos que os cidadãos estrangeiros estabelecem com os seus advogados ou defensores⁽¹⁰⁷⁾, não somente para a correta e efetiva compreensão dos seus direitos e deveres, mas também para assegurar a confidencialidade de tais comunicações.⁽¹⁰⁸⁾ Confidencialidade que, da observação das instalações do espaço equiparado a centro de instalação temporária do aeroporto de Faro e da consulta dos registo do local detentivo de Lisboa, o MNP conclui não existir, seja, no primeiro caso, por falta de uma sala reservada para o efeito, seja, na segunda situação, pela auscultação, por parte de um elemento do pessoal de vigilância, da conversa entre o cidadão estrangeiro e o seu advogado.

Neste sentido, importa que, a breve trecho, se adotem as providências que se tiverem por convenientes para garantir a concretização do direito de contactar com advogado ou defensor, o que deve acontecer com o imprescindível resguardo nas comunicações que, nesta sede, tiverem lugar.

§ 13.2. A especificidade de se tratar de cidadãos estrangeiros que estão limitados na sua liberdade determina que o recurso aos contactos telefónicos possa ser, a maioria das vezes, a única forma de contacto com o exterior, desde logo, com os seus familiares. Por esta razão, devem ser proporcionados os meios necessários e efetivos para o exercício daquele direito, meios que, em nome de um tratamento paritário, sejam homogéneos nos locais detentivos em causa.

O MNP pôde verificar, por um lado, que, em geral, os cidadãos estrangeiros ficam, no momento da entrada nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, sem

(106) *Vide*, a este propósito, o n.º 1 do artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros. Cf., também e entre vários, os *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), p. 3.

(107) A este propósito, refira-se, a título de exemplo, que pessoa detida no espaço equiparado do aeroporto do Porto prescindiu do apoio de patrono oficioso, uma vez que a circunstância de o causídico não dominar a língua francesa inviabilizara a comunicação entre ambos.

(108) A par de múltiplos instrumentos jurídicos internacionais que, ao abrigo do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa, se aplicam na ordem jurídica nacional, o direito dos cidadãos estrangeiros acomodados em centros de instalação temporária ou espaços equiparados a contactar com advogado ou defensor encontra-se plasmado no n.º 2 do artigo 40.º e no n.º 2 do artigo 146.º-A da Lei dos Estrangeiros, bem como, e no que aos requerentes de asilo respeita, no n.º 3 do artigo 35.º-B da Lei do Asilo.

os telemóveis de que sejam titulares⁽¹⁰⁹⁾, sendo-lhes dado um cartão telefónico que permite a realização de cinco minutos de chamadas para o exterior (exceção feita, porém, quanto ao espaço equiparado do aeroporto de Faro⁽¹¹⁰⁾). Por outro lado, o MNP aferiu que a realização de tais contactos e a utilização dos telefones não obedecia a um regime único e, em alguns casos, colocava em causa a privacidade do próprio contacto.⁽¹¹¹⁾

A par do exposto, as regras aplicadas aos contactos telefónicos com o exterior também não levam em conta os tempos de permanência; em situações de detenção prolongada, a atribuição de um único cartão telefónico para a realização de cinco minutos de chamadas apresenta-se desajustado, podendo, por isso, consubstanciar um tratamento desumano.⁽¹¹²⁾

Reveste-se, assim, de primordial importância adotar as medidas necessárias a possibilitar a realização de contactos telefónicos entre os cidadãos estrangeiros acomodados nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados com os seus familiares, bem como aquelas que, de modo atempado e providente, acautelem eventuais avarias, como as que se verificaram no local detentivo de Lisboa e que determinaram a impossibilidade de tais comunicações durante 20 dias.

§ 13.3. Os contactos dos cidadãos estrangeiros com o mundo exterior adquirem, nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, uma particular expressividade no que às representações diplomáticas ou consulares diz respeito. Isto porque estas entidades podem prestar apoio aos seus nacionais que se encontram limitados na sua liberdade e, conseqüentemente, em uma situação de vulnerabilidade. Estes contactos devem ser possibilitados mesmo que o *plafond* dos cartões telefónicos entregues já tenha sido atingido.

