



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
GABINETE DO PRESIDENTE

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias,
Deputado Pedro Bacelar de Vasconcelos

Senhor Presidente,

Encarrega-me Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de junto remeter o *Relatório Anual de Atividades do Provedor de Justiça* relativo a 2018, entregue por S. Exa. a Provedora de Justiça ao Senhor Presidente da Assembleia da República, na audiência por ele concedida esta manhã.

No mesmo suporte, inclui-se igualmente o respetivo *Anexo*, relativo ao Mecanismo Nacional de Prevenção.

Com os meus melhores cumprimentos,

por A Chefe do Gabinete,



Maria José Ribeiro

Palácio de São Bento, 30 de maio de 2019

XIII – 4716 / GPAR – brt

1. Por determinação de Sua Excelência o Presidente da A.R. à 1.ª Comissão.
2. Conhecimento aos GP, PAN e DMI.
3. Publicado no site da AR.

pm +
30 maio 2019



PROVEDOR DE JUSTIÇA
INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS



RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
2018

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada <u>635236</u>
Classificação
<u>06/03/09/ / /</u>
Data
<u>30/05/2019</u>

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Divisão de Apoio às Comissões CACDLG
N.º de Entrada <u>635236</u>
Processo n.º <u>718</u> - <u>30/5/2019</u>

Índice

INTRODUÇÃO	6
1. INCÊNDIOS 2017	11
2. ATIVIDADE DE APRECIÇÃO DE QUEIXAS DO PROVEDOR DE JUSTIÇA	25
2.1. Estatísticas gerais	26
2.2. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais e serviços públicos essenciais	40
2.3. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores	55
2.4. Direitos sociais	64
2.5. Direitos dos trabalhadores	75
2.6. Direitos à justiça e à segurança	84
2.7. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade	97
2.8. Região Autónoma dos Açores	115
2.9. Região Autónoma da Madeira	121
2.10. Recomendações e outras decisões	128
3. O PROVEDOR DE JUSTIÇA, INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS	133
3.1. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos	134
3.2. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos no plano nacional	134
3.3. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos em colaboração com organizações e entidades internacionais	138
3.4. N-CID – Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e a da Pessoa com Deficiência	143
4. RELAÇÕES INTERNACIONAIS	163
5. GESTÃO DE RECURSOS	171
6. COMUNICAÇÕES DA PROVEDORA DE JUSTIÇA - 2018	177
7. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS	181

PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
2018



PROVEDOR
DE JUSTIÇA

Na defesa dos cidadãos



PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
2018

Relatório à Assembleia da República – 2018

Edição – Provedor de Justiça

Revisão – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Miguel Baltazar

Tiragem – 100 exemplares

Depósito legal – 328808/11

ISSN – 0872-9263

Como contactar o Provedor de Justiça:

Rua do Pau de Bandeira, 7-9

1249-088 Lisboa | Portugal

Telefone: 213 92 66 00

Faxe: 21 396 12 43

provedor@provedor-jus.pt

www.provedor-jus.pt

Em cumprimento do disposto no artigo 23.º do Estatuto do Provedor de Justiça, tenho a honra de apresentar à Assembleia da República o Relatório Anual de Atividades relativo ao ano de 2018.

Índice

INTRODUÇÃO	6
1. INCÊNDIOS 2017	11
2. ATIVIDADE DE APRECIÇÃO DE QUEIXAS DO PROVEDOR DE JUSTIÇA	25
2.1. Estatísticas gerais	26
2.2. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais e serviços públicos essenciais	40
2.3. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores	55
2.4. Direitos sociais	64
2.5. Direitos dos trabalhadores	75
2.6. Direitos à justiça e à segurança	84
2.7. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade	97
2.8. Região Autónoma dos Açores	115
2.9. Região Autónoma da Madeira	121
2.10. Recomendações e outras decisões	128
3. O PROVEDOR DE JUSTIÇA, INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS	133
3.1. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos	134
3.2. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos no plano nacional	134
3.3. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos em colaboração com organizações e entidades internacionais	138
3.4. N-CID – Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência	143
4. RELAÇÕES INTERNACIONAIS	163
5. GESTÃO DE RECURSOS	171
6. COMUNICAÇÕES DA PROVEDORA DE JUSTIÇA - 2018	177
7. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS	181

Introdução

I. Para a Provedoria de Justiça de Portugal foi marcante o ano de 2018. Foi-o, julgo, por quatro razões essenciais.

Em primeiro lugar, foi este o ano em que iniciou o seu mandato o décimo titular da instituição. O Provedor de Justiça é, de acordo com o estatuto constitucional e legal que o define, um órgão de titularidade singular. É a uma pessoa, e só a uma pessoa, que a Constituição confere a função de apreciar queixas «sem poder decisório», ou de «dirigir aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças»; como é uma só a pessoa que, por maioria qualificada, a Assembleia da República mandata para um exercício de quatro anos e que, durante esse período de tempo, se senta por inerência à mesa do Conselho de Estado. Mas não é uma só a pessoa que pode responder às solicitações que constantemente os cidadãos endereçam ao Provedor de Justiça. De acordo com a feição que o direito lhe confere o órgão é de titularidade singular, mas o trabalho que sustenta a função que nele se exerce é, e não pode deixar de ser, um trabalho coletivo. Durante o ano de 2018 vários foram os fatores que marcaram este trabalho coletivo; mas creio que o primeiro a assinalar será justamente o que decorre da mudança na titularidade da instituição. Fui eleita pela Assembleia da República nos finais de 2017. O ano cuja atividade agora relato é por isso aquele em que praticamente se inicia o mandato que o Parlamento me confiou, com todas as consequências que daí advêm para a atividade de uma instituição que, contando com mais de quarenta anos de afirmação ininterrupta, se vê, logo no início do ano, na necessidade de se adaptar às mudanças decorrentes de uma nova titularidade.

Pela mesma altura foram atribuídas pelo poder político à instituição por que sou responsável novas e exigentes competências, a serem exercidas imediatamente e num muito curto espaço de tempo. Refiro-me às competências cometidas ao Provedor de Justiça pelas resoluções do Conselho de Ministros datadas de 27 de outubro e de 28 de novembro de 2017. Ambas nos conferiram o poder de determinar, em cada caso concreto, o montante das indemnizações devidas pelo Estado em virtude dos danos não patrimoniais e patrimoniais causados pelos grandes incêndios ocorridos em Portugal continental em junho e em outubro de 2017. A primeira resolução, datada de 27 de outubro, fê-lo quanto aos danos causados aos familiares das vítimas mortais dos grandes incêndios; a segunda, de 28 de novembro, fê-lo quanto aos danos causados pelos mesmos incêndios aos feridos graves. Mas tanto num caso como noutro à Provedoria de Justiça coube a condução do procedimento extrajudicial, de adesão voluntária, destinado a garantir, por intermédio de uma atuação célere e informal, o pagamento por parte do Estado e num curto espaço de tempo de todos os prejuízos causados. Escusado será dizer que, na Provedoria, todo o ano de 2018 foi profundamente marcado pela necessidade de cumprimento desta competência extraordinária, que lhe fora cometida ao mesmo tempo que mudava o titular da instituição.



**Maria Lúcia Amaral,
Provedora de Justiça**

Além de tudo isto, o ano marcou a Provedoria pelo facto de se ter assinalado, ao longo do seu decurso, um acréscimo ímpar do número de queixas que os cidadãos lhe dirigiam. Num órgão como este, de acesso informal, universal e gratuito, as «solicitações» que se lhe endereçam podem revestir múltiplas formas e ser de relevância muitíssimo díspar. Podem ter a forma de uma petição entregue presencialmente; de uma carta enviada por correio tradicional; de uma mensagem eletrónica; de um telefonema. Podem pretender expor um caso particularíssimo ou pretender denunciar o que se entende ser uma grave injustiça de sistema. Podem vir a ser instruídas como *queixas*, às quais procuraremos dar solução, ou ser arquivadas por não terem motivos bastantes que justifiquem o seu prosseguimento. Todavia, qualquer que seja a forma por que é recebida e a relevância que lhe deva ser dada, toda a «solicitação» é atendida e tem que ter uma resposta. Durante o ano de 2018 a Provedoria de Justiça registou 48 129 «solicitações», as quais deram origem à abertura de 9 333 procedimentos. Nunca, em toda a história da instituição, se tinham atingido números tão elevados. Eis portanto um terceiro «fator», este de fundamentalíssima importância, que marca a vida da Provedoria ao longo do ano de 2018.

2018 foi também o ano em que se celebrou o septuagésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral da ONU a 10 de dezembro de 1948. A Provedoria de Justiça de Portugal é, desde 1999 e nos termos das normas aplicáveis do direito internacional, a *Instituição Nacional de Direitos Humanos*, com todas as prerrogativas

e deveres que a esta condição inerem. O assinalar do septuagésimo aniversário da Declaração Universal não poderia por isso deixar de ser assumida como tarefa sua, pelo que o facto marcou igualmente a atividade da instituição ao longo do ano que passou.

II. O relatório que a seguir apresento procurou ser a síntese rigorosa de toda esta intensa, e tão diversificada, atividade.

O seu primeiro capítulo resume tudo o que se fez no cumprimento das competências extraordinárias que nos foram conferidas pelas resoluções do Conselho de Ministros de outubro e de novembro de 2017. O título é, propositadamente, curto: *incêndios 2017*. Mas sob este título prestam-se contas à Assembleia da República e à comunidade em geral do modo pelo qual se conduziu o procedimento destinado a garantir o pagamento das indemnizações devidas pelo Estado aos familiares das vítimas mortais e aos feridos graves dos grandes incêndios ocorridos em território continental há já quase dois anos. O relato é feito à parte, em capítulo próprio: dizendo ele respeito ao exercício de uma competência *extravagante*, no sentido próprio do termo, toda a atividade que se lhe refere se esgota no preciso momento em que se cumpre a especial tarefa que nos foi cometida. Não assim, evidentemente, com todas as demais atividades que os restantes capítulos do relatório sumariam. A «atividade de apreciação de queixas» corresponde à função nuclear e nobre que a Constituição devolve ao Provedor de Justiça. E a ação deste último enquanto «Instituição Nacional de Direitos Humanos», titular por isso mesmo de um número intenso e sempre crescente de «Relações Internacionais», se não foi assim mesma pensada pela Assembleia Constituinte, não contradiz a matriz constitucional básica que inspirou o desenho inicial da instituição. Pelo contrário: apenas a completa e confirma, na exata medida em que permite que ela se adapte às condições contemporâneas de uma eficaz proteção dos direitos fundamentais das pessoas, já não restringíveis, como muito bem se sabe, aos espaços confinados de cada território estadual nacional. Todas estas três dimensões da ação da Provedoria – a relativa à «atividade de apreciação de queixas», a relativa à «Instituição Nacional de Direitos Humanos» e a relativa às «Relações Internacionais» - correspondem portanto ao exercício das competências permanentes da Instituição que vêm descritas nos restantes capítulos do relatório. A concluí-lo estão informações essenciais sobre a estrutura administrativa que suporta toda esta ação quotidiana do Provedor de Justiça.

III. Espero que, juntos, todos estes capítulos, cujo conteúdo acabei de sumariar, sejam de leitura de tal modo esclarecedora que dispense quaisquer prévias anotações ou precisões. Mas, não obstante a esperança, insisto em acrescentar a esta introdução apenas (mais) duas notas.

A primeira diz respeito à ação da Provedoria enquanto «Instituição Nacional de Direitos Humanos» e enquanto titular de uma rede intensa de «Relações Internacionais».

Como já referi, foi tendo em linha de conta esta sua peculiar condição que organizámos, em dezembro de 2018, uma conferência comemorativa do septuagésimo aniversário da Declaração Universal de Direitos Humanos. Decidimos no entanto associar a esta comemoração todos os Provedores de Justiça e todos os titulares de Instituições Nacionais de Direitos Humanos provenientes dos Países de Língua Oficial Portuguesa. Como os convites que endereçámos

foram praticamente todos aceites – só não pôde estar nessa altura em Portugal, por razões de impraticabilidade da viagem, o Provedor de Justiça de Timor – acabámos por poder celebrar os 70 anos da DUDH com gente oriunda de quase todos os continentes. A presença, nessa altura, dos nossos colegas provenientes de Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné, Moçambique e São Tomé e Príncipe permitiu-nos consolidar laços, reafirmando-se assim a existência da rede (já fundada em 2013) de Provedores de Justiça dos Países da CPLP. Por outro lado, e ainda no domínio das relações internacionais, não posso deixar de dedicar menção especial ao «projeto *Twining*» com a Turquia. Durante a primavera de 2018 candidatámo-nos perante a União Europeia à liderança de um tal «projeto» que, de acordo com os seus próprios termos, visaria «capacitar» ou «fortalecer», através de contactos pessoais, trocas de informações e sessões periódicas de formação, a instituição homóloga do *Ombudsman* Turco. Passado pouco tempo, soubemos que a nossa candidatura tinha sido classificada em primeiro lugar. Iniciámos assim, em novembro de 2018, visitas regulares a Ancara, no âmbito de um programa europeu para cuja execução foi pela primeira vez escolhida a Provedoria de Justiça de Portugal. Uma vez que tal programa só se completará durante este ano de 2019, sobre o modo do seu cumprimento incidirá o relatório a apresentar à Assembleia da República no próximo ano; a nota, porém fica desde já dada.

A segunda observação que gostaria ainda de fazer diz respeito à atividade nuclear e nobre do Provedor de Justiça, de «apreciação de queixas» apresentadas por cidadãos. Também aqui o relato que é apresentado me parece ser suficientemente esclarecedor e impressionante; no entanto, não posso deixar de salientar a informação primeira, porque mais marcante, que dele se extrai. Durante o ano de 2018 a Provedoria de Justiça recebeu o maior número de queixas de que há memória em toda a história da Instituição. Os gráficos e as informações estatísticas que abrem o capítulo respeitante ao relato da atividade desenvolvida pelas seis unidades temáticas em que se organiza o recebimento de queixas não deixam a este propósito qualquer dúvida: o volume de trabalho atingiu um novo patamar. O facto traz consigo um risco grave, e bem fácil de antever. Uma instituição como esta, de acesso universal e informal, provê à justiça de quem a ela recorre enquanto puder ser adaptável, rápida e fluída na formulação de soluções para os problemas concretos que lhe são colocados. Um volume excessivo de demandas pode impedir a fluidez das respostas; um volume não antes visto de queixas pode impedir a formulação sensata de soluções para os problemas concretos que nos são colocados.

Durante o ano de 2018 este risco não se verificou. Os gráficos e as informações estatísticas também o demonstram. Nem as pendências aumentaram, exponencialmente, em razão do aumento de queixas, nem o tempo médio de resolução das questões se dilatou em consequência do notório acréscimo de trabalho. O facto parece-me ser tanto mais notável quanto adversas foram as circunstâncias vividas pela Instituição durante o ano que passou, em razão do recebimento de competências extraordinárias. Por isso, e no balanço final desse mesmo ano, não me resta senão reconhecer a solidez da instituição por que sou responsável, e de agradecer a todos os seus membros a dedicação demonstrada ao longo de 2018.

Maria Lúcia Amaral,
Provedora de Justiça



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

1. Incêndios 2017



Equipa responsável pelos processos indemnizatórios dos grandes incêndios de 2017

Vítimas mortais

1. Tomei posse do cargo de Provedora de Justiça a 2 de novembro de 2017. Alguns dias antes, a 27 de outubro, tinha sido publicada em *Diário da República* a Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-C/2017, por meio da qual se assumia, em nome do Estado, a responsabilidade pelo pagamento das indemnizações «decorrentes das mortes das vítimas dos incêndios florestais ocorridos em Portugal Continental nos dias 17 a 24 de junho e 15 a 16 de outubro» (n.º 1 da resolução). Além disso, instituía-se também, por intermédio da resolução, um «mecanismo extrajudicial, de adesão voluntária» (n.º 2), destinado a garantir, de «forma ágil e simples», o pagamento das indemnizações por perdas e danos, não patrimoniais e patrimoniais, aos familiares e demais herdeiros das vítimas mortais dos grandes incêndios.

Ainda de acordo com esta resolução de 27 de outubro, o dito «mecanismo extrajudicial de adesão voluntária» deveria ser instituído mediante um procedimento que se queria, também ele, rápido e simples: por um lado, e num prazo de um mês a contar da data da sua nomeação, três juristas reunidos em conselho fixariam, «de acordo com o princípio da equidade», os critérios a utilizar no cálculo das indemnizações a pagar pelo Estado (n.º 3 da resolução); por outro, e uma vez fixados tais critérios, cometia-se ao Provedor de Justiça a determinação do montante da indemnização a pagar em cada caso concreto e o respetivo pagamento (n.º 5).

Foi assim que a instituição por que sou responsável se viu a braços – praticamente ao mesmo tempo em que se dava a mudança do seu titular – com a atribuição *ex lege* de uma nova e exigente competência, a ser exercida, de preferência, no mais curto espaço de tempo possível e quase imediatamente a seguir à sua atribuição.

Procurarei, a partir de agora, relatar o modo pelo qual se cumpriu esta tarefa, a fim de prestar contas à Assembleia da República quanto aos resultados de uma atividade do Provedor de Justiça que, sendo a todos os títulos *extraordinária* – quer por relevar de uma competência que normalmente, e de acordo com o seu Estatuto, o Provedor não teria; quer por lhe ter sido conferida na sequência de acontecimentos de trágica, não-ordinária, dimensão –, nem por isso deixou de ocupar, de forma aliás bem significativa, toda a instituição ao longo do ano de 2018.

2. A minha primeira preocupação foi a saber como preparar a instituição, que eu mal conhecia, para o exercício de tal competência extraordinária. Foi-me sugerido que formasse para o efeito uma equipa especial integrada pelos coordenadores das seis áreas temáticas nas quais se divide a assessoria do Provedor de Justiça – a saber: Armanda Fonseca, Elsa Dias, João Portugal, José Álvaro Afonso, Miguel Coelho e Nuno Simões – a quem caberia, juntamente comigo, a direção dos trabalhos. A coadjuvar administrativamente a nossa atividade conjunta estaria Susana Santos. Aceitei a sugestão. Durante os meses que se seguiram todos os serviços da Provedoria se mobilizaram em torno do cumprimento da competência extraordinária que nos fora cometida; mas foi este grupo, assim formado por menos de dez pessoas, que assegurou ao longo de todo o ano a condução dos trabalhos. Identificar já e neste momento a composição de tal grupo impõe-se-me, como um imperativo de justiça: sem o seu saber e dedicação a tarefa ter-se-ia revelado de execução impossível.

Após a formação da equipa, esperei pela publicação, em *Diário da República*, do relatório efetuado pelo conselho de três juristas que, nos termos da resolução do Conselho de Ministros, deveria fixar os critérios a seguir nos «cálculos das indemnizações a pagar». Uma vez que, segundo a resolução, os três juristas disporiam, para a realização da tarefa, de um prazo de um mês a contar da data da sua nomeação, e esta última ocorrera a 31 de outubro (Despacho n.º 9599-B/2017, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 210, de 31 de outubro de 2017), calculava-se que o relatório contendo os resultados do seu trabalho estivesse pronto em finais de novembro. Assim veio a acontecer, com a publicação no jornal oficial de 30 desse mês do «Relatório do Conselho constituído pelo Despacho n.º 8599-B/2017 ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-C/2017.»

3. Como é sabido, o relatório ocupava-se de três problemas fundamentais. Em primeiro lugar, da concretização do conceito de «vítimas mortais dos incêndios», de modo a que se pudesse delimitar com rigor o âmbito de aplicação subjetivo do mecanismo extrajudicial que se instituiria. Em segundo lugar, da definição dos danos *não patrimoniais* a indemnizar e da identificação dos titulares ativos do direito à indemnização, de modo a que se soubesse quem, neste *domínio não patrimonial*, poderia recorrer ao mecanismo extrajudicial e por que motivos poderia fazê-lo; e, finalmente, quanto aos *danos patrimoniais*, da identificação dos titulares ativos do direito à indemnização e da determinação dos critérios a seguir no cálculo do montante das indemnizações a atribuir, neste campo, pelo Estado aos lesados.

Assim e quanto ao primeiro problema, resolveu o Conselho que por «vítimas mortais dos incêndios» se deveriam considerar não apenas aquelas cujas mortes tivessem sobrevivido por *ação direta* dos incêndios mas também aquelas cujas mortes tivessem sido diretamente provocadas por factos ulteriores ou concomitantes, mas causalmente desencadeados pelos incêndios; depois, quanto à segunda questão, resolveu o Conselho, invocando para tanto jurisprudência consolidada, que os danos não patrimoniais a ressarcir seriam tanto os danos próprios das vítimas (a privação da vida e o sofrimento físico e psicológico por elas sentido antes da morte) quanto os *danos próprios sofridos pelos seus familiares*, ou mais exatamente, pelas categorias de pessoas referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 496.º do Código Civil. Em geral, os titulares do direito à indemnização encontrar-se-iam entre estas categorias de pessoas. Mas – e a distinção revelar-se-ia crucial, nas suas consequências práticas – enquanto as indemnizações pelos danos próprios da vítima (*dano-morte, sofrimento ante mortem*) seriam devidas e pagas ao conjunto de todos os familiares para tal habilitados (por esta ordem: cônjuge ou unido de facto, filhos e outros descendentes; na falta destes, pais ou outros ascendentes; na falta destes, irmãos ou sobrinhos), as indemnizações pelos danos próprios dos familiares seriam devidas e pagas a cada um deles pela seguinte ordem: cônjuge e/ou unido de facto, filhos e pais; na ausência de qualquer um destes, avós ou irmãos que com a vítima coabitassem; na ausência destes, demais irmãos ou sobrinhos (ponto 3.5. do relatório). Finalmente, e quanto aos *danos patrimoniais*, decidiu o Conselho que só teriam direito à indemnização aqueles que, no momento da morte, pudessem exigir alimentos à vítima ou aqueles aos quais a vítima prestasse alimentos, no cumprimento de uma obrigação natural (artigo 495.º, n.º 3, do Código Civil; ponto 4.2. do relatório). Quanto ao cálculo do montante desta indemnização, os critérios eram os referidos nos pontos 2.3. e 2.4. do relatório.

4. O que acabo de sumariar não consegue espelhar a riqueza do relatório elaborado pelo Conselho. Uma vez que a minha intenção, com este sumário, é apenas a de dar conta dos parâmetros em que se moveu a atividade levada a cabo pela Provedoria de Justiça ao abrigo da competência extraordinária que lhe foi conferida pela Resolução n.º 157C/2017, de 27 de outubro, limitei-me a fazer nele uma síntese, que pudesse conferir uma imagem impressionante de todas as decisões já tomadas, e a cuja execução estávamos, portanto, vinculados. E tais decisões eram claras. Não nos competia decidir quem podia, ou não podia, ser considerado como «vítima mortal do incêndio», e, portanto, qual seria o âmbito de aplicação do mecanismo

extrajudicial que tínhamos por função conduzir. Não nos competia decidir que danos indemnizar. Não nos competia decidir a quem conferir o direito à indemnização.

No entanto, decisões havia que tinham ainda que ser tomadas, visto que o relatório não esgotara nem pudera esgotar todos os campos possíveis das escolhas e das opções. Sobre-tudo, não o fizera no domínio dos *danos não patrimoniais*, muito particularmente no respeitante aos critérios de determinação do montante das indemnizações.

5. Com efeito, e neste domínio, as indicações dadas pelo Conselho eram de ordem qualitativa e não de ordem quantitativa. À exceção do montante devido pelo Estado, ao conjunto dos familiares habilitados, pelo dano de perda da vida (o chamado *dano-morte*), que o relatório dizia não dever ser inferior a € 70 000 (ponto 3.3.), todos os demais montantes, devidos pelos restantes danos não patrimoniais que o próprio Conselho identificara, haveriam de ser obtidos e calculados em função de ponderações ou de orientações qualitativas. Assim quanto ao cálculo do montante devido a título do *sofrimento ante mortem*, em relação ao qual se dizia que se deveria seguir «um valor padronizado, tendencialmente aplicável por igual a esta categoria de danos», mas que teria que ser *temperado por fatores de majoração* objetivos e fundamentados por juízos de evidência que «indicassem, com forte probabilidade, um sofrimento agravado das vítimas» (ponto 3.4. do relatório), entre os quais [juízos de evidência] se incluiria «com particular clareza» a condição daquelas vítimas que no momento anterior à morte estivessem acompanhadas por «outros membros, ou até pela totalidade do seu núcleo familiar» (*ibidem*)¹. Assim também quanto aos danos próprios dos familiares das vítimas, em relação aos quais se dizia que se deveria seguir a fixação de «valores ajustados às situações típicas decorrentes da natureza da relação familiar entre o titular e a vítima» (ponto 3.5. do relatório), valores esses a que seriam adicionados, igualmente *como fatores de majoração*, as condições daqueles familiares que, «saindo com vida, [tivessem estado eles também] diretamente exposto[s] à ação lesiva que provocou a morte da vítima, com perceção clara de que esta iria ocorrer», ou [e] que com a vítima mantivessem, à data do incêndio, laços de «coabitação duradoura», em «comunidade de vida» (*ibidem*).

Além de fornecer todas estas orientações, de índole qualitativa, o relatório, quanto a este último tipo de danos, impunha ainda (como já se referiu) que as indemnizações devidas fossem pagas individualmente aos titulares do direito de acordo com as seguintes regras: as indemnizações de montante mais elevado seriam devidas ao cônjuge [ou unido de facto], aos pais, aos filhos e outros descendentes; na falta destes, e com montantes menos elevados, aos avós (ascendentes em segundo grau) e aos irmãos que com a vítima coabitassem; na falta destes, e com os montantes menos elevados, aos demais irmãos e sobrinhos (relatório, ponto 3.5.)

6. Perante estes dados, havia portanto decisões que tinham que ser tomadas quanto antes. Não se podia dar início ao procedimento que nos fora distribuído, e que visava determinar o montante das indemnizações a pagar em cada caso concreto, se se não decidisse previamente, em harmonia com as indicações do Conselho, por que critérios gerais e abstratos nos

¹ O relatório continuava (ponto 3.4.) «À dor e à angústia vividas pela situação pessoal, seguramente se adicionou, em tais casos, o sofrimento causado pela perceção da situação letal em que também estavam envolvidos os familiares (...)».

deveríamos guiar. Assim, a primeira tarefa a que se dedicou o grupo de trabalho a que atrás fiz referência (*supra* 2) foi, precisamente, a de estudar o modo mais rigoroso de determinação destes critérios gerais, que haviam de valer sobretudo para o cálculo das indemnizações devidas pelo chamado *dano-morte*, pelo *sofrimento ante mortem*, e pelos *danos próprios* sofridos pelos familiares das vítimas mortais. A tal tarefa deveria acrescer a da determinação do modo de cálculo das *majorações* previstas pelo relatório do Conselho, e que se deveriam aplicar às situações de mais agudo sofrimento, entendido este de acordo com os critérios de objetividade e de evidência que o relatório sublinhara.

Esta tarefa ficou terminada na primeira semana de dezembro de 2017. Nessa altura, fixou-se o seguinte quadro: pelo chamado *dano-morte*, o montante da indemnização devida ao conjunto dos familiares habilitados seria de € 80 000; pelo *sofrimento da vítima antes da morte*, o montante da indemnização [devida ao mesmo conjunto de pessoas] seria de € 70 000; quanto aos *danos próprios dos familiares*, a escala dos montantes a pagar individualmente a cada familiar habilitado seria a seguinte: € 40 000 para o cônjuge [ou unido de facto], filhos, pais; na falta destes, € 20 000 para avós e irmãos que com a vítima coabitassem; na falta destes, € 10 000 para demais irmãos ou sobrinhos.

O percurso que foi seguido para que se pudesse obter, a final, esta escala de valores encontra-se expresso num documento interno, no qual aparecem expostos, não apenas todos os fundamentos que conduziram à fixação destes montantes, mas também os critérios que presidiram à exata determinação das *majorações* a que aludia o relatório do Conselho. Apesar de se tratar apenas de um instrumento de trabalho, imprescindível para que se pudesse levar a cabo o exame de todas as concretas situações que de futuro se nos deparariam e de propor, em relação a cada uma delas, uma indemnização que fosse justa, não deixámos de divulgar oportunamente este «documento interno»², o qual, aliás, se encontra desde essa altura disponível para leitura pública³. Repetir tudo quanto nele se disse é por isso tarefa escusada. Todavia, não será inútil, cremos, recordar agora os princípios fundamentais que nos nortearam na condução, nesta fase, da difícil tarefa que tínhamos entre mãos.

7. Guiámo-nos, antes do mais, por exigências indeclináveis de universalidade e de igualdade. Ninguém que estivesse habilitado a apresentar-se a este procedimento poderia ficar de fora dele; ninguém que tivesse sofrido as consequências da devastação vivida poderia vir a ser tratado de modo diverso do que qualquer outra pessoa nas mesmas circunstâncias. Depois, tivemos em conta a natureza última dos danos a ressarcir. Tal como já fora dito pelo Provedor de Justiça em precedente relevante⁴, e tal como decorria das orientações deixadas pelo relatório do Conselho, tornava-se evidente que a indemnização pelo *dano-morte* deveria ser a mesma em todos os casos, qualquer que fosse a condição existencial de quem em tão trágicas circunstâncias perdera a vida. Face a uma ordem constitucional baseada na dignidade

² Fizemo-lo, desde logo, assim que enviámos, de acordo com um procedimento que a seguir será explicado, ao Senhor Primeiro-Ministro as primeiras «ordens de pagamento»; fizemo-lo igualmente, assim que comunicámos publicamente os primeiros resultados de tal procedimento.