§ 14. Colaboração de organizações da sociedade civil

Das visitas que efetuou a centros de instalação temporária ou espaços equiparados, o MNP observou que, com ressalva da Unidade Habitacional de Santo António, tais espaços não contam com a colaboração de organizações da sociedade civil.⁽¹¹³⁾

Estas organizações podem não só contribuir para o bom funcionamento do próprio local, como podem cumprir, complementarmente, uma função de monitorização – a par

(109) Diversamente do que está previsto, por exemplo, nos *Standards do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura* (março de 2017), p. 3.

(110) Local detentivo onde não são atribuídos cartões telefónicos, pelo que a realização de chamadas com cartão está dependente da respetiva compra pelos cidadãos estrangeiros, ainda que tenha sido transmitido ao MNP que estes podem usar o telefone fixo do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

(111) Como sucede no espaço equiparado do aeroporto do Porto onde os ocupantes estão autorizados a utilizar o aparelho do serviço (custeando as chamadas que efetuam), mas sempre na presença de elementos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

(112) Recorde-se, sobre esta temática, que o MNP encontrou, na sua visita ao espaço equiparado a centro de instalação temporária do aeroporto do Porto, um cidadão que ali permanecia havia 63 dias e não contactava com a família, há cerca de 20 dias, por falta de meios económicos para custear as chamadas.

(113) Cf., por exemplo, n.º 4 do artigo 146.º-A da Lei dos Estrangeiros e o n.º 3 do artigo 35.º-B da Lei do Asilo.

de outras entidades públicas a quem seja reconhecida tal competência, como é o caso do MNP – do cumprimento dos direitos fundamentais dos cidadãos estrangeiros.⁽¹¹⁴⁾

Com esteio nestes fundamentos, entendo ser pertinente providenciar pela abertura de tais locais detentivos a organizações da sociedade civil, acautelando-se as imprescindíveis exigências de segurança de entrada e movimentação nos mencionados locais.

§ 15. *Formação dos trabalhadores dos centros de instalação temporária de estrangeiros ou espaços equiparados*

O MNP verificou que, nos locais detentivos visitados, os funcionários que neles laboram não possuem, via de regra, formação específica para as diversas funções que ali executam e, por sobre tudo, formação em matéria de prevenção de tortura, maus-tratos ou outros comportamentos que se possam considerar como desumanos ou degradantes.⁽¹¹⁵⁾

Não estão em causa, sublinho, competências académicas superiores, mas tão-só capacidades básicas de conversação que, atendendo às proveniências das pessoas que se encontram naqueles locais, requerem o domínio de línguas estrangeiras. Contudo, de acordo com informações prestadas pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o contrato com a empresa de segurança que presta serviço nos espaços equiparados dos aeroportos de Lisboa e Porto apenas estipulou, como requisito obrigatório, o conhecimento pelos funcionários de, pelo menos, uma língua estrangeira, o que, na prática, pode ser insuficiente.

Tendo em conta a especial situação de vulnerabilidade em que os cidadãos estrangeiros se encontram, considero pertinente providenciar pelo recrutamento de pessoal suficiente habilitado para o exercício das funções que lhes cumprem desempenhar. Isto para além da já mencionada necessidade de composição mista das equipas (*vide* § 8.).

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que V. Ex.^a receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições dos centros de instalação temporária de estrangeiros, em situação irregular em Portugal ou requerentes de asilo, ou espaços equiparados e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas privadas da liberdade que ali se encontrem.

(114) *Vide*, a este propósito e entre outros, o ponto 19 da orientação 8 dos *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (p. 33).

(115) Ao contrário das orientações internacionais existentes neste âmbito, como seja a orientação 8, ponto 48-XVI, da *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (p. 31).



*III. Atividades de participação
e de divulgação institucional
do Mecanismo Nacional de
Prevenção*

III. Atividades de participação e de divulgação institucional do Mecanismo Nacional de Prevenção

3.1. Participação

João Batista, visitador, participou em ação realizada em Estrasburgo, nos dias 31 de maio e 1 de junho de 2017, promovida pelo Conselho da Europa, tendo em vista a discussão de projeto de codificação das condições de detenção administrativa de migrantes. Participou tanto nas sessões plenárias como nos grupos de trabalho organizados em torno dos principais vetores caracterizadores do projeto apresentado.

José Álvaro Afonso, membro da Comissão de Coordenação do Mecanismo, participou, no Panamá, em setembro de 2017, em ação de formação sobre «*Mecanismos Nacionales de Prevención contra la Tortura en Oficinas de Ombudsman: experiencias institucionales de las Oficinas de Ombudsman de Ecuador, Colombia, Costa Rica, España, México, Panamá, Perú, Portugal, Uruguay y Chile*» - iniciativa conjunta de Federação Ibero-americana de Ombudsman (FIO), da Associação para a Prevenção da Tortura (APT) e do *Proyeto para o Fortalecimento de los Membros da Federação Ibero-americana de Ombudsman* (PRO-FIO - II), projeto da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento da responsabilidade da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), por iniciativa do respetivo Ministério Federal de Cooperação Económica e Desenvolvimento.

João Portugal, membro da Comissão de Coordenação do Mecanismo, participou em Berlim, em 27 de setembro, em um simpósio sobre «*The challenges of National Preventive Mechanisms (NPMs) in psychiatric care*», organizado pela Aktion Psychisch Kranke e. V., no quadro do projeto «*Strengthening monitoring for prevention of torture and ill-treatment in places of liberty deprivation*» (com o apoio do Governo federal e no quadro do mandato do representante alemão no SPT). A intervenção intitulou-se «*Monitoring freedom restraints from a mental health approach: the Portuguese experience*». Esta e as demais apresentações produzidas durante este simpósio encontram-se em <http://www.apk-ev.de/projekte/psychiatrie-und-menschenrechte/folterpraevention/events/>

3.2. *Divulgação institucional*

No dia 13 de junho de 2017 - José Álvaro Afonso, membro da Comissão de Coordenação do Mecanismo, proferiu palestra subordinada ao tema «Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes: O Papel do Mecanismo Nacional de Prevenção» ao Curso de Formação de Guardas (Centro de Formação da Guarda Nacional Republicana, Portalegre - Centro de Artes e Espetáculos de Portalegre).

Nos dias 21 a 23 de junho de 2017, foi recebida a visita da delegação do Conselho Nacional de Direitos Humanos de Marrocos, no âmbito de cooperação visando o conhecimento interdisciplinar da atividade do Provedor de Justiça enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção. João Batista, visitador, fez apresentação, no dia 22 de junho e no contexto da formação ministrada aos elementos que integraram a delegação visitante sobre a atividade do Mecanismo Nacional de Prevenção, sobre a promoção e defesa dos direitos dos migrantes e dos requerentes de asilo, com particular destaque para a situação em que os mesmos se encontram quando mantidos em centros de instalação temporária. Fez também exposição sobre o enquadramento constitucional, legal e histórico da realidade migratória em Portugal.

No dia 26 de junho de 2017, foi organizada uma sessão de formação interna, subordinada ao tema: «*Algumas propostas europeias para os Mecanismos Nacionais de Prevenção*».

No dia 26 de junho de 2017 - Conferência «Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes: desafios no seu 30.º aniversário», organizada pelo Provedor de Justiça e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (Palácio das Necessidades, Biblioteca da Rainha).

No dia 28 de junho de 2017 - José Álvaro Afonso, membro da Comissão de Coordenação do Mecanismo, proferiu palestra subordinada ao tema «Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes: O papel do Mecanismo Nacional de Prevenção», ao Curso de Promoção a Oficial Superior da Guarda Nacional Republicana, 2016/2017 (Instituto Universitário Militar).

No dia 13 de julho, foi organizada uma sessão interna de cariz (in)formativo, levada a cabo pelo Senhor Professor Doutor Rui Coelho, sobre a atividade desenvolvida pelo Mecanismo Nacional de Prevenção.



Outros índices

Outros índices

1. Índice de gráficos

<i>Gráfico I</i> – Distribuição geográfica das visitas realizadas no ano de 2017	12
<i>Gráfico II</i> – Distribuição geográfica do total das visitas realizadas (2014, 2015 e 2016, 2017)	13
<i>Gráfico III</i> – Número de visitas realizadas em 2017 por tipo de local de privação da liberdade	14
<i>Gráfico IV</i> – Distribuição tipológica do total das visitas realizadas (comparação entre 2014, 2015 e 2016, 2017)	14
<i>Gráfico V</i> – Distribuição das Recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção por tipo de local de detenção (2017)	65

2. Índice de quadros

<i>Quadro 1</i> – Entidades visadas nas Recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção (2017)	64
<i>Quadro 2</i> – Assuntos tratados nas recomendações do MNP (2017)	66