³ http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/fundamentacao-t_2_.pdf

⁴ Critérios apresentados pelo Provedor de Justiça para indemnização dos danos causados pela derrocada da ponte de Entre-os-Rios. *Diário da República*, II Série, n.º 96, 24 de abril de 2001, pp. 7139-7143.

da pessoa humana (artigo 1.º da CRP) nem outra solução seria pensável. Porém, se pelo lugar única e insubstituível que cada pessoa ocupa numa coletividade política assim fundada o dano de perda da vida deveria ser aquele que de modo invariável o Direito mais valoraria, nem por isso se poderia deixar de ter em linha de conta a particular intensidade de todos os demais, sobretudo do decorrente do sofrimento sentido pela própria vítima no momento antes da morte. As circunstâncias trágicas em que tudo acontecera legitimavam por si só tal conclusão⁵. Assim, e uma vez que fora já fixado para o *dano-morte* o referencial mínimo de € 70 000, e uma vez que fora esta a única indicação quantitativa que nos havia sido previamente conferida, entendemos estar de acordo com as exigências de equidade a que devíamos obediência valorar acima de tal referencial mínimo o dano de perda da vida e, logo em patamar inferior próximo, o dano do *sofrimento ante mortem*. No mais, deixámo-nos guiar pelo estudo da jurisprudência e pela avaliação dos seus resultados, lidos, evidentemente, não apenas de acordo com as exigências decorrentes do contexto único e excecional em que tudo acontecera, mas também de acordo com a natureza específica do mecanismo extrajudicial que devíamos conduzir.

8. Como já se disse, todo este trabalho, de concretização dos critérios definidos no relatório do Conselho, ficou concluído no início de dezembro. Pronto também o *formulário* que as pessoas habilitadas a requerer a indemnização deveriam preencher, tratou-se logo a seguir de fazer a divulgação pública de todos os dados relevantes, chamando para tanto a comunicação social, as autarquias locais, a Ordem dos Advogados e as associações da sociedade civil.

O auxílio prestado por todas estas instituições foi determinante para que, em tempo útil, se pudesse fazer chegar aos interessados as informações necessárias. A ação desenvolvida, no terreno, pelas Câmaras Municipais dos concelhos afetados merece aqui especial menção, como especial menção merece a ação desenvolvida pelas responsáveis, nos Serviços de Provedoria, das linhas de atendimento N-CID (Ana Vinagre, Manuela Montes e Paula Sequeira), que nunca se eximiram de prestar aos interessados os serviços de informação próxima de que necessitavam.

Assim, e graças a esta atuação conjunta, os primeiros requerimentos a solicitar indemnização foram por nós recebidos a 14 de dezembro de 2017.

De acordo com o ponto 6. do relatório do Conselho, o prazo para a entrega de tais requerimentos deveria terminar a 15 de fevereiro de 2018.

Entre 14 de dezembro de 2017 e 15 de fevereiro de 2018 recebemos 309 pedidos, provenientes de familiares de 115 vítimas mortais: 65 mortas na sequência dos incêndios de 17 de junho e 50 na sequência dos incêndios de 16 de outubro.

Destas 115 vítimas mortais, 110 foram-no (para usar as palavras do Conselho) *por ação direta* dos incêndios. Apenas 5 foram tidas como «vítimas indiretas» dos trágicos acontecimentos, ou, para usar mais uma vez as palavras do Conselho, como pessoas cuja morte, de acordo com o que se veio a reconhecer, sobreveio por factos ulteriores aos incêndios, mas causalmente

⁵ Relatório do Conselho, ponto 3.4.: « O valor a fixar deve ter em conta as circunstâncias de extremo dramatismo e de prolongado e justificado pânico, individual e coletivo, em que se deram a maioria das mortes, as quais, com fortíssima probabilidade, ocasionaram dor e sofrimento em grau muito elevado».

desencadeados por estes. Nestes últimos casos, a existência (ou inexistência) do nexo de causalidade entre o facto lesivo e a morte foi por nós assumida após consulta ao Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses e (ou) ao Ministério Público⁶; nos primeiros casos, os das chamadas «vítimas diretas» dos incêndios, a existência do nexo de causalidade foi por nós atestada com ao auxílio de factos públicos e notórios e com a recolha de informações detalhadas nos locais. Nem nuns casos nem noutros temos razões para admitir que as indemnizações tenham sido entregues a quem a elas não tinha direito. Aliás, o ambiente que sentimos existir ao longo de todo este [curto] período de tempo não era propício à fraude ou manipulação; e talvez por isso os casos de indeferimento tenham sido diminutos. Dos 309 requerimentos entregues apenas 9 foram indeferidos. Nos casos das chamadas «vítimas indirectas», das oito pretensões que recebemos apenas em três viria a ser negada, ou pelo Instituto de Medicina Legal e (ou) pelo Ministério Público, a existência de nexo de causalidade entre o grande incêndio e a morte. Nos restantes cinco casos, em que veio a ser confirmada a existência de tal nexo, todas as mortes se deram em consequência dos incêndios de outubro.

9. A adesão voluntária era uma das características essenciais do procedimento extrajudicial que devíamos conduzir. Cabia-nos por isso apresentar a cada pessoa que tivesse formulado a sua pretensão de indemnização uma *proposta indemnizatória*, que poderia ou não ser aceite. Em caso de não-aceitação, haveria sempre a possibilidade de recurso aos tribunais: era o que decorria tanto da natureza mesma do procedimento que fora instituído quanto do princípio constitucional da tutela jurisdicional efetiva.

A primeira fase do procedimento foi assim ocupada com o envio, aos requerentes, de propostas indemnizatórias que eram acompanhadas de «termos de aceitação», que nos deveriam ser remetidos – caso a proposta fosse aceite – no prazo de trinta dias. Se, passado esse tempo, nenhuma resposta nos chegasse, teríamos que concluir que, no caso, o requerente recusara a nossa proposta, preferindo o recurso aos meios jurisdicionais.

Por outro lado, e de acordo com o disposto no n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-C/2017, que nos atribuía esta competência extraordinária, ao Provedor de Justiça caberia, não apenas a «determinação (...) do montante da indemnização a pagar em cada caso concreto» mas também «o seu respetivo pagamento». Concluímos que esta última injunção nos habilitava a enviar, ao Senhor Primeiro-Ministro, a título de *ordem de pagamento*, todas as propostas de indemnização que tivessem sido expressamente aceites pelos seus destinatários.

Assim, informados os requerentes sobre este modo de proceder, recebemos os primeiros «termos de aceitação» logo no início de 2018. No dia 4 de janeiro enviámos as primeiras *ordens de pagamento* ao Senhor Primeiro-Ministro. Pouco mais de dois meses depois, a 21 de março, tínhamos já recebido 245 «termos de aceitação».

Das 300 propostas de indemnização que apresentámos nenhuma foi recusada. Em apenas 46 propusemos a indemnização por *danos patrimoniais*; nas restantes 254 ordens de pagamento que emitimos em causa estava portanto a exclusiva compensação por *danos não patrimoniais*.

⁶ Não menos relevante foi, neste contexto, a colaboração prestada por Bombeiros e por Forças Policiais.

De acordo com as nossas contas, as indemnizações pagas terão perfeito no seu conjunto um total de cerca de 31 milhões de euros.

Feridos Graves

10. Por decisão do Governo, tomada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 179/2017, de 28 de novembro, o Estado assumiu igualmente a «responsabilidade pelo pagamento das indemnizações decorrentes dos ferimentos graves diretamente resultantes dos incêndios florestais ocorridos em Portugal Continental, nos dias 17 a 24 de junho e 15 a 16 de outubro de 2017» (n.º 1 da resolução). E como se pretendeu que, também nestes casos, tudo ficasse resolvido por intermédio de *meios céleres e simples*, a solução que se encontrou foi a de estender a esta outra situação o procedimento que fora definido para a indemnização dos danos causados pelas mortes, e cujo desenvolvimento ao longo do ano de 2018 acabámos de relatar. Quer isto dizer que, também aqui, se conferiu a um Conselho formado por três juristas a competência, não apenas para fixar «o universo dos titulares do direito à indemnização» por perdas e danos, patrimoniais e não patrimoniais, mas ainda para «definir os critérios a utilizar no cálculo das indemnizações a pagar pelo Estado» (n.º 3 da resolução); e, também aqui, se cometeu à Provedoria de Justiça a determinação, de acordo com tais critérios, do «montante da indemnização a pagar em cada caso concreto, e o seu respetivo pagamento.» (n.º 6 da resolução).

11. Todavia, apesar de ter sido a mesma, num caso e noutra, a forma do procedimento adotado, a verdade é que se vieram a revelar bem diversas as exigências decorrentes do cumprimento, em concreto, das duas funções. A função de determinação do montante das indemnizações devidas aos familiares das vítimas mortais dos grandes incêndios pôde ser exercida num curtíssimo lapso de tempo. Como acabámos de relatar, o essencial desta tarefa foi feito em pouco mais de dois meses: em março de 2018 a maior parte dos casos estava já por nós analisada e praticamente resolvida. Em contrapartida, a «determinação do montante das indemnizações» devidas aos *feridos graves* dos incêndios viria a revelar-se bem mais morosa. Tendo sido iniciada em março de 2018, no momento em que escrevo (abril de 2019) encontra-se *quase*, mas ainda não completamente, terminada.

12. São várias as razões que justificam por que tal aconteceu. No entanto, a mais determinante de todas elas é a que decorre da natureza mesma dos danos que, numa situação e noutra, se pretendiam ver ressarcidos.

A morte, o sofrimento agudo sofrido pelas vítimas dos grandes incêndios no momento antes da morte e a dor diretamente causada aos seus próximos por uma coisa e outra – em suma, todos os *danos não patrimoniais* de cuja compensação se tratou ao longo do procedimento iniciado em dezembro de 2017 e praticamente concluído durante a Primavera de 2018 – são danos de mensuração tendencialmente invariável. Como já vimos, a indemnização pelo *dano-morte* é a mesma em todos os casos, qualquer que seja a concreta condição existencial de quem em tão trágicas circunstâncias tenha perdido a vida; e a compensação devida em

tais circunstâncias pelos demais danos é aquela que obedece a grandes padrões, sustentados em grandes categorias, e só passíveis de sofrer variações em situações gerais, objetivamente fundamentadas. Dada a incomensurabilidade do bem jurídico fundamental que está em causa nem de outro modo poderia ser. Uma vez que todas as vidas humanas são igualmente valoradas, a infinita variedade das circunstâncias fácticas em que cada uma delas era vivida no momento imediatamente anterior à morte torna-se, para o ideal de justiça que o Direito aqui pode dispensar, algo de inteiramente irrelevante.

Já não assim com os *ferimentos graves* e a sua compensação. Aqui, só pode calcular-se o montante devido para ressarcir o dano provocado no corpo e no espírito de cada um se se tiver em linha de conta a concreta circunstância de vida em que se encontrava o lesado no momento em que sofreu a lesão. O *quantum* dos prejuízos já sofridos ou ainda a sofrer só pode ser computado tendo presentes tais circunstâncias; e a sua determinação rigorosa não pode dispensar o contributo médico, através da certificação, em cada caso, e por intermédio da *expertise* da medicina legal e das ciências forenses, do grau de gravidade do ferimento sofrido, valorado de acordo com escalas comparativas cientificamente fundadas.

Por isso mesmo, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 179/2017, de 28 de novembro, que conferiu à Provedora de Justiça a competência para a determinação do «montante da indemnização a pagar em cada caso concreto, e o seu respetivo pagamento», nos casos de «ferimentos graves diretamente resultantes dos incêndios florestais» (n.ºs 1 e 6 da resolução), determinou também que o Conselho que deveria fixar os parâmetros a seguir neste outro procedimento extrajudicial deveria ser «coadjuvado por um elemento a indicar pelo Presidente do Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, IP» (n.º 5 da resolução). Este Conselho, que dispôs de vários meses para decidir quem teria direito à indemnização e quais os critérios a seguir no cálculo dos montantes indemnizatórios – de acordo com o n.º 3 da resolução, tal função deveria ser exercida até 28 de fevereiro de 2018 –, deu o seu trabalho por findo nos inícios de março. A 5 deste mês é publicado em *Diário da República* o Despacho n.º 2243A/2018 da Presidência do Conselho de Ministros, despacho esse que determina «a publicação do relatório do Conselho que fixa o universo dos titulares do direito à indemnização por ferimentos graves diretamente resultantes dos incêndios florestais ocorridos nos dias 17 a 24 de junho e 15 a 16 de outubro de 2017, os critérios a utilizar no cálculo das indemnizações, bem como os prazos e procedimentos necessários para os titulares do direito poderem exercê-lo» (*Diário da República*, II Série, n.º 45, p. 6810). É bem visível, no contexto geral deste relatório, a importância que a participação do Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, IP (doravante, INML) viria a ter em todas as fases do mecanismo extrajudicial que se seguiria, e que nos caberia a nós conduzir. O facto, inevitável, como já se disse, face às características mesmas dos danos que agora se queriam ver compensados, contribuiu seguramente para que o procedimento relativo aos «feridos graves» se viesse a mostrar a final mais moroso do que o relativo às vítimas mortais. Mas sem a colaboração do INML a tarefa nunca poderia ter sido cumprida.

O relato que se segue, e que se refere a factos que remontam a março de 2018 – altura em que recebemos os primeiros requerimentos solicitando indemnizações por ferimentos graves –,

incide portanto sobre um período de tempo em que os serviços da Provedoria e o INML colaboraram estreitamente. A qualidade da colaboração foi tal que me só resta agora agradecer-lha: ao Senhor Professor Doutor Francisco Corte-Real, Diretor do Instituto, dirijo por isso o meu reconhecimento pelo inestimável auxílio que ao longo de todo este procedimento nos foi prestado.

13. A primeira fase do procedimento, durante a qual se mostrou logo ser necessária uma estreita colaboração entre a Provedoria de Justiça e o Instituto Nacional de Medicina Legal, foi a que disse respeito à determinação do conceito de *ferido grave*.

De acordo com o relatório do Conselho, a perfeição de tal conceito dependeria da verificação, em cada caso concreto, de pelo menos uma das seguintes cinco circunstâncias: (i) internamento hospitalar com dano permanente que se revestisse de relevância funcional ou estética; (ii) internamento hospitalar por um período não inferior a 30 dias ou com verificação de perigo de vida, designadamente em estado de coma ou com necessidade de ventilação assistida; (iii) internamento hospitalar com lesão que, de acordo com os critérios médico-legais, provocasse dor em grau considerável; (iv) danos psiquiátricos permanentes com repercussão considerável na autonomia pessoal, social ou profissional da vítima; (v) perda ou diminuição permanentes da utilização de qualquer dos sentidos ou funções com interferência significativa na perceção da realidade envolvente ou na vida de relação (ponto 2 do relatório).

Decidir quem, de entre aqueles que se nos dirigiram, mereceria ou não mereceria à luz destes parâmetros a qualificação de *ferido grave* tornava-se assim a primeira operação a realizar, com consequências de monta para o decurso de todo o procedimento. Como o mecanismo extrajudicial de adesão voluntária cuja condução nos fora confiada se destinava *apenas a garantir o ressarcimento dos ferimentos graves*, quem tivesse ficado ferido ou por algum modo tivesse sido afetado pelos grandes incêndios mas não pudesse merecer, à luz dos parâmetros estabelecidos, o reconhecimento da *gravidade* da sua situação estava automaticamente *fora* do âmbito de aplicação do procedimento que tínhamos que conduzir. Saber se, perante um certo e determinado caso, os ferimentos existentes podiam ou não ser qualificados como «graves» era, portanto, a questão prévia a resolver com o máximo rigor: a titularidade direito à indemnização por *esta via* [pela via do procedimento a cargo da Provedora de Justiça] dependia do seu modo de resolução.

Tendo em conta este dado, e tendo também em conta o facto de, ao tempo, se encontrar já instituído o mecanismo de compensação previsto pela Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro – que tinha sido pensado, justamente, para receber os pedidos de indemnização por danos causados pelos incêndios, mas que não pudessem vir a ser ressarcidos por intermédio do mecanismo a conduzir pela Provedoria de Justiça – preparámo-nos, ainda antes do recebimento dos primeiros pedidos [a solicitar indemnização], para proceder do seguinte modo.

Qualquer requerimento que viesse a ser por nós recebido alegando a existência de *ferimentos graves* causados pelos grandes incêndios seria remetido ao Instituto de Medicina Legal, para que fosse este último a certificar, por intermédio de um *relatório de perícia de avaliação do dano*, se as lesões existentes perfaziam ou não perfaziam o conceito de «ferido grave» que havia sido fixado pelo Conselho. Só em circunstâncias extraordinárias, em que

se tornasse de todo evidente que certo pedido não poderia ser recebido – por ausência dos demais pressupostos de recebimento – é que os nossos serviços não remeteriam para o INML os «formulários» que nos chegassem a requerer indemnização por esta via.

Caso o INML entendesse, na sua perícia de avaliação do dano, que os ferimentos existentes deviam ser tidos como «graves», calcularíamos nós os montantes das indemnizações devidas de acordo com os critérios fixados pelo Conselho, e propô-lo-íamos aos requerentes, repetindo o procedimento que já fora seguido quanto às indemnizações dos familiares das vítimas mortais. Diferentemente, caso o INML entendesse que não havia, *in casu*, «ferimentos graves», comunicaríamos nós aos requerentes a conclusão negativa do Instituto. No entanto, não deixaríamos de recordar, nessa comunicação, que se encontravam ainda à disposição das pessoas outros instrumentos aptos a garantir a compensação dos danos sofridos; como não deixaríamos de tornar claro que, caso fosse essa a vontade dos requerentes, nós próprios remeteríamos para a entidade competente toda a informação já recebida.

Como este modo de proceder obrigaria a uma articulação constante e fluída com o INML, propusemo-lo ao Presidente do Instituto, que o aceitou de bom grado. Assim, quando os primeiros requerimentos solicitando indemnizações por «ferimentos graves» foram por nós recebidos, estavam já garantidas todas as colaborações interinstitucionais que o «mecanismo extrajudicial», nesta fase, exigia que se cumprissem.

14. O relatório do Conselho (relativo aos «feridos graves») foi, como já vimos, publicado em *Diário da República* a 5 de março de 2018. De acordo com o que ele próprio dispunha, os «requerimentos de indemnização» deveriam «dar entrada na Provedoria de Justiça» até 30 de maio de 2018.

Ao contrário do que havia sucedido anteriormente, não foi desta vez necessário divulgar informação e alertar para o início do procedimento. Os primeiros requerimentos foram por nós recebidos pouco tempo depois da publicação do «relatório» em jornal oficial.

Entre 13 de março e 30 de maio de 2018 recebemos um total de 195 pedidos de indemnização por «ferimentos graves».

Destes, apenas 8 não foram apreciados, por evidente falta nos respetivos pressupostos de recebimento.

Relativamente a todos os outros pronunciou-se o Instituto Nacional de Medicina Legal, a quem coube, nos termos atrás descritos, a qualificação, em cada caso, dos ferimentos como «graves» ou «não graves».

Em 110 casos (no momento em que escrevo, 4 ainda se encontram em avaliação) o Instituto entendeu que os ferimentos verificados não mereciam a qualificação de «ferimentos graves», não podendo por isso ser compensados através do procedimento aberto junto da Provedoria de Justiça.

Tal procedimento acabou, assim, por incidir sobre 73 pedidos, uma vez que apenas nestes casos considerou o INML a existência de lesões qualificáveis como «ferimentos graves».

Em abril de 2019, altura em que concluo este relatório, todos estes 73 pedidos foram já analisados. Em relação a cada um deles (com uma só exceção, por ainda não estar definida a respetiva situação patrimonial) foi já apresentada «proposta de indemnização», em termos

idênticos aos seguidos a propósito dos familiares das vítimas mortais. Das setenta e duas propostas de indemnização apresentadas setenta foram já aceites, tendo sido por isso já enviadas ao Gabinete do Senhor Primeiro-Ministro as correspondentes *ordens de pagamento*. Assim, o procedimento relativo aos *feridos graves* não se encontra completamente terminado porque esperamos ainda pela conclusão das situações atrás referidas: sendo este o «ponto da situação» a fazer em meados de 2019, uma última nota haverá ainda que sublinhar, porque relativa a toda a atividade desenvolvida pela Provedoria neste domínio durante o ano de 2018.

15. Na parte respeitante aos «critérios para a fixação da indemnização por danos não patrimoniais» (ponto 3), o relatório do Conselho elaborou, em relação aos feridos graves, um «sistema» que se viria a revelar de aplicação prática particularmente complexa.

Tal «sistema» integrava seis categorias de danos não patrimoniais, a saber: (i) *o défice funcional permanente da integridade físico-psíquica* ou *dano biológico*; (ii) *a dor* – correspondente ao sofrimento físico e psíquico vivenciado pela vítima entre a data do evento danoso e a consolidação das lesões ou a cura; (iii) *o dano de realização pessoal* – correspondente à impossibilidade ou maior dificuldade no exercício da atividade profissional (sem repercussão na esfera patrimonial), ou na prática de atividades lúdicas, de lazer ou de convívio pessoal; (iv) *o dano estético permanente*; (v) *o dano sexual*; (vi) *a perda temporária ou diminuição significativa de autonomia*, em resultado nomeadamente do internamento hospitalar e/ou das limitações impostas pelas lesões e pelos tratamentos subseqüentes.

Todavia, resultava logo do ponto 4. do relatório a heterogeneidade dos meios a usar para o cálculo dos montantes das indemnizações a atribuir por cada uma destas seis categorias de danos. Com efeito, se, em relação a três desses danos – *o biológico*; *a dor*; *o dano estético* – tais montantes se poderiam deduzir, sem nenhuma operação ulterior de ponderação, dos valores atribuídos a cada lesão pela perícia médico-legal levada a cabo pelo INML, já em relação às demais categorias de danos se mostraria impossível uma tal «automaticidade de cálculo», o que contribuiria seguramente para retardar ainda mais a apresentação, a final, aos requerentes de propostas globais de indemnização.

Para evitar que tal acontecesse, e tendo em linha de conta que haveria seguramente necessidades imediatas às quais um processo *célere e informal* não poderia deixar de prover, decidimos em agosto de 2018, assim que recebemos as perícias médico-legais provenientes do INML, ordenar o pagamento intercalar dos montantes das indemnizações que podiam ser calculadas com base, apenas, naquelas mesmas perícias. Assim, as ordens de pagamento relativas à indemnização do *dano biológico*, da *dor* e do *dano estético* foram nessa altura (agosto de 2018) endereçadas ao Senhor Primeiro-Ministro a título intercalar, tendo ficado claro que tudo quanto no seu seguimento viesse a ser pago seria descontado nos cálculos finais das indemnizações, quando globalmente calculadas.

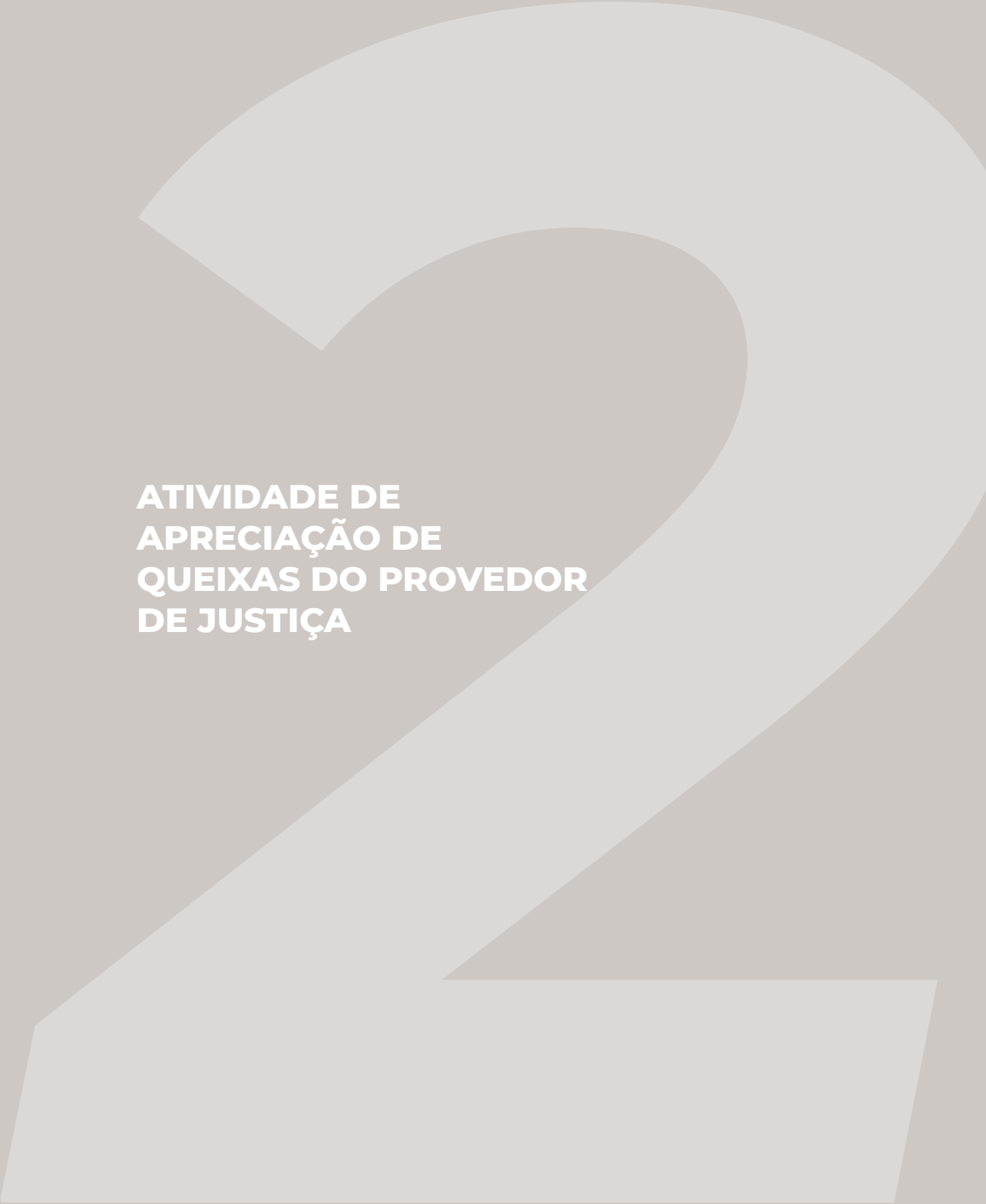
De acordo com as nossas contas, as indemnizações pagas a este título intercalar terão perfeito um total de dois milhões e seiscentos e quarenta e cinco mil euros.

Maria Lúcia Amaral,
Provedora de Justiça



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

A large, stylized number '2' graphic in a light gray color, positioned on the right side of the page. The number is composed of two main curved shapes: a top arc and a bottom arc, with a central negative space. The overall design is minimalist and modern.

**ATIVIDADE DE
APRECIÇÃO DE
QUEIXAS DO PROVIDOR
DE JUSTIÇA**

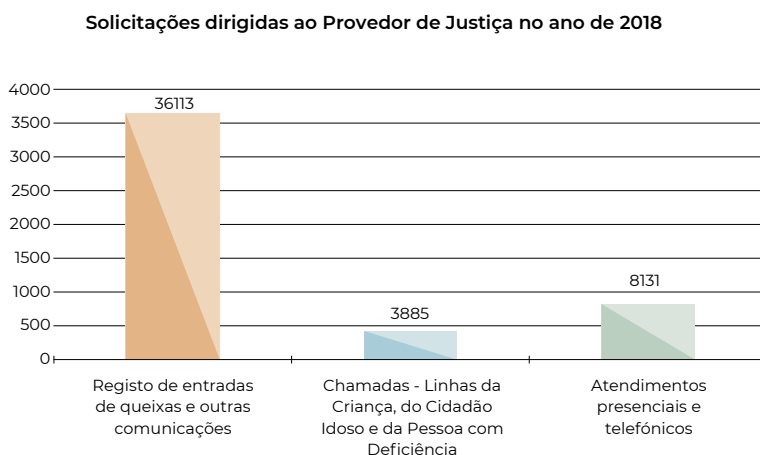
2. Atividade de apreciação de queixas do Provedor de Justiça

2.1. Estatísticas gerais

[Números gerais]

A análise e avaliação de atividade do Provedor de Justiça implicam a existência de elementos factuais que permitam perceber o trabalho desenvolvido ao longo do ano. Apresenta-se, de seguida, os dados estatísticos de 2018 e a sua comparação, quando relevante, com os anos anteriores.

GRÁFICO I



No ano de 2018, foram recebidas 48 129 solicitações, correspondendo a 36 113 registos de entrada de queixas e de outras comunicações, 553 chamadas telefónicas recebidas através da Linha da Criança, 2557 através da Linha do Cidadão Idoso, 775 por intermédio da Linha da Pessoa com Deficiência e 8131 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 número de solicitações verificado supera claramente aquele que havia sido registado em 2017, ano em que o número alcançado totalizou 40 939. Para este aumento de 7190 solicitações contribuiu o incremento de todas as subcategorias apresentadas, isto é, houve mais registos de entradas de queixas, mais chamadas recebidas pelo N-CID e mais atendimentos realizados pela Divisão de Informação e Relações Públicas.