3. Índice analítico das visitas a locais de detenção

Local de detenção	Visita n.º Data N.º Pág	Assunto
Centro de Instalação Temporária de Lisboa	23-2017 24.11.2017 Pág. 55	Condições de funcionamento em face de surto de doença infecciosa
Centro Educativo da Bela Vista (Lisboa)	22-2017 (S) 06.06.2017 Pág. 54	<i>Follow-up</i> das Recomendações n.º 2/2016/MNP a n.º 6/2016/MNP
Centro Educativo de Santo António (Porto)	19-2017(S) 04.05.2017 Pág. 49	<i>Follow-up</i> das Recomendações n.º 2/2016/MNP a n.º 6/2016/MNP
Centro Educativo do Mondego (Guarda)	16-2017 (S) 06.04.2017 Pág. 42	<i>Follow-up</i> da Recomendação n.º 2/2016/MNP e n.º 3/2016/MNP. <i>Follow-up</i> das Recomendações n.º 5/2016/MNP e n.º 6/2016/MNP

Centro Educativo dos Olivais (Coimbra)	20-2017 (S) 18.05.2017 Pág. 50	<i>Follow-up</i> das Recomendações n.º 2/2016/MNP a n.º 6/2016/MNP
Centro Educativo Navarro de Paiva (Lisboa)	10-2017 (S) 23.03.2017 Pág. 32	Verificação do cumprimento da Recomendação n.º 3/2016/MNP. Verificação das Recomendações n.º 5/2016/MNP e n.º 6/2016/MNP
Centro Educativo Padre António Oliveira (Lisboa)	9-2017 23.03.2017 Pág. 29	Verificação do cumprimento da Recomendação n.º 3/2016/MNP. Verificação das Recomendações n.º 5/2016/MNP e n.º 6/2016/MNP
Clínica Psiquiátrica de São José (Lisboa)	5-2017 02.03.2017 Pág. 22	Analisar as formas de prevenção de maus-tratos. Verificar as condições de habitabilidade no internamento. Avaliar medidas de restrição e de isolamento
Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo (Hospital José Joaquim Fernandes - Beja)	17-2017 18.04.2017 Pág. 45	Verificar a prática seguida no uso de medidas de restrição física e química (regulamento interno, autorização clínica, registo autónomo de ocorrências, monitorização do doente)
Esquadra de Bragança da Polícia de Segurança Pública (Bragança)	12-2017 23.03.2017 Pág. 35	Verificar as condições de habitabilidade das zonas de detenção. Aferir o cumprimento dos direitos dos detidos de contactar telefonicamente com o defensor e de comunicar com familiar ou pessoa de confiança. Verificar as condições de trabalho do pessoal policial
Esquadra da Covilhã da Polícia de Segurança Pública (Castelo Branco)	7-2017 15.03.2017 Pág. 26	Aferir a observância do direito a um tratamento digno aos detidos. Aferir da existência de condições de habitabilidade das zonas de detenção. Verificar o cumprimento das normas legais e regulamentares dos procedimentos de internamento compulsivo

Esquadra da Musgueira da Polícia de Segurança Pública (Lisboa)	13-2017 28.03.2017 Pág. 36	Verificar os procedimentos de detenção. Analisar as condições de habitabilidade das zonas de detenção. Aferir o cumprimento dos direitos dos detidos de constituir advogado, de contactar telefonicamente com o defensor e de comunicar com familiar ou pessoa de confiança. Verificar as condições do sector da alimentação. Aferir, por meio de entrevistas, da observância do direito a um tratamento digno
Esquadra de Benfica da Polícia de Segurança Pública (Lisboa)	14-2017 29.03.2017 Pág. 39	Verificar os procedimentos de detenção. Analisar as condições de habitabilidade da zona de detenção. Averiguar o cumprimento dos direitos dos detidos de constituírem advogado, de contactarem telefonicamente com o defensor e de comunicarem com familiar ou pessoa de confiança. Verificar as condições do sector da alimentação. Aferir, por meio da realização de entrevistas, da observância do direito a um tratamento digno
Esquadra de Setúbal da Polícia de Segurança Pública (Setúbal)	4-2017 17.02.2017 Pág. 20	Aferir, mediante a realização de entrevistas, a observância do direito a um tratamento digno. Averiguar o cumprimento do direito de constituir advogado, de contactar telefonicamente com o defensor e de comunicar com familiar ou pessoa de confiança. Aferir da existência de condições de habitabilidade nas zonas de detenção. Verificar o cumprimento das normas legais e regulamentares dos procedimentos de internamento compulsivo
Estabelecimento Prisional da Carregueira (Lisboa)	1-2017 16.02.2017 Pág. 16	Existência de Programas de Ocupação – Profissional/Formação/Ensino/Atividades e Tempo Livre. Tramitação dos procedimentos disciplinares. Mecanismos de comunicação entre a comunidade prisional e a direção do estabelecimento

Estabelecimento Prisional da Covilhã (Castelo Branco)	6-2017 15.03.2017 Pág. 24	Averiguar as condições de habitabilidade dos reclusos. Verificar as condições de transporte dos reclusos. Aferir a respeitabilidade dos direitos dos detidos e dos cidadãos presos preventivamente
Estabelecimento Prisional de Bragança	11-2017 23.03.2017 Pág. 34	Verificar as condições de habitabilidade da comunidade prisional. Verificar as condições de acesso a cuidados de saúde. Aferir da conformidade legal da instrução e decisão de processos disciplinares
Estabelecimento Prisional de Setúbal	3-2017 17.02.2017 Pág. 18	Averiguar as condições de habitabilidade dos alojamentos, em especial das camaratas e das celas disciplinares. Verificar as condições de funcionamento da cozinha e dos refeitórios. Analisar os procedimentos e os mecanismos de comunicação da população prisional com a direção. Averiguar o respeito dos direitos e dos deveres dos reclusos
Estabelecimento Prisional do Linhó (Lisboa)	2-2017 16.02.2017 Pág. 17	Existência de Programas de Ocupação – Profissional/Formação/Ensino/Atividades e Tempo Livre. Tramitação dos procedimentos disciplinares. Mecanismos de comunicação entre a comunidade prisional e a direção do estabelecimento
Estabelecimento Prisional do Porto	18-2017 20.04.2017 Pág. 48	Verificar as condições da cozinha e dos refeitórios (<i>v.g.</i> , condições estruturais, de higiene e de salubridade) e analisar as condições de habitabilidade, de higiene e de segurança das celas disciplinares
Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca da Guarda (Guarda)	15-2017 06.04.2017 Pág. 40	Verificar as condições das celas de detenção (iluminação, temperatura, limpeza e arejamento) e do sector da alimentação (confeção, fornecimento e horários), assim como analisar as condições de transporte dos detidos (articulação com as forças de segurança)

Instância Local de Pombal do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria (Leiria)	21-2017 18.05.2017 Pág. 52	Verificação das condições de habitabilidade das zonas de detenção (iluminação, isolamento contra o frio ou calor, limpeza e arejamento); de alimentação (horário, confeção e fornecimento); do transporte dos detidos (articulação com as forças de segurança)
Posto Territorial da Covilhã da Guarda Nacional Republicana (Castelo Branco)	8-2017 15.03.2017 Pág. 28	Cumprimento dos direitos e deveres dos detidos de constituir advogado, de contactar telefonicamente com o defensor e de comunicar com familiar ou pessoas de confiança. Condições de habitabilidade: iluminação, ventilação, isolamento contra o frio e o calor. Verificar o cumprimento das normas legais e regulamentares dos procedimentos de internamento compulsivo

4. Índice analítico das Recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção

Recomendação n.º Visita n.º N.º Pág.	Assunto	Entidade Visada
1/2017/MNP 43-2016 Pág. 67	Utilização de meios de restrição física e química de doentes psiquiátricos	Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar Barreiro Montijo, E.P.E.
2/2017/MNP 9-2016 Pág. 69	Condições de detenção no Posto Territorial da Charneca da Caparica da GNR: limpeza e desinfeção dos cobertores; ventilação conveniente das celas	Ministra da Administração Interna
3/2017/MNP 10-2016 Pág. 71	Condições de detenção na Instância Local do Barreiro do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa: remodelação das instalações sanitárias, no que refere a equipamento, iluminação e renovação do ar	Secretária de Estado Adjunta e da Justiça