GRÁFICO II

Ano de 2018 – Atividade de apreciação de comunicações

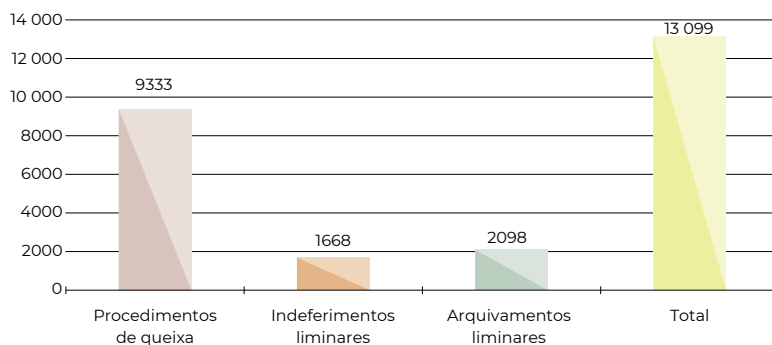
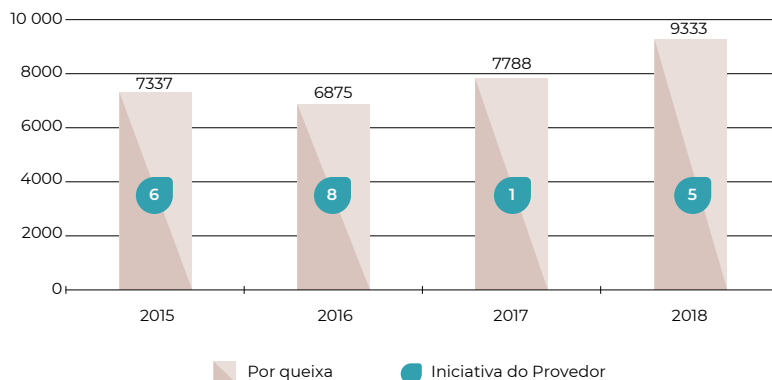


GRÁFICO III

Total de procedimentos abertos



Em 2018 foram abertos 9338 procedimentos, representando um aumento de 20%⁷ face ao valor verificado em 2017 (7789). Refira-se que, já no ano de 2017, se havia verificado um aumento de 13% do número de procedimentos abertos, invertendo-se aí a tendência de diminuição registada entre os anos 2014/2015 e 2015/2016.

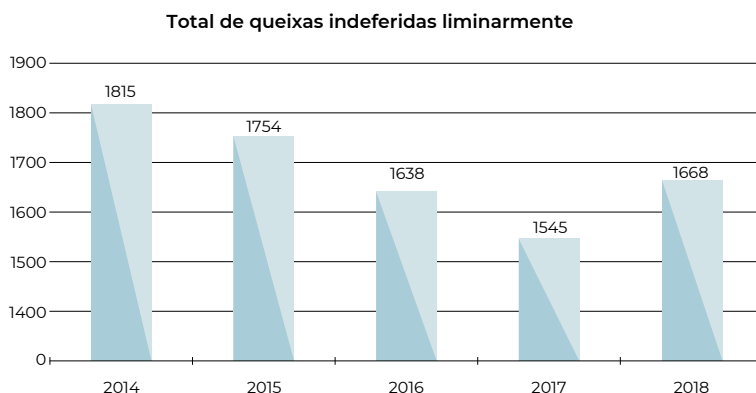
O valor alcançado em 2018 constitui, em toda a história da instituição, o maior número de procedimentos abertos em um só ano, superando os ocorridos em 2013 (8512) e 2014 (8518).

É importante destacar que em 2018 foram abertos 5 procedimentos por iniciativa da Provedora de Justiça.

⁷ Mais 1549 procedimentos de queixa abertos.

[Não conhecimento]

GRÁFICO IV

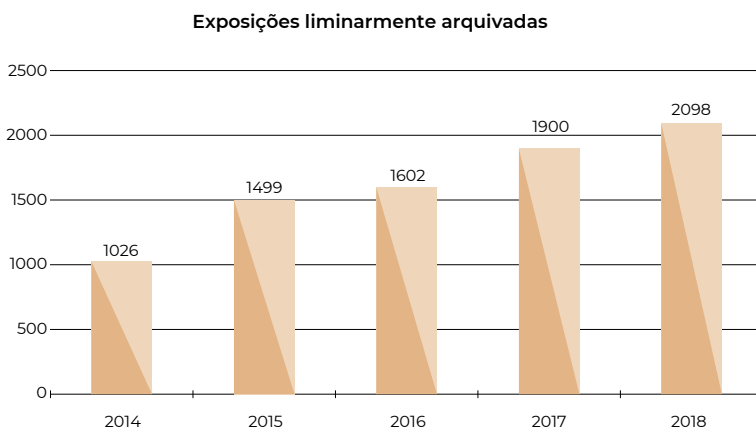


No ano de 2018 foram indeferidas liminarmente 1668 queixas, mais 123 do que no ano anterior, o que representa um aumento de 8%.

Da soma do número de procedimentos de queixa abertos e de queixas indeferidas liminarmente resulta um total de 11 001, o que corresponde um acréscimo relativo de 18% face a 2017 (mais 1668 em valores absolutos).

Os motivos que conduzem ao indeferimento liminar de uma queixa resultam, sobretudo, da circunstância de a matéria se situar fora do âmbito de competência do Provedor de Justiça, designadamente por se estar perante questão objeto de processo judicial – em curso ou já concluído – ou por se mostrar prematura qualquer intervenção.

GRÁFICO V



No que diz respeito às exposições recebidas que não são qualificadas como queixas mas como mera comunicação de factos, destaca-se a manutenção da tendência de aumento iniciada em anos anteriores. Assim, no ano de 2018 foram feitas 2098 exposições à Provedora de Justiça, mais 198 do que em 2017.

Refira-se que das 2098 exposições recebidas 115 eram anónimas.

[Queixosos]

QUADRO 1

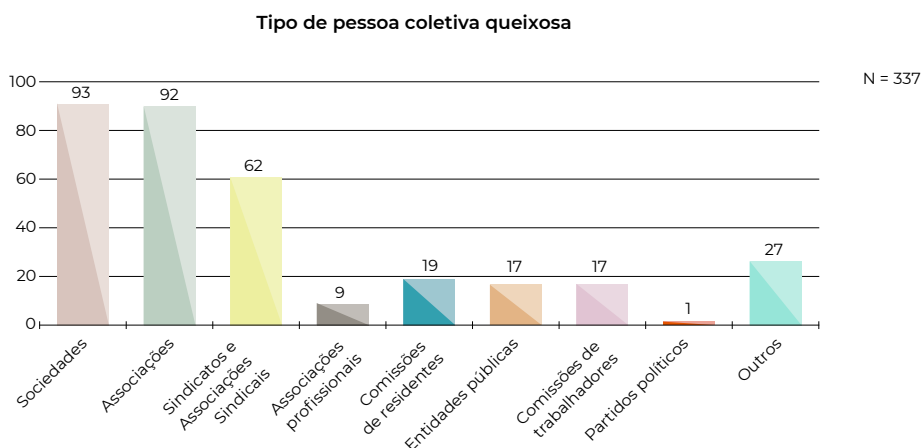
PRIMEIROS QUEIXOSOS EM PROCEDIMENTOS ABERTOS

Pessoas singulares	8996
Pessoas coletivas	337
Total de Queixosos	9333

À semelhança dos anos anteriores, a grande maioria das queixas foi apresentada por pessoas singulares (96,4%), tendo as queixas formuladas por pessoas coletivas representado 3,6% do total⁹.

No que respeita à divisão por género, assinala-se que 54% das queixas foram apresentadas por cidadãos do género masculino e 46% por cidadãs do género feminino, valores que são muito semelhantes aos verificados no ano de 2017 (género masculino 55% - género feminino 45%).

GRÁFICO VI



⁹ Não obstante uma queixa poder ser apresentada por vários queixosos, para efeitos estatísticos, apenas é contabilizado o primeiro subscritor.

De entre as pessoas coletivas cuja queixa deu origem a procedimento, por comparação com o ano anterior, há que destacar o crescimento significativo das queixas apresentadas por sociedades e associações (aumento de 42%), continuando a tendência de subida verificada no ano transato.

É igualmente de notar o aumento de queixas apresentadas por estruturas locais, em especial as comissões de trabalhadores mas também as de residentes.

[Movimentos processuais]

QUADRO 2

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS ABERTOS	
Por queixa escrita	1981
Por queixa verbal/presencial	637
Por queixa por via eletrónica	6715
Por iniciativa do Provedor	5
Total de procedimentos abertos	9338

Fortalecendo a tendência dos últimos anos, verificou-se uma vez mais em 2018 o predomínio do uso de meios eletrónicos para contacto com o Provedor de Justiça⁹.

O aspeto mais relevante a destacar é a duplicação, face a 2017, do número de queixas apresentadas presencialmente, representando 7% do total. Este aumento parece estar ligado ao aumento de queixas relativas à situação documental de migrantes – cujas razões e fundamentos serão abordados mais à frente neste relatório - uma vez que o atendimento presencial na Provedoria de Justiça é o meio preferencialmente utilizado por estes cidadãos.

QUADRO 3

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS EM INSTRUÇÃO	
Procedimentos que transitaram de 2012	1
Procedimentos que transitaram de 2013	19
Procedimentos que transitaram de 2014	75
Procedimentos que transitaram de 2015	186
Procedimentos que transitaram de 2016	530
Procedimentos que transitaram de 2017	2529
Soma dos procedimentos anteriores a 2018	3340
Procedimentos abertos em 2018	9338
Total de procedimentos em instrução	12678

⁹ Este ano representando 72% das queixas que deram origem a procedimento, um ponto percentual mais do que em 2017.

O número de procedimentos em instrução totalizou, em 2018, 12 678 procedimentos, o que constitui um aumento de mais 1589, quando comparamos com os 11 089 instruídos no ano anterior. É importante referir que, pelo segundo ano consecutivo, verificamos o aumento do volume processual global, sendo o mesmo explicado pela subida do número de novos procedimentos abertos.

QUADRO 4

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS ARQUIVADOS	
Procedimentos arquivados que transitaram de 2012	1
Procedimentos arquivados que transitaram de 2013	3
Procedimentos arquivados que transitaram de 2014	9
Procedimentos arquivados que transitaram de 2015	51
Procedimentos arquivados que transitaram de 2016	216
Procedimentos arquivados que transitaram de 2017	1673
Soma dos procedimentos arquivados anteriores a 2018	1953
Procedimentos arquivados que foram abertos em 2018	5745
Total de procedimentos arquivados	7698

No ano de 2018 foram arquivados 7698 procedimentos, valor que é próximo do número de arquivamentos realizados em 2017 (7749). Dos 9338 procedimentos abertos em 2018 foi possível encerrar 62% destes, valor que compara com 68% em 2017. Todavia, se olharmos para os números absolutos o resultado alcançado em 2018 é superior. Isto porque o número de procedimentos abertos em 2017 e encerrados nesse mesmo ano foi de 5260, enquanto, em 2018, foram arquivados 5745 procedimentos iniciados nesse período de tempo.

[Pendências]

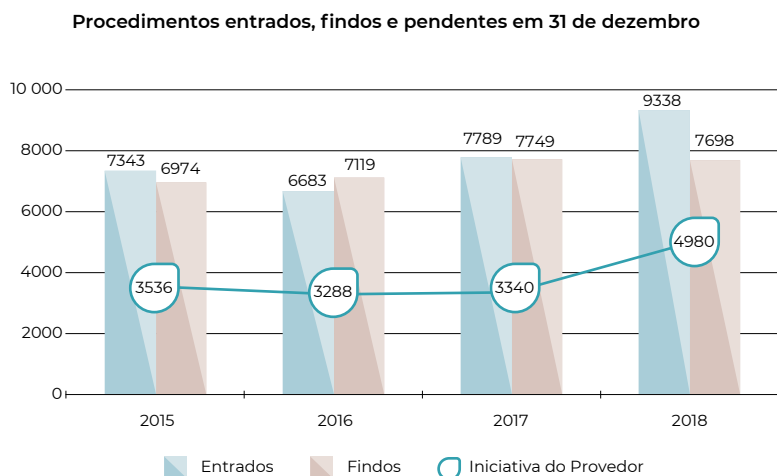
QUADRO 5

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS PENDENTES EM 31 DE DEZEMBRO	
Procedimentos transitados de 2013	16
Procedimentos transitados de 2014	66
Procedimentos transitados de 2015	135
Procedimentos transitados de 2016	314
Procedimentos transitados de 2017	856
Soma dos procedimentos anteriores a 2018	1387
Procedimentos abertos em 2018	3593
Total de procedimentos pendentes	4980

No final do ano de 2018 estavam pendentes 4980 procedimentos, mais 1640 do que no ano de 2017. Tendo presente o que atrás foi referido quanto à proximidade dos valores de procedimentos arquivados em 2017 e 2018 (apenas menos 51 arquivamentos em 2018)¹⁰, o valor da pendência é explicado pelo grande aumento do número de procedimentos de queixa abertos (mais 1549 procedimentos).

Com efeito, a capacidade de resposta da Provedoria apresentou resultados semelhantes ao ano anterior, mantendo um número muito elevado de conclusão de procedimentos (7698 arquivamentos).

GRÁFICO VII



QUADRO 6

RESUMO DO MOVIMENTO DE PROCESSOS

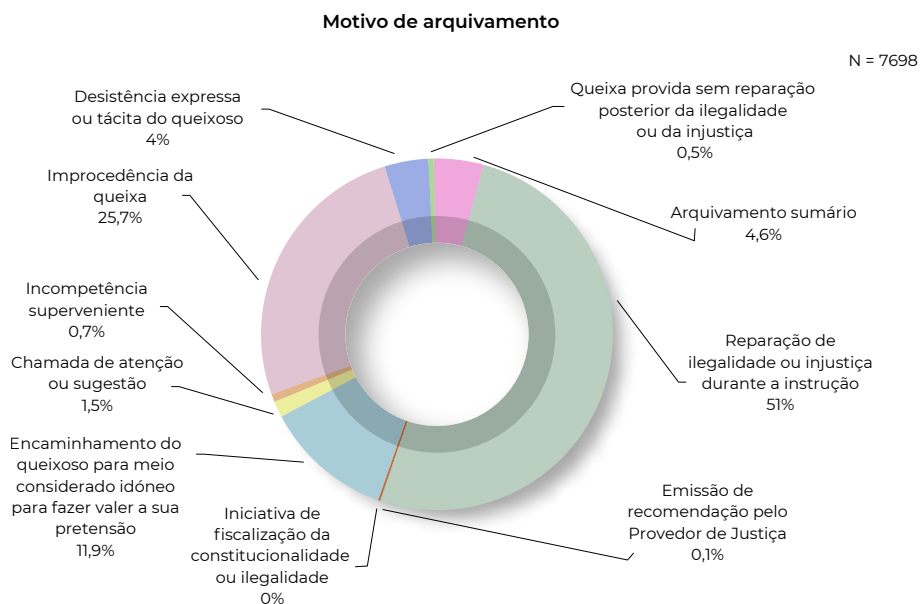
Total de procedimentos transitados de 2017	3340
Total de procedimentos entrados	9338
Total de procedimentos arquivados	7698
Procedimentos entrados e arquivados em 2018*	5745
Procedimentos pendentes em 31 de Dezembro	4980

*Representando 61,52 % do total de procedimentos entrados

¹⁰ Uma diferença de meio ponto percentual.

[Arquivamentos]

GRÁFICO VIII



No que se refere aos motivos de arquivamento, e por comparação com os anos antecedentes, mantem-se a tendência de descida dos casos de improcedência da queixa, passando dos 30% registados no ano transato, para 25,7% em 2018.

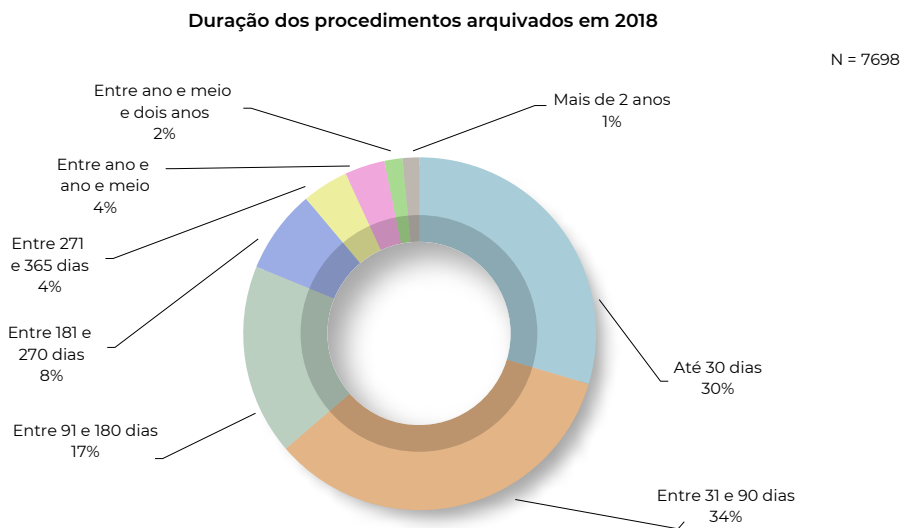
Em sentido inverso, registou-se o aumento das situações de reparação da ilegalidade ou da injustiça durante a instrução do procedimento, representando 51% do total de arquivamentos, enquanto, em 2017, esse motivo representou 44%. Este é um indicador importante, não só porque contribui para medir a taxa de sucesso da intervenção do Provedor de Justiça, mas também por revelar o grau de colaboração da Administração com este órgão do Estado. Cumpre assim assinalar que em mais de metade dos procedimentos encerrados em 2018, a administração decidiu, após a interpelação deste órgão do Estado, reparar a situação de injustiça ou de ilegalidade.

No tocante aos casos de arquivamento sumário importa dar nota da sua diminuição (4,6% em 2018 e 8% em 2017) o que parece estar relacionado com o aumento das queixas indeferidas liminarmente, porquanto os fundamentos para as duas decisões centraram-se, sobretudo, na circunstância de o objeto da queixa estar fora do âmbito de competência do Provedor de Justiça.

Por último, refira-se que diminuiu, passando de 53 em 2017 para 36 em 2018, o número de situações em que tendo sido dado provimento à queixa, não foi possível alcançar uma solução adequada aos legítimos interesses do cidadão.

[Tempos de resposta]

GRÁFICO IX



Um outro elemento para a apreciação do trabalho desenvolvido pelo Provedor de Justiça ao longo de um ano é a medição da duração dos procedimentos instruídos.

Em 2018, à semelhança dos dois últimos anos, aumentou a proporção de procedimentos encerrados em menos de 90 dias após a sua abertura. Com efeito, neste ano, 64% dos procedimentos foram arquivados em menos de 90 dias, ultrapassando os valores alcançados em 2016 (49%) e em 2017 (59%). Idêntica análise pode ser feita para os procedimentos terminados no prazo de 12 meses após a sua abertura. Assim, em 2018, 93% dos procedimentos foram arquivados nesse período de tempo, valor que compara com os 86% alcançados em 2017 e os 85% em 2016.

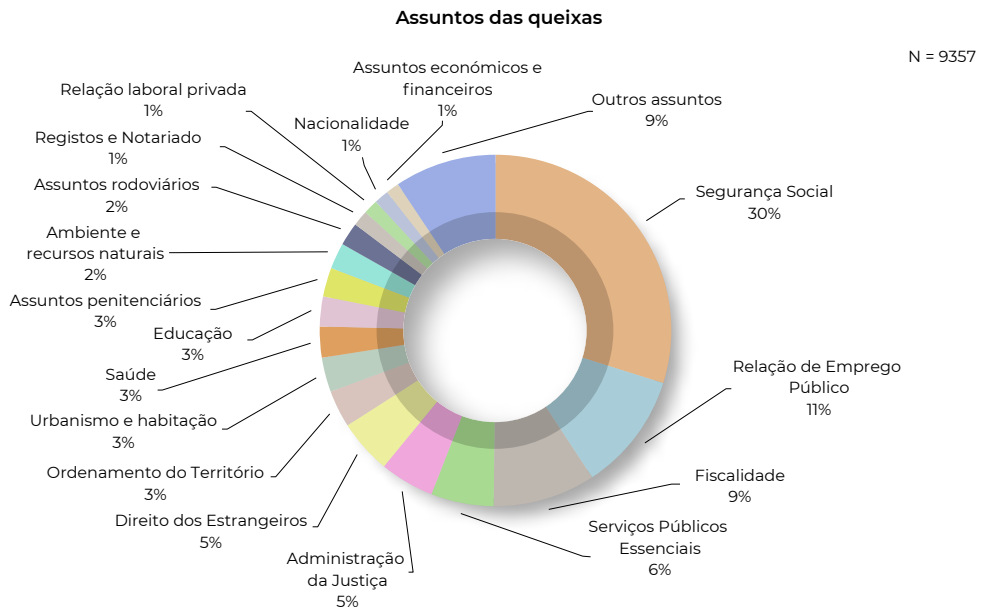
Se circunscrevermos a análise aos procedimentos encerrados em 30 dias ou menos após a sua abertura, o valor registado em 2018 foi de 30%, idêntico ao alcançado em 2017.

Em termos mais globais e tendo agora por horizonte todos os procedimentos abertos em 2017, há a registar que 86% dos mesmos foram encerrados dentro dos doze meses posteriores

à sua abertura, valor praticamente idêntico ao alcançado com os procedimentos abertos em 2016 (87%)¹¹.

[Assuntos das queixas]

GRÁFICO X



Quanto aos assuntos mais tratados em procedimentos abertos no ano de 2018, predominam as queixas em matéria de Segurança Social, as quais representaram 30% do total de matérias tratadas no ano. Comparando com o ano de 2017, assistiu-se ao reforço, em 3 pontos percentuais, do peso relativo das questões sobre Segurança Social no total de queixas apresentadas em 2018. Este aumento é ainda mais impressionante se tivermos por referência os valores absolutos (2052 queixas em 2017 e 2854 no ano de 2018), que representam um aumento de 39% face ao ano transato. As razões explicativas para este aumento serão mais desenvolvidas no capítulo relativo aos direitos sociais.

A segunda matéria mais tratada em procedimentos abertos em 2018 diz respeito às Relações de Emprego Público que, não obstante ter diminuído o seu peso percentual sobre o

¹¹ Só é possível conhecer este dado quando já decorreram doze meses sobre a data do último procedimento aberto em determinado ano.

total de matérias tratadas (11% em 2018 e 14% em 2017), aumentou em termos absolutos (848 queixas em 2017 e 1020 queixas em 2018).

Em sentido inverso assistiu-se à diminuição do peso percentual das queixas relativas à Fiscalidade (13% em 2017 e 9% em 2018), mantendo-se, contudo, como o terceiro assunto mais tratado.

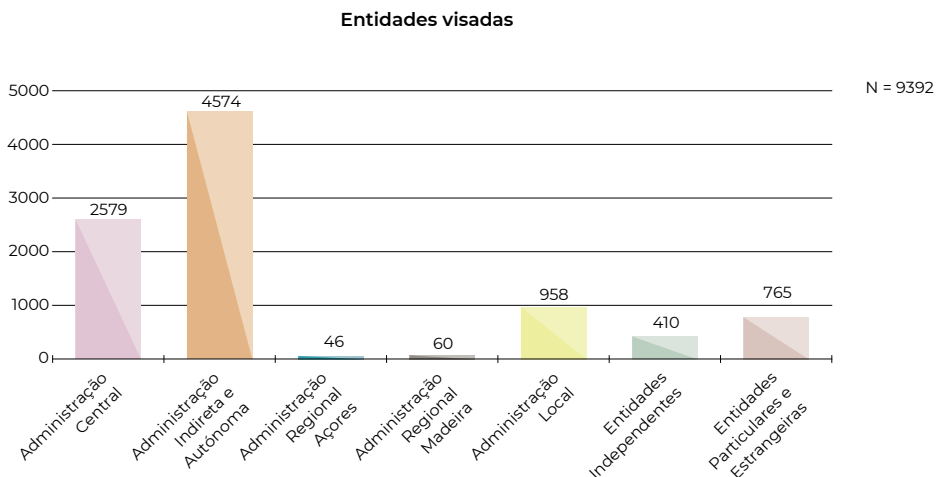
Se somarmos as queixas sobre Segurança Social, Emprego Público e Fiscalidade, verifica-se que correspondem exatamente a metade do total de queixas recebidas, quatro pontos percentuais abaixo do que se verificou em 2017.

No que se refere às demais matérias, importa destacar o crescimento das questões relacionadas com Direito dos Estrangeiros – que mais que duplicaram o seu valor – e dos Assuntos Penitenciários, que aumentaram cerca de 70%.

No polo oposto, isto é, com decréscimos face ao ano anterior, surgem os Assuntos Económicos e Financeiros (menos 52%).

[Entidades Visadas]

GRÁFICO XI



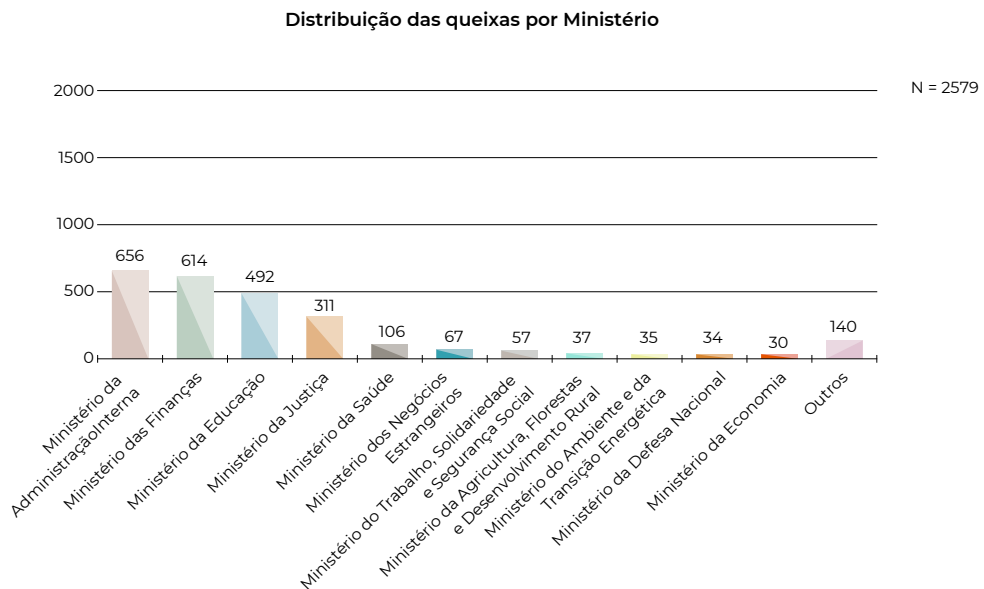
Como ponto prévio importa referir que um procedimento pode ter mais do que uma entidade visada, razão pela qual o número destas poder ser naturalmente superior ao dos procedimentos abertos.

Em um contexto de acentuada subida dos procedimentos abertos, a primeira nota que se pode fazer é a de que subiram as queixas que visam entidades de todos os níveis da administração, com particular incidência na administração indireta e autónoma que registou mais

1141 queixas face a 2017. Seguem-se, por ordem decrescente, a administração central, a administração local, as entidades particulares e estrangeiras, as entidades independentes, a Administração Regional da Madeira e a Administração Regional dos Açores.

É particularmente impressionante o facto de a Administração Indireta e Autónoma¹² representar, em 2018, quase metade das entidades visadas nas queixas.

GRÁFICO XII



O gráfico antecedente apresenta os casos em que foi visada a administração central distribuindo a respetiva entidade pelos diversos Ministérios.

Tal como nos anos anteriores mantêm-se os mesmos três ministérios como os mais visados nas queixas: Administração Interna, Finanças e Educação. Há, contudo, uma alteração da sua posição relativa face a 2017, com passagem para primeiro lugar do Ministério da Administração Interna.¹³ Em segundo lugar surge o Ministério das Finanças e, no terceiro, o Ministério da Educação.

Este conjunto, contudo, baixa o seu peso percentual, em quatro pontos, representando, em 2018, 69% das entidades visadas da Administração Central, valor que é idêntico ao registado em 2016.

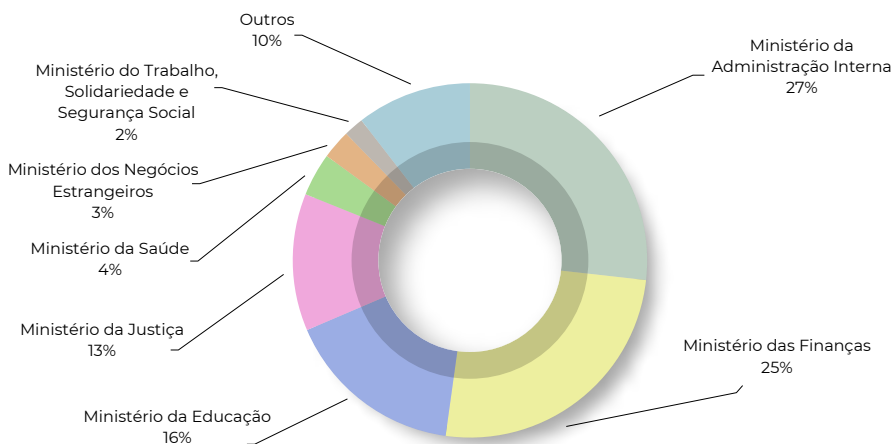
¹² Nesta categoria o peso dos institutos e de entidades empresariais é esmagador, representando cerca de 95%.

¹³ Com subida de dez pontos percentuais face a 2017, mercê do aumento significativo das queixas a respeito do Direito dos Estrangeiros.

GRÁFICO XIII

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

N = 2364



Excluindo as queixas relativas sobre o regime de emprego público, neutralizando-se a distorção que a diferença do pessoal afeto aos diversos ministérios pode causar e as situações de queixa que advêm do funcionamento do Estado enquanto empregador, não existem grandes diferenças quanto à ordenação expressa anteriormente. Assim, mantêm-se como entidades mais visadas os mesmos ministérios e pela mesma ordem, reforçando, contudo, no seu conjunto o peso no quadro da Administração Central¹⁴.

A descida do peso relativo da matéria de relação de emprego público explica que, em 2018, não se verifiquem modificações tão significativas como anteriormente.

[Evolução das queixas no território]

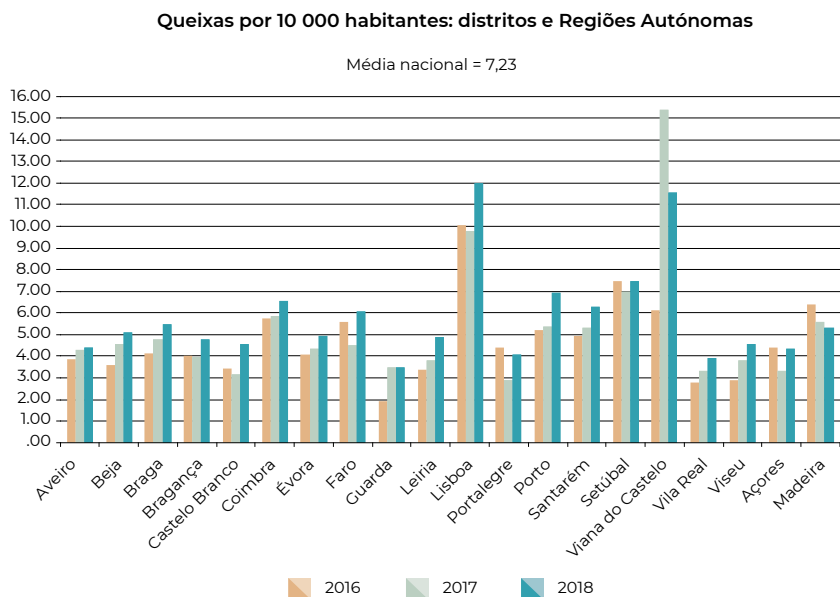
O gráfico *infra* apresenta a evolução registada, nos três últimos anos, da proporção entre o número de procedimentos abertos e a população residente em cada distrito ou região autónoma. A média no território nacional é de 7,23 queixas por dez mil habitantes, valor que compara com 6,18 registado em 2017.

É de notar serem cada vez mais numerosos os casos em que o queixoso apenas apresenta meios de contacto eletrónico, o que dificulta que se conheça com exatidão a sua origem

¹⁴ Representando 71% neste universo.

geográfica. Com efeito, em 2018, não foi possível conhecer a morada física de mais de mil e quinhentos queixosos.

GRÁFICO XIV



QUADRO 7

QUEIXAS EM FUNÇÃO DA POPULAÇÃO - OS CINCO MAIORES VALORES

	2014	2015	2016	2017	2018
1.º	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Viana do Castelo	Lisboa
2.º	Setúbal	Porto	Setúbal	Lisboa	Viana do Castelo
3.º	Coimbra	Setúbal	Madeira	Setúbal	Setúbal
4.º	Faro	Viana do Castelo	Viana do Castelo	Coimbra	Porto
5.º	Porto	Coimbra	Coimbra	Madeira	Coimbra

À semelhança dos anos anteriores os distritos de Lisboa (11,97), Viana do Castelo (11,56) e Setúbal (7,47) registaram valores superiores à referida média nacional de queixas por 10 000 habitantes. Embora não se tenha mantido no topo, uma vez mais o distrito de Viana do Castelo apresenta uma proporção de queixas face à respetiva população assinalável.

As cinco circunscrições com valores relativos mais baixos são, por ordem decrescente, as seguintes: distrito de Aveiro (4,41), Região Autónoma dos Açores (4,34) distrito de Portalegre (4,05), distrito de Vila Real (3,92) e distrito da Guarda (3,48).

O número de queixas oriundas do estrangeiro aumentou significativamente, passando de 90 para 134 casos.

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



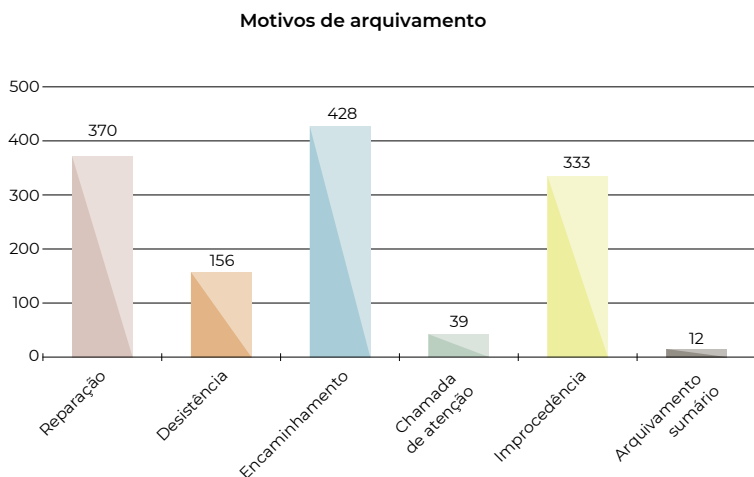
Teresa Anjinho (Provedora-Adjunta), Miguel Coelho (Coordenador) e Assesores
Unidade Temática 1 - Direitos ambientais, urbanísticos e culturais e serviços públicos essenciais.

[Enquadramento Geral]

A unidade temática que se ocupa dos direitos ambientais, urbanísticos e culturais, bem como das queixas sobre serviços públicos essenciais, foi destinatária de 15,2% do total das 9333 queixas recebidas pela Provedora de Justiça no ano de 2018. Com referência ao ano anterior, a unidade temática teve um acréscimo de 11% de processos instruídos, passando de 1283 para 1423 processos.

Em 2018, foram concluídos 1420 processos – um aumento de 14% relativamente ao ano de 2017 (+175 processos arquivados) – destacando-se, nomeadamente, os seguintes motivos de arquivamento:

GRÁFICO XV



Sobre os assuntos principais que foram objeto das queixas, atente-se ao seguinte quadro:

QUADRO 8

UNIDADE TEMÁTICA 1

Pacotes de serviços de comunicações eletrónicas	225
Eletricidade	120
Infraestruturas rodoviárias	113
Ruído	102
Obras de edificação	100
Infraestruturas, equipamento e tráfego urbano	97
Habitação social e apoios à habitação	83
Floresta	76
Água	64
Correios	46
Utilização das edificações	31
Servidões administrativas	27
Gás	19
Desporto	16

Resíduos e saneamento	16
Loteamentos e obras de urbanização	15
Telefone móvel	14
Conservação e reabilitação de edifícios	13
Avaliação de impacto ambiental	13
Projetos das especialidades e ligação a redes públicas	12
Salubridade	12
Animais de companhia	11
Gestão de resíduos e efluentes	10
Domínio público hídrico e infraestruturas portuárias	10
Zonas verdes	10
Telefone fixo	10

O ano de 2018 ficou decisivamente marcado pelos incêndios ocorridos em junho e outubro de 2017. Em especial, as dúvidas suscitadas pelas novas obrigações de gestão de combustíveis impostas a proprietários, arrendatários, usufrutuários e entidades que detêm terrenos inse-ridos em espaços rurais, bem como pelos mecanismos de apoio às pessoas singulares e aos agregados familiares para a reconstrução de habitações afetadas ou destruídas pelos incên-dios, levaram a que o total de queixas relacionadas, direta ou indiretamente, com a *proteção e gestão da floresta* aumentasse 137% desde o ano anterior, ou seja, de 32 passou-se para 76 queixas.

Outro domínio no qual se verificou uma subida extraordinária de pedidos nos últimos doze meses — situada em 53% (de 54 para 83) — foi a *habitação social*, estando aqui em causa tanto os novos pedidos de atribuição de fogos, como a reparação de habitações e, ainda, os proble-mas relacionados com os espaços comuns de edifícios ou de bairros sociais.

Continuou também a ser muito expressivo (528 solicitações, que correspondem a 5,6% do total de queixas dirigidas à Provedora de Justiça em 2018) o número de cidadãos que se quei-xam dos *serviços de interesse geral*. Estas relações jurídicas têm por objeto bens e serviços essenciais, designadamente água, energia elétrica, gás e telecomunicações, destacando-se o peso estatístico que têm as queixas sobre pacotes de serviços de comunicações eletrónicas, na medida em que agregam, no mesmo contrato, serviços de televisão, de Internet e de telefones móveis.

Nas restantes matérias, notou-se algum equilíbrio nas preocupações manifestadas: por ordem decrescente, 22,5% das queixas referiram-se a questões de ordenamento do território, 20,2% a problemas de urbanismo e habitação e 15,6% a ambiente e recursos naturais.

As exceções são, como vem sendo tradição, a cultura e os lazeres, matérias que, em con-junto, não motivaram mais do que 5% das queixas neste departamento.

Nas *matérias culturais*, para além dos pedidos recebidos sobre a preservação e a fruição do património, regista-se os que incidiram na atribuição de apoios financeiros do Estado às artes,

seja pela escassez das verbas totais disponibilizadas, seja pela distribuição de verbas entre as diferentes áreas.

Assinala-se a circunstância de os pedidos de intervenção relativos a animais — tanto por causa de incumprimento das normas aplicáveis à detenção de animais perigosos e potencialmente perigosos, como pelo bem-estar dos animais ou, ainda, pelos problemas de segurança causados por animais errantes — terem vindo a aumentar, coincidindo temporalmente com a proibição do abate como medida de controlo das populações e com a inexistência de uma rede de centros de recolha oficial de animais.

No que se refere, concretamente, à atividade das *câmaras municipais* relacionada com operações urbanísticas, matéria objeto de 202 solicitações, pode concluir-se que o volume de queixas reflete, por um lado, o incremento dos licenciamentos, das autorizações e das intervenções de polícia administrativa que se tem verificado e, por outro, a demora consequentemente acrescida no tratamento dos pedidos pelos serviços municipais.

Tendo em conta a diversidade das matérias da presente Unidade Temática afigura-se pertinente analisar a atuação deste órgão do Estado na perspetiva do objeto da queixa, nomeadamente para melhor compreender as razões que trouxeram as pessoas até à Provedora de Justiça.

[Serviços Públicos Essenciais]

Os *consumidores dos serviços de interesse geral* constituíram o mais expressivo grupo de queixosos nesta unidade temática (528 queixas). Esta conclusão, de algum modo, pode surpreender, principalmente se atendermos a três dados essenciais: primeiro, a criação do livro de reclamações em formato eletrónico e a possibilidade de ser usada, sem quaisquer custos, a plataforma disponível no endereço eletrónico <https://www.livroreclamacoes.pt>, que garante que o prestador de serviços responde ao consumidor em não mais do que quinze dias úteis; segundo, a circunstância de os litígios relacionados com a prestação dos serviços públicos essenciais beneficiarem da aplicação do regime legal da arbitragem — denominada «necessária», porquanto, uma vez desencadeada pelos consumidores, as empresas não podem recusá-la e ficam vinculadas às respetivas decisões, que têm força equiparável a decisão de tribunal judicial de 1.ª instância; e, por fim, a possibilidade de recorrer aos julgados de paz, tribunais com características especiais, competentes para resolver causas de natureza cível de valor não superior a € 15 000, de forma rápida e com custos reduzidos. Face ao exposto, tudo parece indicar que, não obstante estes instrumentos de resolução de litígios, perdura nos consumidores um sentimento de desproteção, facto que explicará, pelo menos em parte, o elevado número de queixas apresentadas à Provedora de Justiça.

De todo o modo, quando é solicitada a intervenção da Provedora de Justiça nestas matérias, sugere-se sempre que o queixoso comece por fazer uso dos diversos meios especiais

existentes, evitando-se assim não apenas a desnecessária duplicação de intervenções, como também o desaproveitamento de procedimentos especialmente previstos para obter o desenlace esperado. Este encaminhamento está, aliás, expressamente previsto no artigo 32.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

A par do possível sentimento de desproteção, a circunstância de largas dezenas de consumidores de serviços públicos essenciais recorrerem à Provedora de Justiça resultará da discordância, relativamente ao papel desempenhado pelos organismos reguladores, ou fiscalizadores, dos sectores de atividade dos fornecedores de bens e dos prestadores de serviços visados, em especial nas relações que estabelecem com os consumidores.

Com efeito, as entidades reguladoras mais vezes demandadas nas queixas instruídas neste órgão do Estado — sendo a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) e a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) as principais — têm entendido que a sua missão na defesa dos direitos dos consumidores passa principalmente (ou quase exclusivamente) por medidas de regulação ou pela formulação de recomendações, medidas que, mesmo podendo ter por base queixas individuais, assumem um carácter genérico e não resolvem a situação individual. Consequentemente, aquelas entidades reguladoras cuidam de encaminhar os consumidores para a arbitragem, entendendo residir na rede de arbitragem de consumo — e não na sua ação — o meio privilegiado de solução de conflitos de consumo.

Os mecanismos de proteção dos consumidores e o papel da entidade reguladora do sector das comunicações constituem, aliás, o objeto principal de um processo que está em instrução neste órgão do Estado e em cujo âmbito foi já realizada uma reunião com a ANACOM.

No domínio dos serviços públicos essenciais, logo a seguir aos já referidos problemas dos pacotes de serviços de comunicações eletrónicas (225 queixas), o maior número de queixas teve a ver com o fornecimento de energia elétrica (120 queixas) e de água (64 queixas), bem como com o serviço postal (46 queixas).

A propósito do *serviço postal*, importa deixar duas observações. A primeira, para assinalar que, nos últimos três anos, o número de queixas relativas ao serviço dos CTT têm vindo sempre a conhecer aumentos anuais, passando de 14 queixas em 2015 para 46 em 2018. A segunda, para dar conta de que, em 2018, foram dirigidas à Provedora de Justiça inúmeras comunicações sobre o encerramento de estações dos correios e sobre a prestação do serviço postal por agentes privados, que passam a assumir a gestão da receção do correio e das encomendas, do serviço de Vale Postal (através do qual são pagas inúmeras pensões da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações) e dos demais serviços tradicionalmente assegurados pelos Correios de Portugal. Sempre que recebe queixas sobre o encerramento das estações e sobre a prestação do serviço por agentes privados, a Provedora de Justiça tem entendido encaminhar os queixosos para a ANACOM, na medida em que, ao abrigo do contrato de concessão, os CTT se mantêm como prestador do serviço universal e que o Governo avalia as condições de prestação do serviço postal, após audição da entidade reguladora.

Relativamente aos *serviços prestados diretamente pela administração pública*, os sentimentos de uma certa desproteção por parte dos cidadãos são igualmente visíveis e dignos de registo. Foram muitos os utentes de serviços e organismos do Estado que apresentaram queixas contra os custos associados à utilização de números de telefone com o prefixo 707 por

parte de diversos serviços públicos, circunstância que motivou a tomada de posição que explicitaremos mais à frente e que, acreditamos, terá contribuído para a resolução do problema.

A utilização, por diversas entidades públicas e privadas, de serviços telefónicos de custos acrescidos como meio de contacto, por vezes único, para solicitar apoio e assistência técnica em relações jurídicas de consumo é um problema que, tendo sido identificado, ainda subsiste. É entendimento deste órgão do Estado — oportunamente transmitido ao Secretário de Estado Adjunto e do Comércio, à Direção-Geral do Consumidor e à ANACOM — que tal utilização não é admissível, tendo-se feito notar que a Lei de Defesa do Consumidor determina (artigo 9.º-D, n.º 1) que as linhas telefónicas para contactos relativos a relações jurídicas de consumo não podem implicar custos para além da tarifa base, sendo que tal regra também resulta da Diretiva n.º 2011/83/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011.

Adicionalmente, e no sentido da necessária correção, importa mencionar que ao problema concreto do custo da chamada acresce a circunstância de grande parte dos operadores económicos ter vindo a abandonar a utilização do correio eletrónico como meio de contacto com os clientes, o que significa que as linhas telefónicas de custos acrescidos passaram a ser, muitas vezes, o único meio disponibilizado para apoio e assistência técnica.

[WAP billing - Consumidores especialmente vulneráveis]

De entre as intervenções mais relevantes neste domínio destaca-se a questão do acesso a serviços de conteúdo eletrónico por parte de crianças, tratada na sequência de queixas contra a cobrança, pelas operadoras de comunicações eletrónicas, da subscrição *online* de serviços de WAP billing — mecanismos para os consumidores comprarem conteúdos nas páginas eletrónicas *Wireless Application Protocol*, pagos diretamente na conta do telemóvel — que não haviam sido contratados, ou que o foram inadvertidamente.

Nestas situações, a intervenção da Provedora de Justiça passou por sinalizar os casos à ASAE — porquanto as empresas poderão ter incumprido o dever de informação pré-contratual aos consumidores e as operadoras de comunicações poderão ter violado o Regime Jurídico dos Contratos Celebrados à Distância e Fora do Estabelecimento Comercial, que proíbe a cobrança de pagamentos relativos ao fornecimento não solicitado de conteúdos digitais — e também à ANACOM — na medida em que a entidade reguladora do sector das comunicações já formulou recomendações às empresas, no sentido de não serem cobrados conteúdos digitais ou serviços que os clientes não tenham prévia, expressa e especificamente autorizado, sendo que temos conhecimento de estar também a trabalhar na revisão da Lei das Comunicações Eletrónicas. De todo o modo, a Provedora de Justiça não deixou de alertar os queixosos para a necessidade de ser necessário solicitar de imediato o cancelamento dos serviços e a devolução das quantias cobradas.

[Habitação]

Em situação de especial vulnerabilidade encontram-se os que recorrem à Provedora de Justiça queixando-se da falta de casas de habitação social e da necessidade de realização de reparações ou de intervenções casuísticas por parte do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, das autarquias ou das empresas municipais que gerem os «bairros sociais». Em regra, mais do que meras e pontuais fragilidades económicas, estes queixosos revelam amplas e multidimensionais vulnerabilidades sociais que, muitas vezes, exigem que a intervenção da Provedora de Justiça não se limite à questão habitacional.

Num caso tratado em 2018, foi solicitada a intervenção da Provedora de Justiça a respeito de um pedido de apoio à habitação, na vertente de atribuição de habitação social, formulado por uma vítima de violência doméstica, tendo por base o facto de o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) ter dado o pedido sem efeito em virtude de desconhecer o paradeiro da interessada, que entretanto abandonara a casa de abrigo onde se encontrava. Atendendo ao enquadramento e à gravidade da situação, bem como ao facto de se encontrarem previstas obras de reabilitação de fogos devolutos, na sequência da intervenção deste órgão do Estado, o IHRU dispôs-se a conferir prioridade à resolução desta situação.

Começou no ano de 2018, e ainda prossegue, o acompanhamento da situação habitacional de diversas comunidades ciganas do Alentejo, em especial das que residem no concelho da Vidigueira. Ainda que tenha partido de um problema residencial em termos estritos, esta é uma situação de grande complexidade, pois suscita – uma vez mais – diversas componentes de vulnerabilidade, não só devido a problemas específicos de indivíduos e seus agregados familiares (vulnerabilidade individual ou familiar), como de problemas suscitados pela etnia, pelo género ou pela exclusão social (vulnerabilidade social ou coletiva) ou, ainda, de problemas associados à educação, ao apoio social e à justiça (vulnerabilidade institucional). Esta é uma intervenção que ainda decorre, devendo fazer-se menção – que será aprofundada adiante – à colaboração prestada pela autarquia envolvida.

O acréscimo do número de queixas apresentadas à Provedora de Justiça sobre habitação social parece cruzar-se, também, com o aumento da procura de alojamento turístico que tem levado ao acentuado aumento das rendas, especialmente em Lisboa e no Porto, fenómeno que se estende às respetivas áreas metropolitanas, afetando largas dezenas de milhares de agregados familiares em Loures, Amadora, Almada e Seixal. Uma realidade diretamente relacionada com a disseminação dos estabelecimentos de alojamento local e com a escassez de oferta de arrendamento acessível para habitação permanente, cada vez mais vocacionado para a oferta turística, economicamente mais rentável.

Por outro lado, a gentrificação, na parte que afeta as camadas mais pobres da população, aliando as vulnerabilidades económica e social à desproteção em função da idade (e, por vezes, ao desamparo pela doença e pela deficiência), também explica, pelo menos parcialmente, o referido aumento da procura de habitação social.

[Acesso das pessoas com deficiência a edifícios públicos]

Como se referiu anteriormente, as vulnerabilidades graves também podem estar relacionadas com incapacidades duradouras físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais, as quais, em interação com várias barreiras, impedem a plena e efetiva participação na sociedade em condições de igualdade. Em regra, as queixas sobre discriminações, diretas e indiretas, por causa da deficiência impuseram intervenções em casos concretos. Foi, por exemplo, o que sucedeu na instrução de processos abertos em resultado de queixas (em número de 8) sobre a falta de condições de acessibilidade de equipamentos de utilização coletiva.

Se dúvidas houvesse, a pluralidade de situações denunciadas — que abrangem, designadamente, unidades de saúde, edifícios da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, serviços da Administração Tributária e estabelecimentos escolares — é reveladora da persistência do incumprimento das normas técnicas que foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, que veio substituir o Decreto-Lei n.º 123/97, de 22 de maio, que já visara a eliminação de barreiras urbanísticas e arquitetónicas nos edifícios públicos, equipamentos coletivos e via pública, sem qualquer sucesso.

O próprio edifício sede da Provedoria de Justiça foi visado numa queixa relativa à falta de condições de acessibilidade por causa das barreiras físicas com que se deparam aos cidadãos que aqui se dirigem. Ainda que a queixa visasse a própria instituição Provedor de Justiça, não deixou de ser aberto e instruído o competente processo, em cujo âmbito foi solicitada uma peritagem às instalações deste órgão do Estado — ao abrigo do protocolo de colaboração celebrado entre este órgão do Estado e a Ordem dos Arquitetos, a que adiante se fará referência —, no que respeita às possibilidades de tornar o edifício devidamente acessível.

O relatório avaliou as irregularidades dos edifícios que compõem as instalações da Provedoria de Justiça, à luz das normas técnicas de acessibilidade, na perspetiva tanto das pessoas exteriores à instituição, como dos seus colaboradores, apresentando também sugestões com vista à adaptação das atuais instalações às normas de acessibilidade em vigor. Na conclusão da instrução, foi a queixosa informada de que, mesmo perante as limitações inerentes aos condicionalismos orçamentais existentes, prosseguem as diligências no sentido de dotar a sede da Provedoria de Justiça das indispensáveis condições de acesso.

Adicionalmente, casos houve em que, invocando expressamente a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, este órgão do Estado tomou posições de alcance geral, como por exemplo a que se referiu à equiparação dos apoios concedidos aos universos olímpico e paralímpico, adiante desenvolvida.

[Ordenamento do território - Infraestruturas rodoviárias]

Quanto ao *direito ao ordenamento do território*, uma fatia substancial de queixosos é constituída, para além dos proprietários de prédios e dos promotores de obras, por utilizadores das infraestruturas ou equipamentos municipais. Relativamente a estas queixas, assinala-se que, não obstante estar entregue a outro departamento da assessoria a matéria dos assuntos

rodoviários, são instruídos nesta unidade temática os processos envolvendo a Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa (EMEL), ainda que apenas na parte que se refere à existência de erros administrativos que resultem, designadamente, de procedimentos inadequados daquela empresa municipal.

Nestes casos, é importante referir, atendendo ao enquadramento estatutário do âmbito de intervenção deste órgão do Estado, que há sempre o cuidado de esclarecer os queixosos de que não é junto da Provedora de Justiça que devem ser contestados os factos constitutivos das infrações rodoviárias, designadamente quando existe divergência de entendimentos sobre a factualidade dada como provada e não provada, pois que tal corresponderia a uma duplicação, indevida, do exercício das competências próprias da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, que é a entidade especialmente prevista na lei para apreciar as defesas dos automobilistas acusados de violarem as disposições do Código da Estrada.

Dos pedidos de intervenção junto da EMEL, assinala-se os que se referem à utilização do *ePark*, uma aplicação eletrónica criada por aquela empresa municipal para o pagamento do estacionamento por telemóvel. Foi o que se passou, por exemplo, relativamente às queixas sobre erros de digitação das matrículas das viaturas (situações em que, não obstante um dos caracteres/números ser incorretamente introduzido, é possível demonstrar ter-se tratado de lapso) e também numa situação sobre a ultrapassagem do prazo de validade de um *voucher* concedido no âmbito de uma campanha promocional, caso em que, subsistindo dúvidas acerca da clareza da informação prestada a respeito da sua validade, a EMEL entendeu atribuir um valor equivalente para ser utilizado pelo utente.

[Autarquias - Identificação através do NIF]

Outro segmento relevante de queixosos provém dos utentes dos serviços públicos que são prestados diretamente pelas *autarquias*. De entre a diversidade de questões trazidas à Provedora de Justiça destacaram-se as queixas de cidadãos que se opunham a facultar o Número de Identificação Fiscal (NIF) para identificação e registo nas bases de dados das autarquias, situação que motivou tomada de posição deste órgão do Estado, explicitando que o NIF é um número sequencial destinado exclusivamente ao tratamento de informação de índole fiscal e aduaneira, não podendo ser exigido como meio obrigatório de identificação nas demais situações, devendo as autarquias utilizar o número de identificação civil ou do passaporte. Na sequência desta intervenção, vários municípios dispuseram-se a alterar o procedimento de identificação e registo, em conformidade com o disposto nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 14/2013, de 28 de janeiro.

[Ambiente]

É reconhecidamente difícil o tratamento das queixas relativas a *questões ambientais* quando estão em causa conceitos tecnológicos, conhecimentos especializados e regras

próprias de determinada ciência ou técnica. Nestes casos, a atuação deste órgão do Estado reporta-se, em primeira linha, aos limites sindicáveis da margem de livre decisão administrativa, a saber, a incompetência, o desrespeito pelo fim visado pela lei, a falta de fundamentação, o erro nos pressupostos (de facto e de direito), o erro manifesto, a violação de direitos, liberdades e garantias e o desrespeito pelos princípios gerais da atividade administrativa.

Refira-se que a necessidade de conhecimentos especializados não impede, de todo, a averiguação das situações denunciadas, antes impõe a intervenção de organismos públicos que possam trazer à instrução o *know-how* necessário. Foi o que sucedeu na instrução da queixa sobre a (alegada falta de) qualidade da água da Ria Formosa, afetada pelas descargas de águas residuais, com prejuízo para o valor ecológico e socioeconómico do sistema lagunar, na qual vinha mencionada a contaminação causada por descargas de diversas Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR). Tendo sido ouvidas a Agência Portuguesa do Ambiente/Administração da Região Hidrográfica do Algarve e o Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA) foi possível concluir que a Ria Formosa está classificada como zona sensível, que é mantida em observação no âmbito da monitorização dos recursos hídricos e que não foi encontrada relação entre a ocorrência de toxinas de bivalves de zonas lagunares/estuarinas e as descargas de estações de tratamento de águas residuais.

Apesar das *supra* referidas dificuldades, a aplicação dos *princípios da prevenção* e da *precaução* justifica que, tendo sido expostas à Provedora de Justiça preocupações com efeitos na saúde pública e no ambiente, da utilização em Portugal de herbicidas que contêm glifosato, o Secretário de Estado da Agricultura e Alimentação tenha sido ouvido sobre eventuais ações conjuntas entre as autoridades responsáveis pela agricultura, alimentação, saúde pública e ambiente para avaliar o impacto da utilização de pesticidas com glifosato em Portugal; quanto a eventuais ações de informação e sensibilização sobre os riscos resultantes do uso de herbicidas com glifosato; e sobre o controlo da aplicação de herbicidas com glifosato nas explorações agrícolas/florestais e em zonas urbanas, zonas de lazer e vias de comunicação. Ainda que não esteja concluída, a instrução permitiu já reconhecer cuidados na monitorização, nomeadamente, da presença daquele herbicida nos géneros alimentícios.

Noutro domínio ambiental, foi instruído processo sobre a omissão da regulamentação dos níveis da exposição humana máxima admitida a campos eletromagnéticos derivados das linhas, instalações ou equipamentos de alta e muito alta tensão. Depois de, em 2016, a Assembleia da República ter recomendado a urgente aprovação de regras e de, em 2017, ter sido criado o «Grupo de Trabalho para os Campos Eletromagnéticos», foi finalmente aprovado, em 2018, o diploma que estabeleceu critérios de minimização e de monitorização da exposição da população a campos magnéticos, elétricos e eletromagnéticos que devem orientar a fase de planeamento e construção de novas linhas de alta tensão e muito alta tensão.

Não dispondo de poderes de decisão vinculativos, as dificuldades de atuação do Provedor de Justiça na área do ambiente também residem, por vezes, na pluralidade de entidades intervenientes e na dispersão das respetivas competências. Sendo assim, o papel central deste órgão do Estado passa, por vezes, pela promoção do diálogo. No decurso da instrução de processo desencadeado com queixa logrou-se a cessação da laboração de uma central de betonagem que funcionava irregularmente — com a tolerância da autarquia, mas com

significativas implicações negativas para a saúde pública e a segurança de pessoas e bens —, depois de ter sido possível reunir, sob a égide da autarquia, os diversos queixosos, o industrial e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional competente.