4/2017/MNP 20-2016 Pág. 73	Condições de detenção no Posto Territorial de Samora Correia da GNR: realização de obras de recuperação e de conservação no respetivo edifício; desinfecção e desinfestação	Ministra da Administração Interna
5/2017/MNP 51-2016 Pág. 76	Condições das celas de separação e da cela disciplinar. Comunicação com a direção	Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
6/2017/MNP 21-2016 Pág. 79	Condições da Instância Local de Benavente do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém. Obras na zona de detenção (celas, instalações sanitárias e vigilância). Disponibilização de informação com direitos e deveres dos detidos nos diferentes idiomas. Limpeza diária, desinfestação e desinfecção regulares	Secretária de Estado Adjunta e da Justiça
7/2017/MNP 22-2016 Pág. 83	Condições da zona de detenção na Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Santarém. Equipamento; substituição de veículos celulares	Secretária de Estado Adjunta e da Justiça
8/2017/MNP 23-2016 Pág. 86	Condições da zona de detenção no Comando Distrital de Santarém da PSP: ligação da câmara de vigilância instalada na antecâmara	Comandante do Comando Distrital de Santarém
9/2017/MNP 52-2016 Pág. 87	Condições das celas instaladas na Instância Central do Tribunal Judicial da Comarca de Castelo Branco	Secretária de Estado Adjunta e da Justiça
10/2017/MNP 3-2017 Pág. 90	Condições de funcionamento da cozinha e dos refeitórios	Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
11/2017/MNP 4-2017 Pág. 93	Condições de habitabilidade dos espaços de detenção e instalações sanitárias	Ministra da Administração Interna
12/2017/MNP 5-2017 Pág. 96	Medidas de restrição física e química. Reavaliação da situação clínica e jurídica quanto ao consentimento e abertura à comunidade na tutela de utentes interditos	Diretor Gerente da Clínica Psiquiátrica de S. José

13/2017/MNP 17-2017 Pág. 100	Departamento de Psiquiatria e Saúde Mental. Definição e registo de medidas de restrição física e química. Condições dos quartos de isolamento	Presidente do Conselho de Administração da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo
14/2017/MNP 21-2017 Pág. 104	Condições de habitabilidade dos espaços de detenção e instalações sanitárias	Secretária de Estado Adjunta e da Justiça
15/2017/MNP 13-2017 Pág. 106	<i>Follow-up</i> da visita à zona de detenção do Campus de Justiça. Procedimentos de detenção, condições de habitabilidade das zonas de detenção, cumprimento dos direitos dos detidos de constituir advogado, de contactar telefonicamente com o defensor e de comunicar com familiar ou pessoa de confiança. Condições do sector da alimentação. Entrevistas	Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública
16/2017/MNP 14-2017 Pág. 110	<i>Follow-up</i> das visitas à zona de detenção do Campus de Justiça e à Esquadra da Musgueira da PSP. Procedimentos de detenção, condições de habitabilidade das zonas de detenção, cumprimento dos direitos dos detidos de constituir advogado, de contactar telefonicamente com o defensor e de comunicar com familiar ou pessoa de confiança. Condições do sector da alimentação. Entrevistas	Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública
17/2017/MNP 12-2016, 16-2016, 17-2016, 18-2016 e 19-2016 Pág. 114	Tratamento dos Cidadãos Estrangeiros em Situação Irregular ou Requerentes de Asilo nos Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados. Conclusões do Relatório Especial do Mecanismo Nacional de Prevenção	Ministra da Administração Interna
18/2017/MNP 12-2016, 16-2016, 17-2016, 18-2016 e 19-2016 Pág. 119	Tratamento dos Cidadãos Estrangeiros em Situação Irregular ou Requerentes de Asilo nos Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados. Conclusões do Relatório Especial do Mecanismo Nacional de Prevenção	Diretora Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras



Siglas e abreviaturas

Siglas e abreviaturas

APT – Associação para a Prevenção da Tortura

CAT – Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos

CIT – Centro de Instalação Temporária

EECIT – Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária

FIO – Federação Ibero-americana de *Ombudsman*

GIZ – *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*

INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.

LNES – Linha Nacional de Emergência Social (144)

MNP – Mecanismo Nacional de Prevenção

NPMs – *National Preventive Mechanisms*

PROFIO – Projeto para o Fortalecimento dos Membros da Federação Ibero-americana de *Ombudsman*

PFCAT – Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SPT – Subcomité para a Prevenção da Tortura

v.g – verbi gratia