De facto, uma das mais importantes tarefas do Provedor de Justiça traduz-se na procura, em colaboração com os órgãos e serviços competentes, das soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos e ao aperfeiçoamento da ação administrativa, de acordo com o que está estatuído na alínea c) do n.º 1 do artigo 21.º do Estatuto. Veja-se a situação em que havia sido reclamada a circunstância de a Câmara Municipal de Cascais ter concedido licença extraordinária de ruído para a exploração de recinto de treinos de um clube desportivo até às 23 horas, o que habilitava a cessão onerosa a terceiras entidades que não se coíbiam de utilizar o recinto, diariamente, para além dos limites horários autorizados. Contactada a autarquia quanto à disponibilidade em adotar providências que melhor salvaguardassem a tranquilidade dos moradores, nomeadamente restringindo o licenciamento dos eventos ruidosos, veio o executivo municipal a adotar medidas para precaver ulteriores treinos ruidosos no período noturno, denegando a concessão do respetivo licenciamento no decurso do ano de 2018.

No domínio concreto da colaboração com os poderes públicos o Provedor de Justiça tem procurado, desde há muito, contribuir para o combate à *poluição sonora* e para a defesa do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos. Desde logo, através do *Manual de Boas Práticas sobre o Controlo de Ruído*¹⁵, que não só contém sugestões ao Governo de natureza administrativa e legislativa a respeito do controlo municipal do ruído, algumas delas especificamente dirigidas ao Ministro da Administração Interna no que respeita às incumbências da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, mas também informações de utilidade prática para os serviços municipais responsáveis pela matéria do ruído, designadamente no que se refere ao tratamento das queixas sobre atividades ruidosas temporárias, atividades ruidosas sazonais, ruídos de vizinhança e as questões particulares dos sinos e amplificadores sonoros.

Esta ação de colaboração no aperfeiçoamento do exercício dos poderes públicos de prevenção e controlo do ruído passa também, em casos concretos, por sugestões de fixação de condicionalismos concretos nas licenças municipais especiais de ruído que são concedidas a promotores de festejos e espetáculos.

Estando a Provedora de Justiça ciente da escassez de meios financeiros e humanos com que se debatem os municípios, com prejuízo (também) das tarefas de fiscalização e controlo do ruído, este órgão do Estado tem insistido na necessidade da revisão dos regulamentos municipais, designadamente para que, no limite, prevejam a intimação dos responsáveis pelas atividades ruidosas para que procedam aos ensaios acústicos que possam comprovar o cumprimento dos limites regulamentares das emissões sonoras.

¹⁵ http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boas_praticas_municipal_ruído.pdf

[Tomadas de posição]

Por fim, importa agora fazer referência a relevantes tomadas de posição da Provedora de Justiça em matéria de direitos ambientais, urbanísticos e culturais, e serviços de interesse geral.

*

Começando pela preocupação com a proteção dos consumidores dos serviços públicos essenciais, particularmente quando existe o risco de suspensão do fornecimento de água ou de eletricidade, destaca-se a tomada de posição junto da Câmara Municipal de Lagos sobre a utilização da correspondência postal simples para o envio de faturas relativas ao consumo de água e a eventualidade do extravio de correspondência, porquanto é praticamente impossível que o consumidor prove que não recebeu a fatura. Assim, foi sugerida a alteração do Regulamento do Serviço de Abastecimento Público de Água, por forma a ser prevista a possibilidade de envio de uma fatura eletrónica aos consumidores que assim o desejem.

*

A mesma preocupação de proteção dos utentes esteve na origem de chamada de atenção à EDP Comercial sobre a necessidade de ser observado o disposto no Regulamento de Relações Comerciais do Sector Elétrico da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), quanto aos elementos que devem constar das faturas de energia elétrica, no sentido de permitirem uma completa, clara e adequada compreensão dos valores, o que nem sempre acontece.

*

Ainda no domínio da proteção dos consumidores, foi analisada queixa contra empresa que operava no mercado de venda a retalho de gás e energia elétrica a consumidores finais, por ter sido imposta a vinculação de um contrato de fornecimento de energia, com fundamento em adesão manifestada no âmbito de um contacto telefónico que não ocorreu. No desfecho da instrução do processo, a Provedora de Justiça concluiu ser inadmissível, em face das exigências legais, que um utente fosse informado de que mesmo que o contrato não fosse devolvido devidamente assinado, ficaria vinculado com o envio da primeira fatura. Por outro lado, sugeriu à empresa que diligenciasse, junto da empresa contratada em regime de *outsourcing* por ela contratada, no sentido da revisão dos procedimentos de contratação e do cabal cumprimento do dever de informação pré-contratual.

*

Como já se aflorou anteriormente, após ter recebido várias queixas sobre os custos associados à utilização por serviços públicos e empresas detidas pelo Estado de linhas telefónicas de custos acrescidos (com os prefixos 707), a Provedora de Justiça dirigiu-se ao Governo, chamando a atenção para a circunstância da utilização deste meio de contacto com os utentes desrespeitar a legislação em vigor. Adicionalmente, a Provedora defendeu que não é permitida a utilização de números de telefone de custos acrescidos no âmbito de relações jurídicas de consumo, designadamente linhas de apoio e de assistência técnica pós-venda disponibilizadas por operadores económicos privados e pelo sector empresarial do Estado.

*

Do mesmo passo, no âmbito da instrução de queixa a propósito de não estar consagrada a equiparação dos prémios e das bolsas atribuídas aos atletas paralímpicos com os prémios e as bolsas atribuídas aos atletas olímpicos, a Provedora de Justiça considerou que a diferenciação poderia configurar uma situação de discriminação com base na deficiência, para além de colocar em causa o disposto na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, tendo dirigido tomada de posição ao Secretário de Estado da Juventude e do Desporto. Em resposta, este órgão do Estado foi informado de que o Contrato Plurianual do Programa de Preparação Paralímpica fora publicado no *Diário da República* n.º 22, 2.ª série, de 31-01-2018, prevendo a convergência, no Ciclo 2018-2021, com aumentos anuais progressivos, das condições dos universos olímpico e paralímpico, designadamente quanto à matéria das bolsas e às verbas disponibilizadas para a preparação desportiva. Para além de se abranger os atletas paralímpicos, compreendia ainda a melhoria das bolsas dos treinadores e dos técnicos assistentes/guias, equiparando-as às do universo olímpico. Por outro lado, foi igualmente manifestada a intenção de concretizar a equiparação dos prémios previstos na Portaria n.º 103/2014, de 15 de maio, relativos aos êxitos desportivos nos contextos olímpico e paralímpico¹⁶.

*

Quando a magistratura de influência do Provedor de Justiça não permite resolver, diretamente junto da entidade visada, as situações de ilegalidade encontradas, a instrução dos processos abertos em virtude do recebimento queixas pode culminar com pedido dirigido ao Ministério Público para que, ao abrigo do n.º 2 do artigo 9.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, pondere propor ação destinada à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida e o património cultural.

Foi o que sucedeu na situação, relativa ao licenciamento de obras no denominado Palácio da Anunciada, que não teria acautelado a destruição do jardim e a demolição de escadaria e de azulejos, bem como das mansardas pombalinas. Assim, ao abrigo de uma disposição estatutária que o determina, entendeu-se efetivar participação ao Ministério Público, no caso, à

¹⁶ <http://www.provedor-jus.pt/?idc=136&idi=17631>

Procuradoria da República junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, exatamente, por se considerar que o licenciamento poderia estar ferido de nulidade, por falta de parecer prévio da Estrutura Residente Consultiva, em violação do Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente.

[Formas de Atuação e Diálogo institucional]

Sendo certo que a intervenção da Provedora de Justiça, para além de não ter carácter vinculativo, decorre por meios informais e expeditos, é verdadeiramente instrumental a colaboração das entidades visadas. Eventuais demoras na prestação dos esclarecimentos que, dispõe o artigo 34.º do Estatuto, devem sempre ser pedidos, são suscetíveis de atingir o âmago da atividade deste órgão do Estado, em prejuízo não só dos que o procuram como, também, da melhoria dos serviços públicos prestados. É com satisfação que se assinala que a colaboração das entidades visadas tem conhecido uma evolução favorável.

Por vezes, mesmo entidades que são visadas em número reduzido de queixas podem justificar uma referência muito elogiosa, pela empenhada cooperação prestada à Provedora de Justiça. É o que tem sucedido com a Câmara Municipal da Vidigueira no tratamento de processo relativo às necessidades habitacionais das comunidades ciganas instaladas na área do respetivo município.

Assinale-se, por outro lado, que, para permitir uma instrução mais célere dos processos em que são visados os serviços de urbanismo da Câmara Municipal de Lisboa, foi celebrado, e está a ser aplicado com grande utilidade, um protocolo de colaboração que permitiu a designação de pontos focais em ambas as instituições e o estabelecimento de procedimentos simples de resolução de eventuais dificuldades. Mantiveram-se igualmente ativos, com efeitos práticos muito positivos, os canais privilegiados de comunicação com as Câmaras Municipais de Sintra e de Cascais. Diga-se, aliás, que em geral tem sido muito frutífera a experiência de encontrar pontos focais de contacto junto das diversas entidades visadas, sejam serviços da administração central, órgãos ou empresas da administração local, ou empresas prestadoras de serviços de interesse geral.

Importa ainda destacar, positivamente, a instrução dos processos relativos à atividade dos Correios de Portugal, muito facilitada pela cooperação da empresa, que presta à Provedora de Justiça informações circunstanciadas e de forma expedita.

No que diz respeito à Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa (EMEL), os problemas que vão sendo detetados têm, via de regra, uma resposta rápida e satisfatória, através de canal privilegiado de contacto que, desde há algum tempo, se encontra estabelecido com a Provedoria da EMEL.

Outra prática regularmente utilizada é a promoção do diálogo entre as partes (a que vamos chamar *mediação informal*) e que, embora possa partir de um pedido do queixoso ou da entidade visada, exige a plena aceitação da contraparte. O carácter informal da intervenção do Provedor de Justiça, aliado à constante preocupação de celeridade, permitem muitas vezes estabelecer pontes e encontrar soluções que escapam aos procedimentos mais formais. A

título de exemplo, iniciou-se em 2018, mas ainda está em curso, um processo de mediação entre comerciantes com estabelecimento na Rua de São Lázaro e a Câmara Municipal de Lisboa, relativamente à desocupação dos imóveis daquela via e ao pagamento de indemnizações, no âmbito de um projeto municipal de regeneração urbana.

Apesar de se verificar, em termos gerais, uma boa colaboração por parte das entidades visadas na instrução dos processos, por vezes, a discordância com a atuação dos serviços visados pode justificar a participação ao Ministério Público. Tal sucedeu no processo relativo ao licenciamento de obras no denominado Palácio da Anunciada, em Lisboa.

Por vezes, a complexidade técnica das questões suscitadas na instrução dos processos aconselha, ou até impõe, que se encontrem apoios especializados, designadamente recorrendo a parcerias com entidades externas que dominem os conhecimentos e as regras próprias da ciência ou da técnica em causa, permitindo ao Provedor de Justiça tomadas de posição mais fundamentadas e em domínios mais especializados. Neste particular, merece referência o protocolo celebrado com a Ordem dos Arquitetos, com o objetivo de agilizar o procedimento relativo à nomeação de peritos arquitetos no âmbito do esclarecimento de dúvidas de natureza técnica no domínio da arquitetura, emergentes dos processos de queixa abertos na Provedoria ou relacionados com a sua atividade. Como se referiu anteriormente, foi no âmbito deste protocolo que se realizou uma peritagem às instalações da própria Provedoria de Justiça, com vista a identificar os trabalhos necessários a fim de tornar o edifício sede deste órgão do Estado devidamente acessível.

*

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



Joaquim Pedro Cardoso da Costa (Provedor-Adjunto), Elsa Dias (Coordenadora) e Assesores
Unidade Temática 2 – Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores.

Em 2018, os assuntos fiscais e os problemas económico-financeiros originaram a abertura de 1248 procedimentos (o que corresponde a mais 8 procedimentos do que em 2017). De entre estes, e como habitualmente, são os assuntos fiscais que têm maior representatividade: cerca de 76% do total¹⁷. Os restantes 24%¹⁸ tiveram na sua origem assuntos económico-financeiros, aí se incluindo, nomeadamente, as queixas recebidas em matéria de banca, seguros, transportes, comércio, apoios e subsídios.

Para enquadramento da reflexão que procurará fazer-se de seguida quanto ao número e natureza das questões que levaram os cidadãos a dirigir-se à Provedora de Justiça em 2018, atente-se no quadro *infra*, que trata os dez temas mais visados nas queixas recebidas ao longo deste ano:

¹⁷ 948 procedimentos.

¹⁸ 300 procedimentos.

QUADRO 9

OS DEZ TEMAS MAIS VISADOS NAS QUEIXAS RECEBIDAS

	Assunto	Procedimentos abertos
1.º	Execuções Fiscais	344
2.º	IRS	175
3.º	Taxas de portagem	113
4.º	Transportes	90
5.º	Banca	84
6.º	Tributação do património e IS	80
7.º	Tributação Automóvel	46
8.º	Fundos europeus e nacionais - Agricultura	39
9.º	Comércio	26
10.º	Seguros	19

[Fundos Agrícolas]

Uma das alterações mais notórias relativamente a anos anteriores é, sem dúvida, a do número de queixas sobre a atribuição de apoios no âmbito da atividade agrícola que triplicou relativamente a 2017 (39 procedimentos por oposição a 12) e ocupa, este ano, o 8.º lugar na lista dos assuntos mais visados. Tal facto ficou a dever-se a circunstâncias muito especiais, diretamente relacionadas com os incêndios que atingiram o território do continente no ano de 2017, na sequência dos quais foram aprovados programas de apoio à agricultura e às empresas. A forma como se processou a aplicação desses apoios, mormente o seu âmbito de aplicação e os prazos fixados para apresentação de candidaturas, gerou um excecional afluxo de queixas nesta matéria, na sua larga maioria apresentadas por agricultores, mas algumas também apresentadas pelos empresários afetados pelos incêndios de outubro de 2017.

A instrução dos procedimentos foi efetuada junto dos membros do Governo com competência nas matérias em causa – Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural para os apoios à atividade agrícola e Ministro do Planeamento e das Infraestruturas para os apoios à atividade empresarial – tendo-se registado, em ambos os casos, a boa colaboração com este órgão do Estado, com resultados positivos e imediatos no caso dos apoios às empresas lesadas pelos incêndios de outubro de 2017, já que nesta matéria foi publicado, em maio de 2018, diploma que, por um lado, aumentou para 85% a taxa de financiamento das empresas afetadas pelos incêndios de outubro, equiparando-a às taxas em vigor para as empresas afetadas pelos incêndios de junho do mesmo ano e, por outro lado, eliminou a exigência de contabilidade organizada como requisito de candidatura aos apoios em causa.

Quanto aos apoios às atividades agrícolas afetadas pelos incêndios, não se logrou alcançar a solução desejada, de abertura de novo período de candidaturas que beneficiasse aqueles que, por desconhecimento ou falta de meios, não se haviam candidatado aos apoios no curto

prazo de 10 dias de que dispuseram, concedidos no mês seguinte ao do incêndio quando muitos dos lesados se encontravam ainda longe de ter procedido ao levantamento de todos os danos.

O Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural comprometeu-se, ainda assim, a reapreciar os casos em que a extemporaneidade das candidaturas tivesse sido justificada por motivos de força maior. Desta disponibilidade foram os queixosos informados, tendo-lhes sido sugerido que, junto do referido Ministério, produzissem prova de eventuais motivos de força maior justificativos da extemporaneidade das suas candidaturas, mantendo-se a Provedora de Justiça disponível para voltar a intervir em caso de omissão de resposta ou de resposta da qual os queixosos fundamentadamente discordem. No final do ano ainda não era conhecido o desfecho destes casos.

[Transportes]

Em quarto lugar na tabela dos assuntos mais visados nas queixas encontram-se, este ano, os problemas reportados pelos utilizadores de transportes públicos. Mais do que o lugar que a matéria em causa ocupa nesta tabela, é a evolução do número de queixas ao longo dos últimos anos que preocupa e demanda reflexão: em apenas dois anos, praticamente duplicou¹⁹ o número de cidadãos que se dirigiram à Provedora de Justiça acerca das condições em que ocorre o transporte de passageiros, acerca dos atrasos e cancelamentos de voos e pagamento das compensações por isso devidas ou, ainda, acerca do regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em transportes coletivos de passageiros.

Em consequência da crónica falta de investimento na infraestrutura e no material circulante, traduzida no envelhecimento, no desgaste e em constantes avarias dos comboios²⁰ sujeitos a rotações cada vez maiores, na falta de material circulante e na insuficiência de meios humanos para manutenção, o ano de 2018 registou um substancial agravamento de problemas no sector ferroviário, com enorme visibilidade e impacto junto dos utentes.

Com reflexos em toda a oferta da CP – Comboios de Portugal, E.P.E. (CP) – serviços de longo curso, serviços de âmbito regional e serviços de transporte urbano e suburbano –, tais constrangimentos fizeram-se sentir, sobretudo, através da supressão de comboios, do incumprimento dos horários, da sobrelotação das composições e da falta de conforto do serviço.

Sendo particularmente sensível, o assunto mereceu a necessária atenção da Provedora de Justiça, que, a partir dos casos concretos e pessoais dos cidadãos queixosos, viria a inteirar-se dos problemas estruturais subjacentes e, em fase ulterior da sua intervenção, a monitorizar a situação.

Dos vários procedimentos abertos, destacam-se os respeitantes às Linhas do Oeste e do Alentejo (Casa Branca-Évora), especialmente afetadas, tendo a CP elucidado a Provedora de Justiça das medidas equacionadas/tomadas para mitigação do problema – reforço de meios e aprovação de um novo modelo produtivo, ajustando a oferta aos recursos disponíveis -, cuja

¹⁹ 48 procedimentos abertos em 2016, 73 abertos em 2017 e 90 abertos em 2018.

²⁰ Nas linhas regionais a idade média das composições era, até muito recentemente, de 50 anos.

resolução definitiva estaria, em boa medida, condicionada à aquisição de novo material circulante, dependente de autorização da tutela.

Para reposição do nível de qualidade de serviço adequado, o Governo, a par da autorização concedida à Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário para contratação de uma centena de novos trabalhadores e integração de quarenta em situação precária, viria a aprovar um plano de aquisição de material circulante (22 comboios regionais) para a CP – Comboios de Portugal, no valor de 168,21 milhões de euros.

Como se crê resultar evidente da natureza e dimensão dos problemas que se encontram a montante das queixas recebidas pela Provedora de Justiça acerca do transporte ferroviário, a respetiva resolução apenas será possível se a vontade e possibilidade de reforçar o investimento na ferrovia se mantiverem e renovarem nos próximos anos.

Não podendo substituir-se aos órgãos e entidades com competência para assegurar esse investimento, a Provedora de Justiça continuará, porém, a acompanhar a situação de perto, mantendo-se disponível e empenhada em contribuir para a melhoria de uma situação que, em 2018, terá atingido um ponto de quase rutura.

De um modo geral, a colaboração obtida na instrução dos procedimentos sobre transportes foi boa. Com efeito, quer as operadoras, quer as entidades reguladoras (AMT - Autoridade da Mobilidade e dos Transportes e ANAC - Autoridade Nacional de Aviação Civil, consoante o tipo de transporte em causa), prestaram respostas que permitiram, em regra, a resolução das questões colocadas, salvo, evidentemente, quando essa resolução estava dependente de medidas de natureza estrutural, como é o caso da situação acima descrita a propósito do transporte ferroviário. Todavia, mesmo nesses casos, é justo dizer que os pedidos de informação e de esclarecimento foram respondidos de forma célere e detalhada, circunstância que se espera possa contribuir para continuar a aprofundar o conhecimento deste órgão do Estado sobre a matéria.

[Execuções Fiscais]

Em 2018, na sequência de uma preocupação que vem de anos anteriores, foi aberto procedimento de iniciativa da Provedora de Justiça destinado a inspecionar diversas Secções de Processo Executivo da Segurança Social, uma vez que as queixas contra estes serviços, encarregados de cobrar coercivamente as dívidas à Segurança Social, vêm assumindo relevo crescente: dos 344 procedimentos abertos em 2018 sobre execuções fiscais – o tema mais visado de entre todos os assuntos que se encontram afetos a esta unidade temática –, cerca de 64%²¹ versam sobre a atividade das referidas Secções de Processo.

Por se ter constatado, ao longo dos últimos anos, que as situações descritas nas queixas recebidas e – não raro – confirmadas pela instrução de cada procedimento, não tinham na sua origem meros lapsos ou imprecisões pontuais, antes revelando situações mais preocupantes de desconhecimento – ou, pelo menos, de não reconhecimento – de direitos e garantias

²¹ 218 queixas.

dos executados, optou-se por inspecionar um conjunto de Secções de Processo Executivo da Segurança Social, escolhendo serviços de diferentes dimensões e situados em locais do território continental geograficamente afastados, a fim de recolher uma amostra tão variada e representativa quanto possível do universo a inspecionar.

A experiência dos últimos anos de instrução de procedimentos abertos sobre este tema, fez com que as inspeções abordassem diversas questões sobre a organização e tramitação dos processos de execução fiscal, nomeadamente: notificações e citações, prescrição, promoção e cancelamento de penhoras, respeito pelos mínimos de impenhorabilidade de salários, pensões e saldos bancários, compensações, reversões, planos prestacionais, garantias, oposições à execução e embargos de terceiro, entre outros assuntos. Foi igualmente prevista a recolha de elementos e a apreciação das condições e meios de trabalho dos funcionários que têm a seu cargo a instrução dos processos de execução fiscal da Segurança Social, atenta a importância que tais fatores têm, necessariamente, na qualidade e eficiência do serviço prestado aos cidadãos.

Por último, foi também prevista a análise da relação existente entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., que tem por missão recuperar a dívida à Segurança Social através da cobrança coerciva assegurada, precisamente, pelas Secções de Processo Executivo a inspecionar, e o Instituto da Segurança Social, I.P., responsável pelo cumprimento das obrigações contributivas dos cidadãos e empresas e pela arrecadação de receitas em sede de cobrança voluntária.

Note-se que, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. foi informado da intenção da Provedora de Justiça de efetuar as inspeções em questão, tendo correspondido positiva e rapidamente ao pedido de indicação de um serviço que pudesse ser tido como modelo para ponto de partida das visitas inspetivas, as quais tiveram início no ano de 2019.

Espera-se que na sequência desta inspeção possam vir a ser identificadas formas de melhorar o respeito pelas garantias dos executados, sem descuidar a eficiência na cobrança dos valores efetivamente devidos.

[IRS]

Como é habitual, as queixas sobre IRS ocupam um dos lugares cimeiros da tabela dos assuntos mais visados. Ocupam este ano o segundo lugar, com 175 procedimentos abertos, um número bastante próximo do verificado em 2017²².

A Recomendação n.º 4/B/2018, de 2 de outubro²³, retomou tema que tem já um longo historial de intervenções do Provedor de Justiça, junto de diferentes Executivos: a defesa da ideia de que ninguém deve ser fiscalmente penalizado pelo facto de receber tardiamente rendimentos que lhe são devidos, e por motivo que não lhe é imputável.

²² Foram 194 os procedimentos abertos sobre IRS em 2017.

²³ Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=17678>

Foram essencialmente dois os motivos que levaram a Provedora de Justiça a retomar, em 2018, um assunto que fora objeto de uma primeira Recomendação dez anos antes²⁴ e que posteriormente motivou intensa troca de correspondência entre diferentes titulares do cargo de Provedor de Justiça e diferentes Executivos, tendo ainda sido exposto à Comissão para a Reforma do IRS.

O primeiro motivo que justificou o regresso a este tema foi a constatação de que, ao longo destes 10 anos – e não obstante algumas melhorias pontuais no sistema de tributação de rendimentos reportados a anos anteriores –, continuaram a chegar ao Provedor de Justiça casos concretos de cidadãos amplamente penalizados pelo referido sistema de tributação.

Nestes 10 anos foram recebidas mais de 100 queixas, número que seguramente não impressiona tanto quanto a leitura de cada um dos casos narrados pelos cidadãos prejudicados. Ao tributar, no ano do recebimento, salários e/ou pensões que deveriam ter sido pagos em anos anteriores, o sistema vigente provoca, nos casos mais graves e que, infelizmente, não são raros, a sujeição a tributação dos montantes em causa, os quais, se tivessem sido pagos em tempo, teriam ficado abaixo do limite mínimo de tributação, logo, sobre eles não teria recaído IRS.

Uma década de leitura de queixas descrevendo agregados com dificuldades no pagamento de um imposto que nunca seria devido se o pagador dos rendimentos – o Estado, na larguíssima maioria das situações – não os tivesse pago com atraso seria, por si só, motivo suficiente para justificar o regresso ao assunto.

A este motivo de intervenção juntou-se um outro: conforme se lerá mais adiante neste Relatório, foram quase 1000 os cidadãos que, em 2018, reportaram atrasos na decisão dos requerimentos para atribuição de pensões, número significativamente mais elevado do que o registado em anos anteriores. É de prever, portanto, que mais queixosos se nos dirijam, em anos vindouros, repetindo-se e, eventualmente, agravando-se os relatos de dificuldades de pagamento do imposto apurado relativamente aos retroativos, em especial por pensionistas titulares de baixos rendimentos.

Não foi ainda em 2018, porém, que se logrou alterar o entendimento do Executivo sobre a tributação destes rendimentos. Na resposta à Recomendação n.º 4/B/2018, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais justificou o seu não acatamento com “razões de operacionalidade e de economia de meios”, com a alusão a Acórdão do Tribunal Constitucional que se pronunciou pela não inconstitucionalidade da norma do Código do IRS que contém o regime em questão²⁵ e concluindo, por fim, que a alteração legislativa recomendada não seria oportuna.

Cada um destes argumentos suscita dúvidas diferentes: por um lado, se a economia de meios do Estado deve ser conseguida à custa do prejuízo financeiro dos contribuintes que recebem tardiamente, e sem culpa própria, rendimentos não raro devidos pelo próprio Estado. Por outro, quando será oportuna a alteração de um regime que suscita fundadas queixas desde o início da sua vigência, há quase 20 anos²⁶.

²⁴ Recomendação n.º 7/B/2008, de 26 de junho, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=1125>

²⁵ Acórdão n.º 306/2010, de 14 de julho, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 186, de 23 de setembro, in <https://dre.pt/pesquisa/-/search/2679174/details/maximized>

²⁶ A norma contestada vigora desde 2001. Até então vigorava o regime cuja reposição se deseja, de reporte dos rendimentos auferidos em anos anteriores ao ano a que dizem respeito e respetiva tributação de acordo com as regras e taxas então vigentes.

No tocante à interpretação e aplicação de normas do Código do IRS, há que dar nota de desfecho mais animador, já que se logrou sensibilizar a Autoridade Tributária e Aduaneira para a situação dos pais cujos filhos, enquanto menores, tivessem estado em guarda conjunta com residência alternada e que pretendiam, justamente, beneficiar do novo regime de tributação de sujeitos passivos com guarda conjunta²⁷ quando os filhos atingissem a maioridade, desde que, obviamente, reunissem os requisitos constantes do artigo 13.º, n.º 5, alínea b), do Código do IRS²⁸.

Por ocasião da audição da Direção de Serviços do IRS, em momento prévio à tomada de posição final sobre a questão, a Provedora de Justiça salientou a circunstância de a lei civil²⁹ dispensar já os filhos maiores que na menoridade estavam à guarda de apenas um dos pais e recebiam pensão de alimentos do outro progenitor, de requererem em tribunal pensão de alimentos a um, ou a ambos.

Deste modo, caso a interpretação da lei fiscal não acompanhasse esta simplificação introduzida na lei civil, os filhos maiores que tivessem vivido a sua menoridade em guarda conjunta, para não prejudicarem os pais que se viam impossibilitados de continuar a dividir as despesas dos filhos e beneficiar das respetivas deduções à coleta, ver-se-iam obrigados a formalizar em tribunal pedidos de pensões de alimentos, por motivos estritamente fiscais. Foi com agrado que se recebeu resposta da Direção de Serviços do IRS consentânea com a tese perfilhada pela Provedora de Justiça.

[Tributação do Património]

No tocante à tributação do património, o ano foi marcado pela resolução de problemas importantes relacionados com o Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI) registados em anos anteriores e expostos ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em setembro de 2017³⁰ e em setembro de 2018. Embora a resposta a tais ofícios apenas tenha sido recebida já no decurso do ano de 2019, a larga maioria dos assuntos abordados acabaria por ser resolvida de forma satisfatória.

Quanto aos problemas decorrentes da não opção pela tributação conjunta por parte de contribuintes casados ou unidos de facto e conseqüente sujeição ao pagamento de AIMI no primeiro ano de vigência deste imposto, a argumentação expendida na comunicação oportunamente dirigida ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais mereceu acolhimento, satisfazendo assim a pretensão de dezenas de cidadãos que se haviam dirigido ao Provedor de Justiça a este respeito.

²⁷ O novo regime fiscal de tributação de rendimentos de pais com guarda conjunta, previsto no Código do IRS, foi introduzido pela Lei n.º 106/2017, de 4 de setembro e veio operacionalizar a repartição, entre os progenitores, dos rendimentos e deduções de dependentes relativamente aos quais as responsabilidades parentais sejam exercidas em conjunto, nomeadamente quando em regime de residência alternada.

²⁸ A saber: não terem mais de 25 anos nem auferirem anualmente rendimentos superiores ao valor da retribuição mínima mensal garantida.

²⁹ Artigo 1905.º, n.º 2, do Código Civil, alterado pela Lei n.º 122/2015, de 1 de setembro.

³⁰ Sobre o assunto, ver *Relatório à Assembleia da República - 2017*, pág. 60.

As formalidades exigidas aos herdeiros – em especial, ao cabeça de casal – para afastar a equiparação da herança a pessoa coletiva, para efeitos de AIMI, foram também objeto de análise, tendo-se sugerido a simplificação do procedimento previsto no artigo 135.º-E do Código do IMI.

Recorde-se que nos termos de tal disposição legal, o afastamento da equiparação da herança a pessoa coletiva é condição para aplicação de um regime de tributação mais favorável mas está dependente da apresentação de diferentes declarações: uma pela herança, através do cabeça de casal, outra por cada um dos herdeiros, incluindo o mesmo cabeça de casal.

A Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2018), veio permitir que, no prazo de 120 dias contados a partir do prazo do pagamento voluntário do AIMI, os contribuintes pudessem manifestar ou alterar as opções referidas no artigo 135.º-E do Código do IMI, ou seja, não se dispensa o cabeçade-casal de apresentar duas declarações, mas permite-se-lhe que as apresente mais tarde se oportunamente não o fez, o que não deixa de ser uma considerável melhoria da situação que motivou as queixas recebidas e a intervenção junto da Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais.

A Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2019), deu também resposta positiva a outro dos assuntos que havia sido oportunamente colocado ao Executivo, ao aditar um n.º 3 ao artigo 135.º-B do Código do IMI, passando assim as locadoras financeiras a ficar expressamente impedidas de repercutir sobre os locatários financeiros o AIMI, quando o valor patrimonial tributário do imóvel objeto do contrato de locação financeira fique aquém do valor previsto no n.º 2 do artigo 135.º-C. Foram por esta via ultrapassados os problemas reportados à Provedora de Justiça a este respeito.

Como resulta do que acima ficou dito quanto à resolução de algumas questões em sede de AIMI, as considerações e a argumentação da Provedora de Justiça tiveram reflexos positivos no aperfeiçoamento do quadro legal vigente e na resolução de problemas concretos dos queixosos.

[Diálogo Institucional]

Não pode, porém, deixar de fazer-se notar a resposta tardia que foi prestada: foi-o apenas em janeiro de 2019, relativamente a assuntos expostos ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em setembro de 2017 e em setembro de 2018. Concorde-se ou não com a argumentação expendida a respeito de cada assunto, é essencial que a troca de ideias sobre temas controversos flua com alguma cadência, sob pena de se perder o diálogo e a verdadeira colaboração institucional que tanto pode fazer pela eficiência na tomada de decisões que são, acima de tudo, de interesse público.

É justo referir aqui, a propósito do diálogo institucional e da busca de solução para os problemas reportados à Provedora de Justiça, a boa experiência registada num caso relacionado com a apreciação de pedidos de reconhecimento de isenção de Imposto sobre Veículos (ISV) formulados ao abrigo do artigo 58.º do respetivo Código, por ocasião da transferência de residência, para Portugal, de dois cidadãos – pai e filho – até então emigrantes na Venezuela.

A alteração legal do prazo para requerer a isenção do ISV no regime de transferência de residência³¹, levou a Alfândega de Faro a considerar extemporâneos os pedidos dos requerentes.

Em comunicação dirigida ao Diretor de Serviços dos Impostos Especiais de Consumo e do Imposto sobre Veículos (DSIECIV), sobre a sucessão de prazos, defendeu a Provedora de Justiça a aplicação do disposto no n.º 2, do artigo 297.º, do Código Civil, nos termos do qual: «*A lei que fixar um prazo mais longo é igualmente aplicável aos prazos que já estejam em curso, mas computar-se-á neles todo o tempo decorrido desde o seu momento inicial*».

Em resposta, a DSIECIV deu conta do acolhimento desta tese sobre o prazo para requerer a isenção do ISV no regime de transferência de residência, reconhecendo ser aplicável a este caso a referida norma geral sobre a alteração de prazos legais, pelo que os pedidos foram deferidos.

Não pode deixar de se salientar muito positivamente a atitude da Direção de Serviços em questão que, não só permitiu a boa resolução do caso concreto que lhe havia sido exposto, como ordenou a aplicação do mesmo entendimento a todos os processos que se encontrassem pendentes de decisão, promovendo também a revogação parcial da Instrução de Serviço que havia estado na origem do erro da Alfândega de Faro, excluindo do seu âmbito a matéria relativa à contagem do referido prazo.

É este tipo de atitude por parte da administração que apraz salientar e que se deseja poder reportar mais abundantemente em próximos relatórios.

*

³¹ Alteração de seis para doze meses, determinada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2018).

2.4. Direitos sociais



Joaquim Pedro Cardoso da Costa (Provedor-Adjunto), Nuno Simões (Coordenador) e Assesores

Unidade Temática 3 – Direitos sociais.

[Enquadramento Geral]

No âmbito dos Direitos Sociais, aqui entendido num sentido muito estrito, daremos conta das queixas recebidas sobre uma diversidade de questões respeitantes aos regimes de segurança social, ao regime de proteção social convergente e aos regimes especiais e complementares.

Em 2018, registou-se um significativo aumento do número de procedimentos abertos com base nas queixas recebidas. Com efeito, foram abertos 2854 procedimentos de queixas³², face a 2052 em 2017, o que corresponde a um acréscimo de 39%.

³² Faz-se notar que o número de queixas foi superior ao dos procedimentos efetivamente abertos, não só porque algumas foram objeto de incorporação em procedimentos já anteriormente abertos e que tratavam de questões similares, mas também porque outras queixas – em número de 291 – foram liminarmente indeferidas com elucidação aos queixosos. Foram ainda recebidas 157 comunicações classificadas como exposições gerais (126) ou anónimas (seis).

O número de queixas sobre estas matérias (2854) representou cerca de 30% do total das que foram recebidas neste órgão do Estado (9333).

No que respeita ao número de procedimentos de queixa concluídos, importa referir que foram encerrados 2309 procedimentos em 2018³³, dos quais 1710 (74%) lograram a reparação da ilegalidade ou injustiça, na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, 535 (23%) foram objeto de arquivamento, após instrução, devido ao facto de a pretensão ter sido considerada improcedente, e os restantes 68 (3%) por motivos diversos.

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

QUADRO 10

QUEIXAS POR GRANDES ÁREAS DE ASSUNTOS

Assunto	Número de Queixas	%
Pensão de velhice	495	17%
Pensão de sobrevivência e outras prestações por morte	378	13%
Contribuições, quotizações, dívidas, restituição de contribuições e de prestações	354	12%
Articulação com regimes estrangeiros	256	9%
Desemprego	203	7%
Pensão antecipada de velhice	195	7%
Deficiência e dependência	192	7%
Prestações familiares	178	6%
Pensão de invalidez	160	6%
Doença	113	4%
Complemento solidário para idosos, Rendimento social de inserção	84	3%
Ação social e Ajudas técnicas	86	3%
Pensão unificada	73	3%
Proteção social na parentalidade	73	3%
Serviços e estabelecimentos sociais	56	2%
Outras prestações sociais	42	1%
Total	2854	100%

Da análise do quadro resulta evidente que as queixas incidem maioritariamente (88%) sobre questões relativas a prestações sociais, sendo que as matérias atinentes a contribuições e a dívidas perfazem cerca de 12%.

³³ O que se traduz em mais 15% do que no ano de 2017, em que foram concluídos 2016 procedimentos.

Importa salientar – até porque não resulta diretamente do quadro – o facto de se ter registado este ano um aumento muito significativo de queixas sobre os atrasos do Centro Nacional de Pensões na apreciação e decisão dos requerimentos de pensões. Com efeito, foram apresentadas 923 queixas desta natureza, o que representa cerca de 32% do total de queixas recebidas, este ano, na área dos Direitos Sociais e mais do que o triplo das queixas idênticas rececionadas em 2017. Sobre este assunto deter-nos-emos mais adiante.

Destaque ainda para o acréscimo das queixas relativas às condições de atribuição e ao cálculo, não só das prestações no âmbito da proteção da deficiência (sobretudo, a propósito da prestação social para a inclusão, benefício criado no final de 2017), mas também das pensões antecipadas de velhice, cujo regime sofreu várias alterações, quer em 2017, quer em 2018. Também sobre estas questões nos deteremos em momento posterior.

Quanto às demais queixas, incidiram sobre o núcleo habitual de problemas já observados em anos anteriores e que se prendem, sobretudo, com as condições de acesso, atribuição, cálculo, atualização, deduções para compensação de débitos, suspensão e cessação das prestações sociais, assim como sobre omissões de pronúncia por parte dos serviços do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS) e ainda sobre a deficiente, insuficiente ou errónea fundamentação das decisões notificadas aos interessados ou das informações a eles prestada.

[Instrução dos procedimentos de queixa e colaboração institucional]

No tocante à instrução dos procedimentos de queixa, continuou a privilegiar-se, sempre que possível, o recurso a meios informais (correio eletrónico, contacto telefónico e reuniões) de modo a assegurar que a lesão dos direitos dos cidadãos queixosos, consumada ou iminente, por ação ou omissão dos poderes públicos, fosse reparada em tempo útil. Nesse sentido, manteve-se em funcionamento uma caixa de correio eletrónico exclusiva para a realização das diligências instrutórias junto do ISS. A fim de agilizar a instrução das muitas queixas relativas a atrasos do Centro Nacional de Pensões (CNP), foi instituído um novo procedimento mais célere de articulação com o ISS, mediante a organização e o envio de listas periódicas ao Conselho Diretivo daquele Instituto, salvaguardando-se, porém, a especificidade e o tratamento de cada caso reclamado, mas evitando uma instrução casuística.

Já no que diz respeito à Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA), também se manteve uma via direta de acesso à informação e documentação necessária à instrução dos procedimentos de queixa.

De um modo geral, pode referir-se que a colaboração das entidades visadas – em especial do ISS e da CGA – foi boa. Notou-se, porém, atrasos muito significativos do ISS na prestação de esclarecimentos ou tomadas de posição relativamente a alguns procedimentos³⁴, pelo que se prevê que em 2019 possam ser concretizados alguns aprimoramentos ao modelo de cooperação do ISS com o Provedor de Justiça.

³⁴ Ao que poderá não ter sido alheio o facto de os vários serviços do ISS em Lisboa e o próprio Conselho Diretivo terem transitado no final do ano para um novo edifício.

Por outro lado, não pode deixar de ser referida a falta de colaboração do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Secretária de Estado da Segurança Social. Relativamente ao primeiro, verifica-se que não foi dada qualquer resposta à Provedora de Justiça sobre as interpelações feitas a propósito dos atrasos do CNP na apreciação e decisão dos requerimentos das pensões, assunto sobre o qual nos deteremos mais adiante neste relatório. No caso da segunda, verifica-se que em 2018 não foram prestados quaisquer esclarecimentos complementares sobre vários assuntos pendentes.

*

O ano de 2018 foi marcado, neste âmbito dos Direitos Sociais, por quatro assuntos que mereceram – e merecem – particular atenção: i) os atrasos do Centro Nacional de Pensões na apreciação e decisão dos requerimentos de pensões; ii) a aplicação do regime da prestação social para a inclusão; iii) a aplicação do fator de sustentabilidade às pensões de invalidez; iv) e, por fim, a sucessão de diplomas legais que alteraram o regime jurídico de proteção nas eventualidades invalidez e velhice, no âmbito quer do regime geral de segurança social, quer no regime de proteção social convergente, nomeadamente no que concerne ao acesso à pensão antecipada de velhice para longas carreiras contributivas.

[Atrasos do Centro Nacional de Pensões na apreciação e decisão de requerimentos de pensões]

A situação verificada no Centro Nacional de Pensões quanto ao atraso na atribuição das pensões não constitui um problema novo, sendo, lamentavelmente aliás, uma questão identificada e acompanhada há já vários anos pelo Provedor de Justiça, mas particularmente agravada em 2018. Como já se referiu, foram recebidas este ano 923 queixas sobre este assunto, muitas delas dando conta de atrasos superiores a um ano.

Em causa está o acesso tardio a pensões de velhice e de invalidez, pensões unificadas³⁵ e prestações por morte (pensões de sobrevivência, subsídio por morte e reembolso das despesas de funeral), tanto por parte de cidadãos residentes em Portugal como por parte de cidadãos emigrantes, com exercício de atividade em países com os quais Portugal se encontra vinculado por instrumento internacional de segurança social, verificando-se, nestes casos, atrasos no envio dos formulários regulamentares às instituições de segurança social estrangeiras.

Nas centenas de queixas dirigidas à Provedora de Justiça os cidadãos manifestam o prejuízo, o desespero e a angústia que estes atrasos comportam para si e para os respetivos agregados familiares, clamando, afinal, pelo legítimo direito à pensão.

São apelos lancinantes de pessoas que, face a tais atrasos, se veem privadas de qualquer rendimento por tempo indeterminado (*maxime* os desempregados de longa duração) ou

³⁵ No caso das pensões unificadas, a situação é ainda mais grave, pois a atribuição destas pensões depende de informações da Caixa Geral de Aposentações e essa articulação é tardia, determinando um atraso ainda maior na decisão dos requerimentos. Importa salientar também o atraso verificado no envio dos requerimentos das pensões ao Centro Nacional de Pensões por parte dos centros distritais do Instituto da Segurança Social, I.P. (e respetivos serviços locais).

obrigadas a continuar a trabalhar para além da idade legal da reforma ou a auferir pensões provisórias mínimas por longos períodos, ou que, sendo emigrantes, não conseguem receber as respetivas pensões nos países em que residem, por falta do CNP no envio atempado dos formulários regulamentares às instituições de segurança social desses países. Casos há também de pessoas a quem morreu um familiar cujo rendimento de trabalho era muitas vezes o único sustento do agregado e que se veem durante longos meses privados da prestação social compensatória da perda desse rendimento (pensão de sobrevivência), sobretudo quando estão em causa filhos menores ou filhos maiores estudantes³⁶.

Foram várias as intervenções deste órgão do Estado nos últimos anos sobre este assunto não só junto do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP, mas também da Secretária de Estado da Segurança Social, no âmbito das quais se chamou a atenção para a necessidade de serem adotadas medidas e procedimentos para ultrapassar esta situação³⁷.

Porém, face ao agravamento dos atrasos verificados em 2018, a Provedora de Justiça determinou a abertura de um procedimento³⁸ para acompanhamento da situação, no âmbito do qual dirigiu, em junho de 2018, uma *chamada de atenção* ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que veio a ser reiterada em dezembro de 2018³⁹, sendo certo que, até à data da elaboração do presente relatório não foi recebida qualquer resposta.

Vivenciar este tipo de situação num ano em que se comemorou tão merecida e profundamente o 70.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) – um instrumento normativo de princípios e valores que veio garantir pela primeira vez os direitos fundamentais de cada pessoa, em todo o lado e em qualquer momento – é vexatório para a comunidade de cidadãos, a qual não pode deixar de ficar insegura e sem confiança num Estado cujos serviços não conseguem assegurar, em tempo útil, o elementar direito de um cidadão idoso à proteção social adequada: o direito à pensão por velhice⁴⁰.

A falta de recursos humanos não pode servir de fundamento atendível para justificar durante anos o incumprimento dos deveres do Estado e/ou a violação, por parte deste, de direitos fundamentais do cidadão. Note-se que, desde 2014, o Provedor de Justiça tem chamado a atenção para este problema, sem que o Estado tenha adotado as medidas gestonárias adequadas a resolvê-lo⁴¹.

A situação apresenta contornos ainda mais graves, revestidos de alguma perversidade, se atentarmos ao facto de o Estado não só atribuir as pensões tardiamente, sem pagar aos pensionistas quaisquer juros pelo atraso verificado. E ainda aplicar uma tributação injusta, em

³⁶ Também são muitos os casos de filhos estudantes, já beneficiários da pensão de sobrevivência, que todos os anos passam pelo calvário de verem a pensão suspensa devido ao atraso do CNP no registo da prova escolar apresentada pelos interessados.

³⁷ Vd. *Relatórios à Assembleia da República de 2014* (p. 78), *de 2015* (p. 75), *2016* (p. 91) e *de 2017* (p.79).

³⁸ Com a referência P/03/2018.

³⁹ O ofício de chamada de atenção pode ser consultado em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=32&idi=17733>

⁴⁰ Vd. Artigos 22.º e 25.º da DUDH e artigo 63.º, n.ºs 2 e 3, da CRP.

⁴¹ A este propósito, a Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) estabelece que, atento o *princípio do primado da responsabilidade pública*, cabe ao Estado «*criar as condições necessárias à efetivação do direito à segurança social e de organizar, coordenar e subsidiar o sistema de segurança social*» (artigo 14.º) e assegurar, de acordo com o *princípio da eficácia*, a «*concessão oportuna das prestações legalmente previstas, para uma adequada prevenção e reparação das eventualidades e promoção de condições dignas de vida*» (artigo 19.º). Por outro lado, resulta claro do artigo 76.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, que o legislador, no âmbito do regime jurídico de proteção nas eventualidades invalidez e velhice, entendeu razoável o prazo de três meses para os serviços da segurança social decidirem os requerimentos das pensões, em linha, aliás, com o disposto no artigo 128.º do CPA.

sede de IRS, dos montantes retroativos das pensões que, não obstante serem rendimentos de anos passados, acabam por ser tributados como rendimentos do ano em que as pensões são postas a pagamento⁴².

O Estado paga tarde, sem juros e ainda por cima, mercê do seu próprio atraso, tem um ganho injusto em sede de IRS, prejudicando ainda mais os pensionistas. Na prática, o Estado acaba por pagar-lhes menos do que efetivamente deveria, beneficiando assim de um enriquecimento que não pode deixar de ser considerado ilegítimo. O mesmo Estado, porém, é implacável na cobrança de contribuições (muitas vezes indevidas) e impostos, aplicando juros e coimas, exigindo muito mais dos cidadãos do que de si próprio, o que compromete o princípio da boa-fé.

Em conclusão, apesar da ausência de resposta do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social à Provedora de Justiça sobre as medidas e procedimentos adotados ou a adotar com o intuito de resolver, em definitivo, estes atrasos do CNP, fica a esperança de que seja cumprido o compromisso por ele assumido na Assembleia da República – e confirmado pelo Senhor Primeiro-Ministro junto do mesmo órgão de soberania – de que a situação do CNP ficaria regularizada até ao fim do primeiro semestre de 2019. A Provedora de Justiça continuará a acompanhar este assunto.

[Prestação Social para a Inclusão]

Outra questão que foi objeto de várias queixas por parte de cidadãos com deficiência e/ou incapacidade, prendeu-se com a aplicação do regime da prestação social para a inclusão (PSI), criado pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro.

A PSI é uma nova prestação social que visa agregar um conjunto de prestações dispersas de apoio à deficiência – como sejam a de invalidez e subsídio vitalício – e que *terá uma implementação faseada, assumindo uma progressiva substituição das prestações sociais e delimitação de grupos prioritários, com uma gradual extensão a todo o ciclo de vida*⁴³. É constituída por três componentes, ou seja, *base, complemento e majoração*, sendo que as duas primeiras entraram em vigor em 1 de outubro, respetivamente, de 2017 e de 2018. A *majoração*, embora prevista no referido diploma legal, ainda não foi regulamentada e não se conhece a data em que o será.

Tem direito à componente *base* da PSI quem tiver uma deficiência com grau de incapacidade igual ou superior a 60%, devidamente certificada ou quem tiver uma deficiência com grau de incapacidade igual ou superior a 80%, no caso de ser titular de pensão de invalidez. Porém, o reconhecimento do direito à prestação a partir dos 55 anos depende de a certificação da deficiência ter sido requerida antes dos 55 anos de idade.

⁴² A este propósito, em 2/10/2018, a Provedora de Justiça dirigiu a recomendação n.º 4/B/2018 ao Ministro das Finanças no sentido de ser adotada medida legislativa que altere, de modo adequado e justo, o regime de tributação, em sede de IRS, dos rendimentos de anos passados. A recomendação não veio a ser acolhida por alegada «inopportunidade». Para mais detalhe, Vd. ponto 4.4.3. deste relatório.

⁴³ Vd. Preâmbulo do referido diploma legal.

A PSI é uma prestação complexa na sua conceção e estrutura, bem como na sua aplicação por parte dos serviços e até na sua compreensão por parte dos próprios interessados. Desde logo, essa complexidade foi evidente na dificuldade que alguns titulares do direito à prestação tiveram para a requerer e obter o seu pagamento, pois em alguns casos a respetiva deficiência ou incapacidade não permitia o exercício desse direito⁴⁴. Também os serviços tiveram dificuldade em dar resposta atempada aos requerimentos para acesso à componente *base*. Com efeito, a aplicação informática criada para a gestão da PSI não estava devidamente adaptada às exigências da lei, pelo que foi objeto de várias alterações que determinaram atrasos no acesso à prestação, em alguns casos superiores a sete meses.

Outras queixas incidiram no facto de se encontrarem excluídos do âmbito de aplicação pessoal do regime de acesso à PSI, os cidadãos que adquiriram uma deficiência e ou incapacidade para o exercício de atividade profissional depois dos 55 anos, bem como, aqueles que, tendo-a adquirido antes dos 55 anos de idade, não tenham requerido a certificação da mesma antes daquela idade. É certo que o legislador assumiu, na Lei do Orçamento de Estado para 2018⁴⁵, o compromisso de o Governo avaliar a situação das pessoas que adquiriram deficiência *após os 55 anos de idade*, com vista ao reforço da sua proteção social. Porém, tal desígnio não foi concretizado durante o ano de 2018 e, entretanto, a Lei do Orçamento de Estado para 2019 nada veio dispor sobre este grupo de pessoas, limitando-se a incumbir o Governo de promover as alterações necessárias a garantir o acesso à PSI a quem tenha adquirido a deficiência ou incapacidade *antes dos 55 anos de idade*, mas cuja certificação tenha sido requerida em data posterior⁴⁶.

A Provedora de Justiça continuará a acompanhar as questões relativas ao acesso à PSI.

[Aplicação do fator de sustentabilidade às pensões de invalidez]

Por outro lado, a Provedora de Justiça foi confrontada com várias queixas de pensionistas do Regime de Proteção Social Convergente (doravante abreviadamente RPSC) e do Regime Geral da Segurança Social (doravante abreviadamente RGSS) cujas pensões de invalidez foram penalizadas pelo fator de sustentabilidade na data da respetiva atribuição ou quando se convolveram em pensões de velhice aos 65 anos de idade. As queixas reportavam-se ao facto de as pensões já atribuídas continuarem oneradas pelo fator de sustentabilidade ao contrário do que passou a verificar-se com as pensões de invalidez de ambos os regimes de proteção social que, a partir da data da entrada em vigor do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro⁴⁷, deixaram de ser penalizadas com a aplicação do fator de sustentabilidade no momento em que se convolverem em pensões de velhice.

⁴⁴ Após várias diligências, veio permitir-se que, até à entrada em vigor do novo regime jurídico do maior acompanhado, o pagamento da PSI fosse efetuado a pessoa singular ou coletiva que comprovasse ter a seu cargo o titular da prestação.

⁴⁵ Artigo 127.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

⁴⁶ Artigo 132.º, n.º 2, da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

⁴⁷ Que alterou o n.º 2 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio.

Com efeito, o referido diploma legal veio estabelecer que «*Na data da convalidação das pensões de invalidez em pensão de velhice não é aplicável o fator de sustentabilidade*», prevendo, ainda, que a convalidação deixasse de se verificar aos 65 anos e passasse a ocorrer no momento em que seja alcançada a idade legal de acesso à pensão, a qual é, atualmente, de 66 anos e 5 meses (artigo 5.º).

Verifica-se que na sequência da entrada em vigor da referida disposição legal, continuaram penalizadas com o fator de sustentabilidade as pensões dos seguintes pensionistas de invalidez e de velhice: a) os aposentados do RPSC, independentemente da idade, a quem foram atribuídas pensões de invalidez relativa pela CGA, até 1 de janeiro de 2015, sobre cujo montante foi aplicado o fator de sustentabilidade na data da respetiva fixação; b) os aposentados do RPSC cujas pensões de invalidez relativa foram atribuídas pela CGA após 1 de janeiro de 2015 e que, até 6 de outubro de 2017, foram convalidadas em pensões de velhice à medida que os pensionistas foram completando 65 anos de idade; c) os aposentados do RPSC a quem foram atribuídas pela CGA pensões de invalidez absoluta e que no momento da respetiva convalidação em pensões de velhice, aos 65 anos de idade, não tinham recebido a respetiva pensão por um período superior a 20 anos; e d) os reformados do RGSS cujas pensões de invalidez foram atribuídas pelo CNP e que, até 6 de outubro de 2017, foram convalidadas em pensões de velhice aos 65 anos de idade.

Efetivamente, desde a sua introdução, o fator de sustentabilidade tem atingido de modo muito diferenciado as pensões de invalidez, consoante o regime de proteção social em que as mesmas se inserem, a natureza da pensão (invalidez absoluta ou relativa) e a data em que ocorreu a aposentação ou a data da convalidação da pensão de invalidez em pensão de velhice.

O Decreto-Lei n.º 126-B/2017 veio eliminar, mas sem preocupações retrospectivas⁴⁸, a aplicação do fator de sustentabilidade às pensões de invalidez de ambos os regimes de proteção social no momento da respetiva convalidação em pensões de velhice.

Os pensionistas queixosos encontram-se numa situação de desproteção social extremamente injusta, tendo em conta a forma desigual como o fator de sustentabilidade incidiu e continua a incidir sobre as respetivas pensões, bem como a especial vulnerabilidade que resulta não só da incapacidade permanente para o trabalho, como também do envelhecimento já vivenciado por grande parte deles. Com efeito, os prejuízos decorrentes da situação de invalidez atingem transversalmente todos aqueles que já se encontravam nessas condições até 6 de outubro de 2017 e não apenas aqueles que passaram e passarão a ser abrangidos pelo novo regime legal.

Acompanhando a pretensão dos queixosos, prevê-se que a Provedora de Justiça se dirija oportunamente ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, a fim de sugerir a adoção de uma medida legislativa que elimine, para o futuro, o fator de sustentabilidade de todas as pensões de invalidez que foram atribuídas ou convalidadas em pensões de velhice, incluindo as anteriores à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 1 de junho.

⁴⁸ Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro.

[Reforma antecipada]

Uma outra matéria que suscitou várias queixas prende-se com o regime de reforma antecipada por flexibilização, em especial no que concerne às pensões antecipadas de velhice relativas a muito longas carreiras contributivas, consagrado pelo Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro, que para o efeito alterou o Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio. A lei passou a prever a possibilidade de os beneficiários com longas carreiras contributivas acederem à pensão antecipada de velhice em condições mais favoráveis, sem a incidência, quer da penalização (fator de redução) resultante da antecipação da idade da reforma, quer do fator de sustentabilidade.

É certo que as expetativas criadas em torno desta alteração legislativa apontavam para que estas pensões antecipadas pudessem vir a beneficiar não só da eliminação do fator de redução e do fator de sustentabilidade, mas também das bonificações. Não foi isso que o legislador terá pretendido e, sobretudo, não foi isso que, com mediana clareza, estabeleceu no referido Decreto-Lei n.º 126-B/2017, o que gerou várias queixas. O legislador poderia ter ido mais longe na proteção social dos beneficiários com muito longas carreiras contributivas, dando satisfação às expetativas que se geraram em torno do procedimento legislativo? Eventualmente, sim. Mas não podemos esquecer que estamos aqui no domínio da definição das políticas públicas e da função legislativa, sendo certo que o limite primordial na atividade legiferante é o respeito pela Constituição, havendo assim uma ampla margem discricionária do legislador, no caso concreto, do Governo.

O problema está afinal na voragem legislativa que confunde o cidadão e lhe retira a tranquilidade e a confiança, também neste domínio do direito à pensão antecipada. A norma de ontem não é a de hoje e a de hoje não é a de amanhã. Como decidir então, com relativa certeza e segurança, o momento para exercer o direito à pensão antecipada de velhice? Obviamente que o direito não é imutável, mas uma sucessão de leis num tão curto espaço de tempo, como o verificado neste caso – quatro diplomas legais que, no espaço de um ano, introduziram alterações ao Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio⁴⁹ –, no âmbito de uma matéria tão sensível, é de todo desaconselhável não só para os cidadãos que têm dificuldade em conhecer o direito em vigor em cada momento e em compreender a sua aplicação, mas também para os serviços da segurança social que têm de o aplicar e de adaptar o sistema de gestão informática às novas alterações, com todas as consequências daí advenientes que se traduzem não só em atrasos mas também em erros⁵⁰. Sobretudo, gera uma sensação de injustiça relativa nos cidadãos que, embora tenham até recentemente acedido à pensão antecipada, não puderam beneficiar destas alterações legislativas. Foi, aliás, o caso de muitos beneficiários com longas

⁴⁹ Decretos-Leis n.º 126-B/2017, de 6 de outubro, n.º 33/2018, de 15 de maio, n.º 73/2018, de 17 de setembro, e n.º 119/2018, de 27 de dezembro.

⁵⁰ A título de exemplo, refira-se que na sequência da instrução de algumas queixas, foi possível verificar que a CGA estava a aplicar incorretamente a lei, fazendo incidir indevidamente o fator de sustentabilidade na parcela da pensão antecipada unificada a seu cargo. Com efeito, da conjugação do regime das pensões antecipadas por carreiras longas com o regime da pensão unificada (Decreto-Lei n.º 361/78), resulta que, no caso de o RGSS ser o último regime, a atribuição pelo CNP da pensão antecipada unificada por carreira longa, implica igual reconhecimento desse direito na CGA, já que, como resulta do art.º 4.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 361/78, a titularidade do direito e as condições de atribuição da pensão unificada regem-se pelo último regime. Na sequência da intervenção da Provedora de Justiça, a Direção da CGA reconheceu o erro e informou que procedera às necessárias alterações da aplicação informática de modo a que as parcelas das pensões a seu cargo fossem calculadas sem a aplicação do fator de sustentabilidade. Nesse sentido, a CGA passou a comunicar corretamente ao CNP o respetivo encargo nas pensões antecipadas unificadas.

carreiras contributivas que, tendo requerido a pensão antecipada antes da entrada em vigor do referido Decreto-Lei n.º 126-B/2017, viram as suas pensões serem penalizadas com o fator de redução e o fator de sustentabilidade.

[Ponto de situação – Intervenções da Provedora de Justiça]

Por fim, importa dar nota da sequência dada a algumas sugestões legislativas oportunamente formuladas pelo Provedor de Justiça.

Assim, foi acolhida a sugestão legislativa 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). Com efeito, o artigo 296.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018 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. Deste modo, a partir de 1 de janeiro de 2018 os pensionistas da Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA) e do Centro Nacional de Pensões (CNP) passaram a descontar para a eventualidade de doença, a fim de poderem ter direito à respetiva proteção quando se encontrarem nessa situação de incapacidade temporária para o trabalho.

Por outro lado, foi acolhida uma outra sugestão de alteração legislativa no sentido de ser reduzido de dez para cinco anos o prazo de prescrição para a restituição do valor das prestações sociais indevidamente pagas⁵¹. Nesse sentido, o artigo 149.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, veio dar uma nova redação ao artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, alterando o prazo de prescrição para cinco anos em conformidade com a sugestão.

Foi também dado acolhimento a uma sugestão de alteração legislativa há muito defendida pelo Provedor de Justiça relativamente às contribuições devidas à segurança social pelos trabalhadores independentes com reduzidos rendimentos. Com efeito, este órgão do Estado procedeu a diversas intervenções junto dos vários Governos no sentido de serem introduzidas alterações no regime contributivo dos trabalhadores independentes, tendo sido evidenciada a iniquidade do regime no que respeita à forma de apuramento dos rendimentos destes trabalhadores, atenta a respetiva aleatoriedade e inconstância, que resulta da natureza das atividades que desempenham, e salientada a necessidade de ser equacionada uma alteração mais consentânea com essa realidade, ultrapassando-se nomeadamente o hiato temporal entre o momento em que os rendimentos são auferidos e aquele em que são considerados para a fixação da base de incidência contributiva⁵². Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, veio introduzir várias alterações ao Código dos Regimes Contributivos, uma das quais,

⁵¹ A síntese desta intervenção do Provedor de Justiça pode ser consultada no *Relatório à Assembleia da República - 2016*, páginas 88 e 89, em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR_DE_JUSTICA_RELATORIO_ATIVIDADES_2016_VF_0.pdf

⁵² A síntese desta intervenção do Provedor de Justiça consta do *Relatório à Assembleia da República - 2016*, p. 87. O ofício dirigido à Secretária de Estado da Segurança Social pode ser consultado em: <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficios.pdf>

precisamente, a sugerida, estabelecendo-se que o apuramento do valor das contribuições terá como referencial o montante de rendimentos auferidos pelos trabalhadores independentes nos meses mais recentes.

Também mereceu acolhimento parcial a sugestão de alteração legislativa no sentido de, nomeadamente, corrigir a situação de desigualdade e injustiça verificada no Regime de proteção Social Convergente (RPSC) no que diz respeito ao acesso à pensão antecipada (flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice) por parte de ex-subscritores da Caixa Geral de Aposentações⁵³. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 77/2018, de 12 de outubro, procedeu à alteração do artigo 40.º do Estatuto da Aposentação no sentido de permitir o acesso à aposentação antecipada, prevista nos artigos 37.º-A e 37.º-B⁵⁴ do mesmo Estatuto, por parte dos ex-subscritores da CGA. Foi assim corrigida aquela desigualdade, dando mais um passo para a convergência entre o RPSC e o RGSS, muito embora o legislador não tenha ido tão longe quanto o sugerido por este órgão do Estado⁵⁵.

De igual modo, a sugestão de alteração legislativa formulada em 2016, a propósito do Novo Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS)⁵⁶, veio a ser parcialmente acolhida⁵⁷ através do Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de dezembro, que procedeu a alterações ao referido Regulamento da CPAS. Assim, foram acolhidas algumas das sugestões então apresentadas pelo Provedor de Justiça ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e à Ministra da Justiça que detêm a tutela sobre aquela Caixa, a saber: a) a eliminação da obrigatoriedade contributiva dos advogados estagiários, sem prejuízo de estes o poderem fazer facultativamente; b) a redução do prazo de garantia para acesso à pensão de velhice, de 15 para 10 anos, medida esta que, muito embora não acolha integralmente a sugestão deste órgão do Estado, no sentido de consagrar a possibilidade de totalizar os períodos contributivos registados na CPAS com os períodos registados em outros regimes de proteção social obrigatórios para o preenchimento do prazo de garantia, vem facilitar os efeitos que se pretendiam alcançar; c) a consagração de alguns direitos de natureza contributiva reconhecidos aos beneficiários em situação de parentalidade⁵⁸.

Por último, importa dar nota do acolhimento de uma sugestão de natureza administrativa por parte da CGA relativamente à manutenção do direito de inscrição no regime de proteção social convergente dos docentes contratados que exerceram ininterruptamente as respetivas funções através da celebração de contratos anuais. Nesse sentido veio aquela Caixa informar

⁵³ A síntese desta intervenção do Provedor de Justiça consta do *Relatório à Assembleia da República - 2017*, p. 83 a 85. O ofício dirigido à Secretária de Estado da Segurança Social pode ser consultado em: http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Oficio_Secretaria_de_Estado_da_Seguranca_Social_.pdf

⁵⁴ Este último aditado ao Estatuto da Aposentação pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 126B/2017, de 6 de outubro.

⁵⁵ Com efeito, não foi ainda estabelecido, no âmbito do RPSC, um regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de aposentação, na sequência de desemprego de longa duração, em termos similares ao que se encontram consagrados no RGSS (no caso, no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro).

⁵⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho.

⁵⁷ A síntese desta intervenção do Provedor de Justiça consta do *Relatório à Assembleia da República - 2016*, p. 85 a 87. Os ofícios então dirigidos aos membros do Governo podem ser consultados em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Q-3885-2015-RegimeProteaoSocialdosAdvogadoseSolicitadores_MM_0.pdf

⁵⁸ Desde logo, a possibilidade de requerer a suspensão temporária da obrigação do pagamento de contribuições em caso de situação particular de parentalidade, quando comprovadamente não disponham de rendimentos para proceder ao pagamento das contribuições. Ou, em alternativa, a possibilidade de requererem a adoção temporária do 4.º escalão contributivo, em caso de situação particular de parentalidade, quando os beneficiários comprovadamente não disponham de rendimentos para proceder ao pagamento de contribuições pelo escalão mínimo (5.º escalão).

este órgão do Estado do seguinte: «aceita-se a posição defendida pela Provedoria de Justiça, sendo que a CGA irá alterar o seu procedimento permitindo a reinscrição retroativa dos docentes que se encontrem naquela situação e expressamente o solicitem»⁵⁹.

2.5. Direitos dos trabalhadores



Joaquim Pedro Cardoso da Costa (Provedor-Adjunto), Armanda Fonseca (Coordenadora) e Assesores
Unidade Temática 4 – Direitos dos trabalhadores.

[Enquadramento Geral]

Os pedidos de intervenção dirigidos à Provedora de Justiça que suscitem questões relacionadas com os direitos dos trabalhadores são, sobretudo, formulados por trabalhadores ao serviço de empregadores públicos, ou seja, trabalhadores de órgãos ou serviços da administração do Estado, direta e indireta, da administração regional e autárquica, da administração autónoma e do sector público empresarial.

⁵⁹ Para mais informações sobre esta intervenção, Vd. <http://www.provedor-jus.pt/?idc=136&idi=17801> e <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=17844>

Durante o ano de 2018 foram abertos 1146 processos nesta unidade temática, um número inferior ao de processos abertos em 2017 (1224), e que representa um decréscimo de 6%. O decréscimo do número de processos pode, todavia, não significar um decréscimo do número de queixas, porquanto é prática a incorporação de queixas que exponham pretensão idêntica e visem as mesmas entidades, o que no domínio laboral se verifica com frequência.

De entre os processos abertos em 2018, 974 versam sobre relações de emprego público (84,9%). Nos restantes processos, embora estivesse em causa a atuação de entidades públicas, como a Autoridade para as Condições de Trabalho ou o Instituto do Emprego e Formação Profissional, eram objeto da queixa questões relacionadas com relações laborais privadas ou com o emprego e formação profissional.

No mesmo ano, foram arquivados 860 processos. Destes, em 367 casos foi reparada a ilegalidade ou injustiça que motivou a queixa; o que, se excluirmos os processos arquivados sumariamente ou em que se concluiu pela improcedência da queixa, aponta para uma percentagem de 83,8% de casos resolvidos.

Que se atente ao quadro *infra* para uma melhor compreensão das matérias que nesta unidade temática mais tratadas foram:

QUADRO 11

UNIDADE TEMÁTICA 4 - MATÉRIAS MAIS TRATADAS		
	Assunto	Procedimentos abertos
1.º	Evolução nas carreiras/alterações de posicionamento remuneratório (emprego público)	145
2.º	Recrutamento de trabalhadores (emprego público)	138
3.º	Remunerações (emprego público)	117
4.º	Mobilidade (emprego público)	95
5.º	Doenças profissionais	80
6.º	Precariedade (emprego público)	60
7.º	Acidentes de trabalho	59
8.º	Carreiras especiais (emprego público)	52
9.º	Férias e faltas (emprego público)	49
10.º	Avaliação do desempenho (emprego público)	48

Note-se que, em 2018 houve dois assuntos que estiveram presentes em todos os debates sobre as relações de trabalho na Administração Pública: o Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP) e o fim da proibição de valorizações remuneratórias ou, dito de outro modo, o *descongelamento das carreiras* dos trabalhadores que exercem funções públicas.

[PREVPAP]

Um número significativo de queixas sobre o PREVPAP foi motivado pelos atrasos na decisão dos requerimentos dos trabalhadores abrangidos e, bem assim, na abertura dos procedimentos concursais de regularização. Admite-se que, pelo menos em parte, os atrasos se tenham ficado a dever às múltiplas dúvidas surgidas no início da execução do programa, quando ainda não tinha sido concluído o procedimento legislativo para definição dos termos da regularização.

Na verdade, o PREVPAP teve início em maio de 2017, com o começo do prazo para a apresentação dos requerimentos pelos interessados, na sequência da publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro, e da Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio. Posteriormente, a Portaria n.º 331/2017, de 3 de novembro, fixou novo prazo para apresentação de requerimentos, o qual terminou ainda antes de ter sido aprovada e publicada a Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, que veio definir o regime com base na qual decorreria essa regularização.

Durante a primeira fase da execução do programa, até à publicação da Lei n.º 112/2017, não foi possível conhecer, com rigor, o universo dos trabalhadores que seriam abrangidos pelos procedimentos de regularização, o que, aliado ao grande número de situações submetidas às Comissões de Avaliação Bipartida (31 957)⁶⁰ pode ajudar a explicar os atrasos verificados em alguns procedimentos de avaliação.

À Provedora de Justiça chegaram ainda queixas de trabalhadores que, não obstante terem prestado serviço durante vários anos na Administração Pública, sem vínculo jurídico adequado, se viram excluídos do PREVPAP: seja por o exercício de funções não ter ocorrido no período entre 1 de janeiro e 4 de maio de 2017, período de que a lei faz depender, em regra, a regularização; seja por não terem visto reconhecido pelas Comissões de Avaliação Bipartida, ou pelos dirigentes máximos dos órgãos ou serviços envolvidos, que as funções exercidas satisfaziam necessidades permanentes.

Mas também queixas de trabalhadores que não puderam ser opositores aos procedimentos concursais abertos no âmbito do PREVPAP, circunscritos a candidatos abrangidos pelo programa, contestando a natureza fechada destes procedimentos. Outros ainda alegaram que, embora tendo exercido durante vários anos funções públicas correspondentes a necessidades permanentes e sem vínculo jurídico adequado, após o que ingressaram na Administração Pública através de concursos abertos à generalidade dos cidadãos, não viram então contado o tempo de serviço prestado antes da constituição do vínculo, ao contrário do que sucedeu com os trabalhadores recrutados no âmbito do PREVPAP, cujo tempo relevou para efeitos de contabilização do período experimental e, sobretudo, para o desenvolvimento da carreira.

Nestas queixas está em causa, não a atuação das entidades públicas envolvidas no PREVPAP e a sua aplicação ao caso concreto, mas o mérito deste programa e as suas disfuncionalidades e iniquidades. Esta realidade impõe uma reflexão ampla e sistémica não só sobre o recurso a

⁶⁰ De acordo com informação publicitada em https://prevpap.gov.pt/ppap/javax.faces.resource/docs/PREVPAP_em_numeros_20180115.pdf

medidas extraordinárias de regularização de situações que, há que dizê-lo, têm subjacente a prática de ilegalidades graves – e que motivaram múltiplas intervenções de vários titulares do órgão Provedor de Justiça⁶¹, mas também sobre as questões gerais do recrutamento na Administração Pública⁶². Tanto mais que nos chegam ecos de que em alguns órgãos e serviços que procederam à regularização de vínculos precários ao abrigo do PREVPAP continuam, ainda hoje e já depois daquela regularização, a utilizar-se os instrumentos de contratação que estiveram na génese das situações de precariedade a que se quis pôr fim. A reflexão que este órgão do Estado não deixará de promover justificará, em 2019, uma intervenção mais geral sobre este assunto.

[Descongelamento das Carreiras]

O outro grupo de matérias que se destacou no âmbito das relações de trabalho na Administração Pública, a que nos referimos acima, prende-se com o fim da proibição de valorizações remuneratórias prevista nas Leis dos Orçamentos do Estado, sucessivamente, desde 2011.

Sendo uma medida de natureza positiva para os trabalhadores da Administração Pública, parece estranho que possa ter fundamentado um relevante número de pedidos de intervenção dirigidos à Provedora de Justiça. Não obstante, esteve na origem de 145 procedimentos de queixas.

As primeiras queixas recebidas contestavam a discrepância dos impulsos remuneratórios resultantes do *descongelamento* das carreiras. Por força das regras de transição para os novos regimes de carreiras e de remunerações, em 2009, que impediam quaisquer acréscimos remuneratórios, alguns trabalhadores foram colocados em posições remuneratórias intermédias (também designadas de virtuais), mantendo os montantes remuneratórios que auferiam à data da transição, sem correspondência com as posições da nova tabela remuneratória única. O Governo conseguiu, deste modo, cumprir o objetivo de não aumentar, então, a massa salarial na Administração Pública por força da transição para os novos regimes. Os trabalhadores que foram colocados em tais posições intermédias vieram contestar o facto de, após sete anos de *congelamento* das carreiras, a alteração de posicionamento remuneratório de que por fim beneficiaram, determinada para a posição remuneratória mais próxima, lhes ter conferido um impulso salarial diminuto. Isto por comparação com os trabalhadores da mesma carreira que,

⁶¹ *Vd.*, sobre os projetos de atividades ocupacionais, a chamada de atenção formulada, em 2002, ao Presidente do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., in *Relatório à Assembleia da República - 2002* (pp. 791 a 798), disponível em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio2002.pdf>, e a Recomendação n.º 4/B/2004, in *Relatório à Assembleia da República - 2004* (pp. 593 a 603), disponível em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio2004.pdf>; a propósito dos contratos emprego-inserção e emprego-inserção+, as sugestões dirigidas ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social do XIX Governo Constitucional, através de ofício de 19/11/2014, in *Relatório à Assembleia da República - 2014* (pp. 161 a 163, do Anexo), disponível em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio_AR_Anexo_Tomadas_de_Posicao_2014.pdf (também acessível na página do Provedor de Justiça em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/MESS.pdf>); e, mais recentemente, a Recomendação n.º 2/B/2017, formulada ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, sobre o estatuto do bolseiro e o recurso a bolseiros de investigação para assegurar a satisfação de necessidades permanentes dos serviços, in *Relatório à Assembleia da República - 2014* (pp. 161 a 163, do Anexo), disponível em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio_AR_Anexo_Tomadas_de_Posicao_2014.pdf (também acessível na página do Provedor de Justiça, em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_2B2017_.pdf).

⁶² As questões jurídicas suscitadas pelas queixas apresentadas ao Provedor de Justiça em matéria de recrutamento foram objeto do estudo publicado pelo Provedor de Justiça em 2013 – Neves, Ana Fernanda, *O Recrutamento de Trabalhador Público* – disponível em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/O_Recrutamento_do_Trabalhador_Publico_2.pdf.

naquela transição, foram colocados numa das posições da nova tabela remuneratória, e alcançaram, com a alteração permitida, um impulso salarial significativamente mais expressivo.

Em outros casos os motivos das queixas relacionavam-se com a aplicação de diferentes aspetos do intrincado regime jurídico de trabalho em vigor na Administração Pública.

Aqui chegados justifica-se abrir um parêntesis para chamar a atenção para um problema que, nesta como noutras áreas do direito, gera insegurança quanto à lei aplicável e à sua melhor interpretação, o que contribui para o aumento da litigância e consome um elevado número de recursos humanos e financeiros da Administração; falamos das constantes alterações a diplomas importantes que disciplinam as relações de trabalho na Administração Pública. A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que, aliás, tinha uma ambição codificadora, conheceu até março de 2019, 10 alterações (através das Leis n.ºs 82-B/2014, de 31-12, 84/2015, de 7-08, 18/2016, de 20-06, 42/2016, de 28-12, 25/2017, de 30-05, 70/2017, de 14-08, 73/2017, de 16-08, 49/2018, de 14-08, 71/2018, de 31-12, e do Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14-01). Em média, duas alterações por cada ano de vigência. Se somarmos a estas as alterações ao Código do Trabalho (que, desde a sua aprovação pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, já foi alterado 13 vezes), aplicável também ao vínculo de emprego público por remissão expressa da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, bem como os desvios constantes das normas orçamentais, podemos ter uma ideia das dificuldades que enfrentam, quer os órgãos e serviços da Administração Pública, quer os seus trabalhadores.

Por outro lado, muitas alterações à lei importam significativas flexões de sentido nos regimes aí contidos, o que é natural já que é essa a motivação das alterações. Não obstante, por serem alterações parciais, nem sempre resultam harmonizadas com os restantes aspetos dos regimes de trabalho.

O *congelamento* das carreiras durante tão longo período de tempo teve ainda outra consequência. Conquanto durante este período vigorasse a regra de proibição de valorizações remuneratórias e, por este motivo, a remuneração dos trabalhadores da Administração Pública não sofresse alterações, as relações laborais que mantinham com a administração foram-se desenvolvendo em todos os outros aspetos. Assim, apenas com o *descongelamento* das carreiras é que a administração foi confrontada com o reflexo remuneratório das vicissitudes que entretanto tinham ocorrido, vendo-se a braços com um número significativo de problemas de aplicação e de interpretação da lei que não tinham sido resolvidos, paulatinamente, até esse momento.

A título de exemplo, sendo relevantes para as agora permitidas alterações de posicionamento remuneratório as avaliações obtidas nos anos de 2011 a 2017, tornou-se necessário não só suprir a eventual ausência de avaliação – problema a que a Lei do Orçamento do Estado para 2018 procurou dar resposta – como ponderar se são relevantes, para este efeito, as avaliações obtidas antes do ingresso na carreira (v.g. na vigência de contratos a termo resolutivo ou durante a prestação de serviço militar em regime de contrato), durante o período de estágio de carreira não revista ou em carreira distinta (v.g. na situação de mobilidade intercarreiras).

O tratamento destas queixas revelou ainda uma Administração Pública que, na dúvida, opta pela interpretação legal que envolva um encargo financeiro menor e que apenas se dispõe a revê-la se o membro do Governo competente ou a Direção-Geral da Administração e do Emprego

Público se pronunciarem inequivocamente em sentido diverso, o que não deixa de condicionar os resultados da intervenção do Provedor de Justiça.

Ainda, o facto de os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações definidos inicialmente pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e hoje regulados na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, não se encontrarem completamente concretizados, designadamente por não terem sido ainda revistas muitas carreiras e corpos especiais, bem como o seu enquadramento remuneratório, teve como consequência que os trabalhadores integrados nestas carreiras vissem as alterações do seu posicionamento remuneratório aplicadas aos antigos escalões e índices das respetivas carreiras mas com as novas regras de *progressão*, o que importou, em muitos casos, valorizações remuneratórias mais estreitas. Foi o que se passou, por exemplo, com os trabalhadores das carreiras de informática.

A estes problemas acresce a existência de um grande número de carreiras especiais, todas elas com regulamentação específica, não obstante o intuito aglutinador que presidiu à reforma do regime de carreiras, iniciado em 2008.

A transição para novas carreiras ou para carreiras entretanto revistas de trabalhadores que, por força das medidas orçamentais em vigor, não tiveram qualquer valorização profissional desde, pelo menos, 2011 (e, por vezes, mais, em consequência da não abertura de concursos de promoção), fez com que estes trabalhadores se sentissem duplamente penalizados: no momento da transição, por esta ter sido feita tendo em consideração as remunerações que detinham e que se mantiveram inalteradas durante anos; no momento do *descongelamento* das carreiras, quando, na transição tenha havido um impulso remuneratório, facto que torna irrelevante para efeitos de ulterior progressão o trabalho prestado anteriormente. É o caso, por exemplo, dos trabalhadores integrados nas novas carreiras de técnico superior especialista em orçamento e finanças públicas do Ministério das Finanças, de técnico superior especialista em estatística do INE, I.P., e de enfermagem.

Uma das carreiras com maior peso na Administração Pública e cujo regime tem sido alvo de múltiplas e nem sempre harmoniosas alterações, é a carreira de educadores de infância e de professores dos ensinos básico e secundário⁶³. De entre estas alterações, foi objeto de elevada conflitualidade a que fez depender de Portaria do membro do Governo responsável pela área da educação a concretização do direito de que há muito os docentes beneficiam de serem relevados, para efeitos de progressão na carreira, o tempo de serviço em funções docentes prestado antes do ingresso nesta e independentemente do vínculo jurídico que o titulóu.

Desde a introdução desta alteração no Estatuto da Carreira Docente (no artigo 36.º, n.º 3), e porque a regulamentação tardou em ser aprovada, foram recebidas inúmeras queixas de docentes que ingressaram na carreira já na nova redação da norma e não puderam beneficiar de tal regime, tendo, ao invés, sido integrados, no momento do ingresso, no primeiro escalão da carreira.

Com a aprovação da regulamentação do preceito pela Portaria n.º 119/2018, de 4 de maio, já no quadro do levantamento da proibição de valorizações remuneratórias, queixaram-se os docentes que ingressaram na carreira *antes* da alteração do artigo 36.º, n.º 3, do Estatuto – e

⁶³ 19,7%, de acordo com a Síntese Estatística do Emprego Público do 4.º trimestre de 2018, publicado pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público em 15 de fevereiro de 2019 (Quadro 2.6. Emprego no sector das administrações públicas por cargo/carreira/grupo), disponível em https://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/SIEP4T2018/DGAEP-DEEP_SIEP_2018T4_15022019.pdf

que, portanto, haviam beneficiado do direito aqui previsto –, invocando ter sido «ultrapassados» na carreira pelos docentes abrangidos pela Portaria e que, deste modo, foram reposicionados mediante a contabilização do tempo de serviço prestado antes do ingresso na carreira.

Destas queixas, que entre maio de 2018 e o fim do ano excederam uma centena, decorre que a aludida «ultrapassagem» resultou da aplicação a ambos os grupos de docentes – os que ingressaram antes e depois da alteração do artigo 36.º, n.º 3, do Estatuto – de regimes de progressão na carreira distintos: enquanto os do primeiro grupo progrediram na carreira de acordo com as regras do Estatuto da Carreira Docente, alteradas múltiplas vezes⁶⁴ e condicionadas por regimes transitórios, o reposicionamento remuneratório dos segundos ao abrigo da Portaria n.º 119/2018 teve em conta, até por força do artigo 38.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018, as atuais regras de progressão, mais benéficas do que as anteriores.

[Mobilidade e recrutamento de Trabalhadores]

Foram ainda suscitadas questões relacionadas com a mobilidade de trabalhadores. Se uma parte dos trabalhadores contesta o indeferimento de pedidos de mobilidade ou da sua consolidação, outros há que se queixam do recurso às figuras da mobilidade – que, pela sua natureza e em regra, deviam ser transitórias – para ocupação de postos de trabalho sem concurso e sem a publicitação imposta por lei. Esta situação é frequente quando está em causa a ocupação de postos de trabalho nas categorias de topo das carreiras de assistente técnico e de assistente operacional (coordenador técnico e encarregado operacional ou encarregado geral operacional, respetivamente).

Igualmente contestada foi a circunstância de trabalhadores terem visto a consolidação da sua mobilidade intercarreiras obter parecer favorável da Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público «*sob condição de regularização da situação remuneratória durante a mobilidade*». São trabalhadores que se encontraram em situação de mobilidade intercarreiras na carreira técnica superior e que, por serem licenciados, foram colocados na 2.ª posição remuneratória, de acordo com as regras de determinação do posicionamento remuneratório aplicáveis ao ingresso na carreira (artigo 38.º, n.º 7, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas). Esta, aliás, foi também a interpretação defendida por este órgão do Estado. Não obstante, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, numa interpretação literal do artigo 153.º, n.º 3 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, defendeu que o posicionamento devia verificar-se na 1.ª posição remuneratória, entendimento que foi sancionado pela Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público e motivou a ordem de reposição do montante correspondente à diferença entre a 1.º e a 2.ª posição remuneratória da categoria de técnico superior, que auferiram durante o período de mobilidade.

No âmbito das relações de emprego público continuam a destacar-se as questões relacionadas com o recrutamento de trabalhadores, para as quais se tem chamado a atenção em

⁶⁴ O Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensino Básico e Secundário (ECD) data de 1990 (foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/1990, de 28 de abril) e foi alterado 15 vezes.

todos os relatórios apresentados à Assembleia da República⁶⁵ por se tratar de uma matéria de queixa recorrente. Com efeito, não obstante não ter sofrido alterações legislativas de monta e existir sobre ela uma abundante jurisprudência consolidada, a matéria continua a suscitar os mesmos problemas de ilegalidade ano após ano.

[Doenças Profissionais]

Outro assunto que continua a motivar frequentes queixas é o atraso na apreciação dos pedidos de certificação de doença profissional, por parte do Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais (DPRP), do Instituto da Segurança Social, I.P., atraso que pode atingir mais de dois anos. Acresce que o DPRP faz, em regra, coincidir o início da doença profissional com a data da avaliação médica, decisão que se reflete negativamente na situação dos trabalhadores afetados por doença profissional, na medida em que protela o início do pagamento das prestações destinadas a compensar a incapacidade motivada pela doença.

[Sugestões]

Aqui chegados, importa fazer referência a algumas sugestões para a alteração de legislação que foram feitas pelo Provedor de Justiça e permitiram resolver questões que eram objeto de um número significativo de queixas.

As queixas de docentes a tempo parcial sobre a atuação das escolas em matéria de declaração à segurança social de tempos de trabalho levaram este órgão do Estado a alertar o Governo para o facto de a fórmula de cálculo constante do artigo 16.º do Regulamento do Código Contributivo pressupor um período normal de trabalho semanal de 40 horas.

Por essa razão, nas situações em que a duração normal de trabalho semanal a tempo completo correspondia a 35 horas, como era o caso dos docentes e de outros trabalhadores em funções públicas, eram declarados períodos que não correspondiam ao trabalho efetivamente prestado e que não garantiam a proporcionalidade relativamente aos trabalhadores a tempo completo. Por exemplo, para um trabalhador a meio tempo, eram declarados 15 dias por mês se no sector de atividade se praticasse um período semanal de trabalho de 40 horas, e 12 dias e meio se o regime aplicável fosse de 35 horas.

O Governo acolheu a sugestão feita pelo Provedor de Justiça e alterou a fórmula de cálculo dos dias a declarar à Segurança Social nos casos que o período normal de trabalho a tempo completo do sector de atividade é de 35 horas semanais, introduzindo, para o efeito, alterações ao Regulamento do Código Contributivo (através do Decreto Regulamentar n.º 6/2018, de 2 de julho).

Outra sugestão formulada pelo Provedor de Justiça teve por objetivo salvaguardar o acesso dos trabalhadores ao Fundo de Garantia Salarial (FGS). Este Fundo visa assegurar o pagamento de créditos emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação, quando o

⁶⁵ Vide, por todos, o Relatório à Assembleia da República - 2017, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=17556>

empregador, reconhecidamente, se encontre insolvente ou em situação económica difícil que impossibilite o cumprimento das suas obrigações naquele domínio. Neste contexto, nos termos legais constitui requisito prévio de acesso ao FGS ter sido proferida sentença de declaração de insolvência do empregador⁶⁶, exigindo-se ainda que o pagamento dos créditos seja requerido «até um ano a partir do dia seguinte àquele em que cessou o contrato de trabalho» (cf. artigo 8.º, n.º 2, do Novo Regime do Fundo de Garantia Salarial, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril).

Ora, são muitos os casos em que, pela morosidade e vicissitudes do próprio processo judicial, entre a data da propositura da ação de insolvência e a da prolação da sentença que a declara, decorre mais de um ano. Por este motivo, foram recorrentes as queixas que tinham por objeto as decisões de indeferimento por extemporaneidade dos pedidos.

Na verdade, não obstante a atempada propositura da ação de insolvência, a declaração desta e o reconhecimento dos créditos que nesta sede reclamou, o trabalhador, mesmo quando tivesse agido de forma célere, via inelutavelmente precludido o direito ao seu pagamento pelo FGS, por vicissitudes que não só não podia controlar como contra as quais não podia reagir.

Perante esta realidade, a Provedora de Justiça solicitou ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que ponderasse promover uma alteração ao regime do FGS de forma a assegurar a proteção que aos trabalhadores na situação descrita era devida e bem assim, a consagração de uma norma transitória que determinasse a reapreciação oficiosa dos requerimentos indeferidos por extemporaneidade.

A alteração ao regime do FGS veio a ser concretizada através da Lei do Orçamento de Estado para 2019. Mediante o aditamento do n.º 9 ao artigo 2.º do Regime do FGS, o prazo contestado passou a suspender-se nas situações ali previstas – designadamente com a propositura de ação de insolvência –, deste modo ficando futuramente salvaguardadas as situações que entendíamos merecedoras de proteção.

[Recomendação]

Foi formulada uma recomendação no caso de uma docente do ensino público que, tendo ingressado na carreira há quatro anos, não tinha sido autorizada a realizar o período probatório.

O motivo invocado pela Administração era o de que este período deveria ser cumprido na lecionação do grupo de recrutamento que tinha motivado a sua contratação por tempo indeterminado – Latim/Grego – mas o certo é que tal não tinha ainda sido possível por falta de horários disponíveis (mantendo-se a docente a lecionar português, disciplina para a qual detinha igualmente qualificação profissional).

A Provedora de Justiça defendeu que o escopo do período probatório cria, na esfera do trabalhador, o direito a que lhe sejam proporcionadas condições para poder demonstrar que possui o perfil de desempenho profissional exigível e, para o empregador, o correspondente dever

⁶⁶ Ou, em caso de processo especial de revitalização ou de procedimento extrajudicial de recuperação de empresa, ter sido proferido, respetivamente, despacho do juiz que designa o administrador judicial provisório, ou despacho de aceitação do requerimento proferido pelo IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.

de facultar tais condições, não sendo, por isso, admissível que o vínculo de emprego público da docente se mantivesse, há mais de quatro anos, com feição provisória.

Acresce que a docente detinha mais de vinte anos de experiência em funções docentes em escolas públicas avaliada positivamente, cumprindo, deste modo, as condições que têm justificado a dispensa, pela Administração, do cumprimento do período probatório.

Assim, a Provedora de Justiça recomendou à Secretária de Estado Adjunta e da Educação que reconhecesse que a docente se encontra dispensada do cumprimento do período probatório, recomendação que foi acatada⁶⁷.

2.6. Direitos à justiça e à segurança



Teresa Anjinho (Provedora-Adjunta), José Álvaro Afonso (Coordenador) e Assesores

Unidade Temática 5 - Direitos à justiça e à segurança.

⁶⁷ Recomendação n.º 2/A/2018, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=67&idi=17535>

[Enquadramento geral]

No início desta breve descrição do que foi a atuação da unidade temática que apoia a Provedora de Justiça na apreciação das queixas relativas ao funcionamento do sistema de justiça e de segurança, importa ter presente que na mesma exercem funções os assessores a quem estão cometidas a instrução dos processos com origem nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Deste modo, às 278 queixas apresentadas com tal proveniência — de que se dará conta em secções próprias — importa reter que, durante o ano de 2018, foram instruídos 934 novos procedimentos e concluídos 814. Comparando com 2017, há a sinalizar um aumento do número de queixas que deram origem a abertura de procedimento (de 633 em 2017, para 934 em 2018), bem como de arquivamentos (de 476 em 2017, para 814 em 2018). Tendo como referência o total das queixas feitas ao Provedor de Justiça, as questões tratadas nesta unidade temática correspondem a aproximadamente 10% (13% se incluídas as queixas relativas às regiões autónomas).

As quatro grandes áreas de intervenção desta unidade são a administração do serviço de justiça, com mais de 50% do total das queixas recebidas, os assuntos rodoviários, com 26% desse mesmo universo, a segurança interna, com cerca de 7%, e, finalmente, os registos e notariado, que perfaz um valor de 16%.

Apresenta-se, em seguida, o quadro síntese das matérias objeto da atividade desenvolvida:

QUADRO 12

SÍNTESE DAS MATÉRIAS OBJETO DA ATIVIDADE DESENVOLVIDA	
Assuntos	N.º Queixas
Administração dos Serviços de Justiça	488
Atrasos judiciais	276
Magistratura judicial	170
Ministério Público	21
Secretaria judicial	4
Agentes e solicitadores de execução	28
Peritos	3
Administradores de insolvência	19
Segurança Social / Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	0
Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses	10
Balcão Nacional de Injunções	2
Julgados de Paz	5
Outros - atrasos judiciais	14
Outros problemas da justiça	53
Proteção de Crianças e Jovens em Perigo	6
Programas Especiais de Segurança	0

Proteção às Vítimas de Crimes	1
Garantia de alimentos devidos a menores	9
Registo criminal e de contumazes	1
Custas processuais	2
Outros - administração da justiça	34
Acesso ao Direito	90
Deontologia dos Advogados	33
Deontologia dos Solicitadores e Agentes de execução	5
Organização e infraestruturas judiciais	2
Cooperação judiciária internacional	0
Decisão judicial	9
Outros - administração da justiça	20
Segurança Interna	67
Atuação policial	45
Omissão de intervenção policial	9
Armas e explosivos	8
Outros - segurança interna	5
Assuntos rodoviários	231
Sinalização e ordenamento rodoviário	28
Contraordenações rodoviárias	126
Carta e escolas de condução	45
Outros - assuntos rodoviários	32
Registos e notariado	146
Registos	66
Notariado	28
Cartão do Cidadão	43
Outros - registos e notariado	9
Outras questões	3

Em 2018, por sua vez, destacam-se os seguintes motivos de arquivamento:

QUADRO 13

RESUMO DOS MOTIVOS DE ARQUIVAMENTO

Arquivamento sumário	10
Reparação da ilegalidade ou injustiça durante a instrução	319
Reparação da ilegalidade ou injustiça com recomendação do Provedor de Justiça	1
Iniciativa de fiscalização da constitucionalidade ou ilegalidade	—

Encaminhamento do queixoso para meio idóneo para fazer valer a sua pretensão	117
Chamada de atenção ou sugestão	16
Incompetência superveniente	19
Improcedência da queixa	258
Desistência expressa ou tácita do queixoso	52
Queixa provida sem reparação posterior da ilegalidade ou injustiça	22
Anulação /substituição do número do procedimento	0
Total	814

No quadro genérico da *administração dos serviços de justiça* estão, nomeadamente, abrangidas matérias relativas ao acesso ao direito e aos tribunais (foram abertos 90 procedimentos), bem como os atrasos nos Conselhos de Deontologia (33 queixas em 2018), pelo que, para além do relacionamento preponderante com os tribunais e Ministério Público, através dos respetivos Conselhos Superiores, ou dos auxiliares de justiça, importa fazer referência a outras entidades, como sejam o Instituto da Segurança Social, I.P., e os Conselhos de Deontologia da Ordem dos Advogados.

Apesar do encaminhamento de muitos reclamantes para a intervenção especialmente qualificada dos Conselhos Superiores, em aproximadamente 120 situações, outro tanto continua a ser objeto de acompanhamento direto por este órgão do Estado, sempre que reconhecida a especial vulnerabilidade do caso, seja em função das circunstâncias concretas, seja do perfil do queixoso. Esta matéria será objeto de desenvolvimento mais adiante.

Finalmente, uma última nota para destacar o número de queixas relativas à atuação e omissão policial (54 queixas), bem como as relativas à eficácia dos cartórios notariais, neste último caso, na maioria das vezes, por referência a alegados atrasos em sede de processo de inventário (28 queixas). No total, as questões de registos e notariado, onde também se inclui o tratamento de reclamações relativas ao cartão de cidadão (43 queixas), desencadearam 146 queixas.

O universo de pessoas que interpelam o Provedor de Justiça no contexto da presente unidade temática é muito diverso, sendo pertinente analisar alguns temas em concreto, sempre na perspetiva de melhor compreendermos os motivos subjacentes ao exercício do direito de queixa e, por esta via, eventuais caminhos de melhoria da administração do Estado.

[Administração do serviço de justiça]

Estando precisamente em causa uma restrição estatutária, estabelecida em nome dos princípios da independência judicial e da separação de poderes, nos termos da qual estão vedados à intervenção do Provedor quaisquer atos relacionados com a administração da justiça, uma parte não despidianda da correspondência dirigida a este órgão do Estado não dá origem a atividade instrutória.

No entanto, num caso concreto em matéria de *violência doméstica*, tendo sido a Provedora de Justiça citada para se pronunciar a propósito de uma decisão judicial, para além de elucidar os interpelantes desta restrição estatutária, igualmente acentuou, em moldes abstratos, que a violência contra as mulheres, e a violência doméstica em particular, realidade que continua a afetar desproporcionalmente as mulheres, consubstancia uma violação intolerável dos direitos fundamentais da pessoa e, nessa medida, é sempre objeto de atenção particular deste órgão de Estado no quadro das funções que lhe são cometidas.

Assim, a atuação desenvolvida situa-se a montante e a jusante da intervenção judicial, nomeadamente através de ações de inspeção aos procedimentos específicos adotados pelas forças de segurança aquando da apresentação de denúncias de violência doméstica, ou ainda no campo de ações de promoção de direitos humanos. Neste último ponto, importa salientar a colaboração do Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos na elaboração de diversos relatórios nacionais, submetidos por instâncias internacionais, sobre a atuação do Estado Português no âmbito do combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica.

*

Quanto à boa administração do serviço de justiça, importa agora explicitar os termos em que é realizado o acima referido encaminhamento para os Conselhos Superiores da Magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e do Ministério Público.

Tratando-se de queixa relativa a atraso no funcionamento do sistema de justiça, a decisão de prévio encaminhamento dos cidadãos para aqueles altos conselhos resulta do paulatino reforço das competências gestionárias dos mesmos, bem como da possibilidade que as partes, em nome próprio ou através dos respetivos patronos, têm de se lhe dirigir, atuando a Provedoria de Justiça apenas no silêncio daqueles, em linha com a natureza supletiva que lhe está adstrita.

No entanto, há casos que, pelas suas circunstâncias concretas e enquadramento estatutário, têm motivado a intervenção deste órgão do Estado, a saber: casos onde a data de início do processo não oferece dúvidas quanto à irrazoabilidade do atraso, sendo a nossa intervenção, por si só, uma sinalização; processos em que esteja em causa a situação de menores, por se entender que há vantagens no acompanhamento, seja por via da urgência, seja por via do provável envolvimento de entidades administrativas (v.g. segurança social); e, finalmente, casos em que se afigura que as virtualidades do encaminhamento contribuiriam apenas para tornar o sistema de justiça inapelavelmente opaco e inacessível, considerando a vulnerabilidade do queixoso, ou mesmo a convicção de que outras vias (já) não são possíveis.

Num caso concreto, o atraso no cumprimento de carta precatória justificou diversos contactos com os serviços dos tribunais intervenientes, tendo sido possível apurar que o documento, pronto para expedição, tinha, por mero lapso, ficado retido no tribunal emitente. As diligências efetuadas permitiram desbloquear a situação.

Em outro caso, sem prejuízo da inexistência de violação de deveres funcionais por parte do magistrado, foi reconhecido que os autos não estavam a ter a tramitação desejável. Por esse

motivo, tomou-se a decisão de reforçar o quadro dos magistrados do tribunal e de integrar naquele juízo em concreto um projeto dirigido à reorganização do trabalho das secretarias e a alteração do sistema informático, procurando-se assim melhorar a capacidade de resposta.

Também não se deixou de levar ao conhecimento do Conselho Superior de Magistratura (CSM) outra situação, pese embora o encaminhamento do reclamante para os meios próprios de responsabilização do Estado e a inexistência, à data dos factos relevantes, de legislação específica quanto à proteção, conservação e gestão do património à guarda do Estado⁶⁸.

No caso, a coberto de autos de 2009, e naquele mesmo ano, fora ordenada a apreensão de veículo. Tendo sido o proprietário notificado em 2017 para proceder ao levantamento da viatura que, segundo o Tribunal, estava em parque camarário, constatou-se estar a mesma totalmente destruída, apesar de, em 2009, ter sido apreendida em bom estado. De acordo com o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ), nem o referido veículo automóvel, nem nenhum outro bem, lhe tinha sido confiado no âmbito do referido processo.

*

Uma nota ainda, em reflexão final sobre questões gerais relativas à administração dos serviços de justiça: a realização da penhora sem citação prévia do executado motiva muitos pedidos de intervenção do Provedor de Justiça. Obtidos esclarecimentos pertinentes dos Agentes de Execução, cabe a este órgão do Estado garantir o encaminhamento do executado para as vias processuais próprias.

Ainda assim, partindo de uma análise das queixas apresentadas, não pode deixar de anotar-se a aparente opacidade do sistema. Não se ignora o esforço de transparência que vem sendo feito⁶⁹, nem, muito menos, se desconhecem as razões que motivam e justificam tal mecanismo. Todavia, coloca-se a questão se, mormente no caso de penhora de vencimentos e salários, não seria possível assegurar que as entidades bancárias pudessem, desde logo, disponibilizar ao executado informação pertinente quanto ao processo em causa. Dificilmente se compreende que o conhecimento dos fundamentos da penhora possa contribuir para a frustração da garantia patrimonial. Podendo, antes, tal entendimento permitir um mais rápido consenso entre exequente e executado.

[Direitos das crianças]

Outra área em que a intervenção deste órgão do Estado é particularmente relevante refere-se à interação dos menores com o sistema de defesa e proteção dos seus direitos.

A tramitação de questões reportadas aos direitos das crianças e jovens privilegiou, no ano 2018, três pontos essenciais: i) o acompanhamento de pedidos de processamento de prestações alimentares e a cooperação judiciária internacional; ii) a caracterização do contexto de

⁶⁸ V. tb. a Portaria n.º 391/2012, de 20 e novembro, que fixa a competência do Gabinete de Administração de Bens (IGFEJ).

⁶⁹ V.g. <https://justica.gov.pt/Servicos/Consultar-o-meu-processo-executivo>

institucionalização de crianças e jovens em risco; iii) os constrangimentos relacionados com candidaturas a adoção.

(i) No primeiro caso, está sobretudo em causa a aplicação do mecanismo que visa assegurar prestação alimentar a menor, por incapacidade dos requeridos demandados em processo⁷⁰. Nos termos da lei, o Fundo de Garantia de Alimentos a Menores (FGAM) fica sub-rogado em todos os direitos do menor a quem sejam atribuídas prestações, com vista à garantia do respetivo reembolso. Deste modo, dos quantitativos recebidos indevidamente, designadamente por início do cumprimento da obrigação de prestação, cabe restituição de forma voluntária ou através dos normativos aplicáveis à responsabilidade civil.

Neste âmbito, num caso concreto, na sequência de pedido de restituição que havia sido desencadeado junto da requerente, mãe do menor beneficiário, atenta a existência de uma dívida surgida por recebimento indevido de prestação mensal, acima dos valores fixados ao progenitor, a Provedora de Justiça tomou a decisão de intervir junto do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), ainda que não se mostrasse censurável a atuação conduzida por este instituto. Concluiu este órgão do Estado que o sobredito procedimento havia sido alheio à situação do menor, agravada pelo contexto de vulnerabilidade e injustiça em que se encontrava a sua mãe. Em conformidade, qualificando-se como manifestamente oneroso o sacrifício exigido à queixosa para restituir as quantias que de boa fé despendeu, e seguramente não estaria em condições de reaver, a Provedora de Justiça apelou a que se desencadeassem os mecanismos destinados a reaver os montantes em dívida, por se tratar de situação excecional devidamente fundamentada⁷¹.

Num outro plano, os pedidos de efetivação de cobrança de alimentos no estrangeiro também vêm motivando diligências instrutórias junto da Autoridade Central Portuguesa (Direção-Geral da Administração da Justiça). Um total de seis em 2018. Em causa está, na maioria das vezes, a monitorização do cumprimento do regime consignado na Convenção de Nova Iorque de 1956⁷², e o reconhecimento dos efeitos produzidos por sentenças nacionais no contexto da cooperação judiciária internacional.

(ii) Em segundo lugar, no quadro das decisões que determinam a institucionalização de crianças e jovens em risco, este órgão do Estado tem procurado monitorizar as condições de acolhimento oferecidas pelos estabelecimentos que o asseguram com carácter permanente ou temporário. A passagem do meio natural de vida para uma estrutura residencial de acolhimento não pode fazer esquecer a necessidade de serem respeitados os direitos de promoção e proteção da criança ou do jovem institucionalizado, devendo a sua dignidade, autonomia e desenvolvimento preservar-se sem quaisquer limitações.

⁷⁰ V. Lei n.º 75/98, de 19 de novembro e o Decreto-Lei n.º 164/99, de 13 de maio, ambos na redação atual; v., tb. Acórdão Uniformizador de Jurisprudência, do Supremo Tribunal de Justiça, de 19 de março de 2015, que passou a determinar a obrigação de fixar uma prestação a cargo do FGAM em valor igual à do devedor.

⁷¹ Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

⁷² Convenção para a cobrança de alimentos no estrangeiro, concluída em Nova Iorque, em 20 de junho de 1956.

Neste contexto, sendo o principal interlocutor o Instituto da Segurança Social, são dois os principais objetivos normalmente fixados para esta concreta intervenção da Provedoria de Justiça:

a) Analisar as causas subjacentes à institucionalização e os termos em que se processa o cumprimento da medida de acolhimento em conformidade com os parâmetros legais vigentes;

b) Aferir o cumprimento dos direitos das crianças e jovens institucionalizados, designadamente:

- i. ao respeito pela integridade pessoal e privacidade;
- ii. à prestação de cuidados de saúde, ao nível da prevenção e assistência médica;
- iii. à liberdade de expressão, desenvolvimento integral e educativo;
- iv. à ocupação dos tempos livres, cultura e desporto;
- v. à intervenção participativa na consolidação do seu projeto de vida;

Foi o que aconteceu num caso em que a Provedora de Justiça interveio na sequência da institucionalização de menor em Casa de Acolhimento Temporário de Emergência. Concluiu-se, na sequência da audição promovida, que os pressupostos de acolhimento elencados na lei de proteção de crianças e jovens em perigo⁷³ haviam sido cumpridos, e completados através da aplicação de medida de proteção nela prevista.

(iii) Por fim, no âmbito dos constrangimentos relacionados com candidaturas a adoção, são apreciadas queixas incidentes sobre o Regime Jurídico da Adoção⁷⁴, em particular quanto ao funcionamento do período de transição.

De acordo com o regime estabelecido, durante o período de transição são promovidos encontros, devidamente preparados e observados pela equipa de adoção do organismo de segurança social ou instituição particular autorizada, conjuntamente, consoante os casos, com a equipa técnica da instituição onde a criança se encontra acolhida, ou com a equipa técnica da instituição de enquadramento da família de acolhimento que tenha a criança a seu cargo.

Ora, como sucedeu em situação específica apreciada pela Provedora, quando a origem e localização geográfica do adotando e dos candidatos a adotantes não coincide, é necessário realizar deslocações para efetivação do desiderato previsto pelo legislador. Nesses casos, na ausência de estatuição expressa, as despesas havidas com a necessária logística ficará a cargo dos candidatos, defendendo aqueles que o custo adveniente de viagens realizadas aos arquipélagos da Madeira e Açores (para residentes no Continente) e a Portugal Continental (para os residentes nas ilhas) poderá revelar-se, por vezes excessivo, sobretudo em períodos de acentuada procura.

Não obstante, concluiu-se que, inexistindo um direito subjetivo a adotar, mas um direito a ser adotado, a intervenção nesta matéria obedecerá ao princípio do superior interesse da criança, enquanto primado orientador, sendo nesse sentido que deverá ser interpretada a gratuidade do processo adotivo, quanto à candidatura em si (avaliação, seleção, formação), não se estendendo a outras áreas correlativas (como as despesas com a criança, sejam de

⁷³ Lei n.º 147/99, de 1 de setembro.

⁷⁴ Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro.

deslocação para o período de transição, sejam as de vestuário, ou de adaptação da habitação para receber a criança).

Ainda assim, esclareceu-se que sempre assistirá aos candidatos a possibilidade de manifestar a sua indisponibilidade para adotar crianças que residam nessas áreas geográficas, aquando da definição da sua pretensão e do seu projeto adotivo, sempre que reconheçam a excessiva onerosidade de eventuais deslocações entre Portugal Continental e as Regiões Autónomas. Tal facto não prejudica a candidatura, sendo o pedido encaminhado para os serviços competentes.

[Acesso ao direito]

A consagração constitucional do *acesso ao direito* leva muitas vezes a que os cidadãos deem conta ao Provedor de Justiça da impossibilidade prática de acederem aos tribunais por força dos critérios de apreciação da condição de insuficiência económica em que alegam encontrar-se. Ainda assim, muitas das queixas recebidas têm na origem o atraso na decisão.

Neste âmbito, também há casos em que o indeferimento das pretensões decorre da falta de colaboração dos requerentes, que, solicitados pelo Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS) a prestar informação adicional – condição *sine qua non* ao deferimento –, não o fazem. A dúvida que permanece é a de saber se tal falta de cooperação não decorrerá dos termos em que o pedido é apresentado, ou seja, um ofício-formulário que se apresenta de leitura difícil e nem sempre perceptível para um cidadão comum. Considerando as consequências inerentes a uma falta de resposta ou resposta insuficiente, caberá certamente ao Instituto de Segurança Social refletir sobre os termos destes ofícios e a sua adequação ao respetivo propósito.

Estas considerações, não obstam a que seja anotado o pontual esforço de cooperação, evidenciado, por exemplo, na reavaliação e posterior deferimento de pedido de apoio judiciário, exatamente por se reconhecer que a instrução fora inadequada.

[Ordem dos Advogados]

A ação disciplinar exercida, exclusivamente, pelos conselhos de deontologia da Ordem dos Advogados (OA) desencadeia recorrentemente pedidos de intervenção junto deste órgão do Estado. O descontentamento dos reclamantes é tanto mais compreensível quanto está em causa a revisão da atuação de profissionais do foro pela associação pública que os representa. Não obstante, no ano transato, foi possível obter do Conselho de Deontologia de Lisboa uma boa cooperação, com destaque para a ultrapassagem de alguns atrasos significativos.

Especial destaque deve ser dado a uma intervenção do Conselho Regional de Lisboa que, acionado pela Provedora de Justiça, reconsiderou uma decisão prévia desfavorável a um reclamante. Sumariamente, à data da queixa, um Advogado, nomeado no âmbito do regime de proteção jurídica, tinha pedido escusa do patrocínio e o beneficiário, recluso, tinha igualmente requerido a substituição do mesmo. Tendo a Ordem dos Advogados indeferido ambas as

pretensões, a situação tornou-se particularmente gravosa considerando a total ausência de contacto entre beneficiário e patrono. Na sequência da intervenção da Provedora de Justiça, que chamou a atenção para a necessidade de assegurar o direito fundamental de acesso ao direito e aos tribunais, a OA modificou o seu entendimento e nomeou novo Advogado, tendo adicionalmente informado este órgão do Estado de que a revisão do processo permitira constatar que, por lapso administrativo interno, a queixa quanto à atuação do primeiro Advogado nomeado não havia sido remetida ao Conselho de Deontologia competente, facto que foi imediatamente corrigido.

[Forças de segurança]

A atuação das forças de segurança é também objeto de regular apreciação por este órgão do Estado. Assinale-se o importante encontro realizado com a Inspeção-Geral da Administração Interna, que veio consolidar e agilizar as vias de cooperação e comunicação previamente existentes.

Poder-se-á dizer que esta é uma área em que o conhecimento dos limites estatutários da intervenção da Provedoria de Justiça está relativamente bem consolidado, ou seja, não é comum chegarem à Provedora de Justiça denúncias que devam requerer, à partida, o encaminhamento e a intervenção do Ministério Público.

A reflexão que o conjunto de queixas recebidas convoca dirige-se, antes, aos termos da interação entre as forças de segurança e os cidadãos. Se é certo que não há justificação possível capaz de conferir ao infrator rodoviário o direito a destratar o agente que cumpre o seu dever, também não é menos certo que as queixas de sobrançeria e de tratamento descortês, acompanhadas por vezes de reclamações quanto à opacidade da atuação, não quadram com as exigências do Código Deontológico que rege a atuação de agentes e guardas.

Num caso, que podemos qualificar como paradigmático, escrutinou-se a atuação de Agentes da Polícia de Segurança Pública (PSP) na atuação de cidadão octogenário por infração rodoviária. Resultando pacificamente comprovada a prática de contraordenação rodoviária por parte do condutor, o que esteve em apreciação foi saber se, na sua atuação para com o infrator, os Agentes da PSP não deveriam ter tido em conta a sua especial vulnerabilidade, nomeadamente em função da idade.

Importa notar que, ao longo do ano de 2018, a Provedora de Justiça foi confrontada com participações de diversa natureza, formalizadas por cidadãos que contestam, de forma reiterada, o procedimento de Agentes pertencentes a Esquadras da Polícia de Segurança Pública (PSP), no âmbito de intervenções tendentes a reprimir eventuais contextos de ilegalidade. Existe a perceção de que é secundarizada a clarificação dos factos junto dos particulares, aquando da recolha de elementos, bem como o esclarecimento dos motivos que presidem ao levantamento de autos contraordenacionais. Tais atuações por parte da Polícia poderão, no limite, contribuir para colocar em risco a perceção sobre o importante espírito da Missão levada a cabo pelas Forças de Segurança.

O que temos defendido é que, perante as diversas situações com que quotidianamente são confrontados, os quadros chamados a intervir devem estar especialmente preparados para privilegiar o uso estrito dos meios necessários, adequados e proporcionais ao objetivo visado e à reposição da legalidade, ordem, segurança e tranquilidade públicas, mas sem deixar de fazer uso de mecanismos de persuasão e de diálogo. De facto, a atuação dos agentes policiais nunca deverá perder de vista o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, pela dignidade humana, a equidade e diligência na prestação do serviço, a proximidade à comunidade, ainda que sem prejuízo da assertividade requerida pela sua atuação.

No contexto de uma nova realidade social, marcada por dinâmicas como o envelhecimento demográfico ou o isolamento, a vulnerabilidade e especial desproteção de determinadas pessoas, como crianças, jovens e idosos, acarretam uma renovada e crescente importância para o papel desempenhado pelas Forças de Segurança. Nessa medida, foi chamada a atenção para a pertinência de uma ponderação da necessidade de revisão do Código Deontológico do Serviço Policial, necessariamente associada à reformulação e eventual reforço do contexto de formação dos agentes.

[Direito rodoviário]

Em matéria de *direito rodoviário*, está sobretudo em causa a atuação da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT).

Em 2018, verificou-se um aumento dos pedidos de devolução de depósito prestados no âmbito de processos de contraordenação rodoviária. Recorde-se que, desde 2014, o pagamento realizado no momento da verificação da infração deixou de corresponder a um pagamento antecipado da coima, passando a assumir a natureza de depósito, caso o alegado infrator apresente defesa no prazo legal. O prazo para apreciação da defesa é de 24 meses, uma vez que o procedimento por contraordenação rodoviária prescreve passados dois anos da data da prática da infração — sem prejuízo da aplicação dos regimes de suspensão e de interrupção da prescrição previstos no regime geral do ilícito de mera ordenação social, a que acresce ainda a interrupção com a notificação ao arguido da decisão condenatória.

Neste contexto, a partir de meados de 2017, começaram a surgir pedidos de intervenção junto da ANSR, visando o reembolso do depósito, exatamente por via da ocorrência de prescrição. A este respeito, destaca-se a boa colaboração da ANSR, com resposta rápida e imediata correção das situações que o justificam.

*

No quadro do IMT, uma questão que tem ressurgido é a dos cidadãos que são confrontados com a caducidade das licenças de condução por não terem procedido à respetiva revalidação nos prazos legalmente fixados. Pese embora as campanhas de divulgação realizadas quando das alterações legislativas, o número de queixas apresentadas leva a ponderar se

foram suficientes, bem como se tais campanhas não deveriam ser regularmente renovadas, em obediência ao princípio da colaboração entre a Administração e os particulares.

*

As questões relativas ao *ordenamento de trânsito* igualmente motivam o acionamento da intervenção deste órgão do Estado, não tanto pelas escolhas efetuadas pelas autarquias — que, por corresponderem ao exercício de poderes discricionários, não serão objeto de sindicância —, mas por via do incumprimento do dever de resposta dos respetivos órgãos competentes.

Ainda no que se refere ao direito rodoviário, o ano fica marcado, positivamente, pelo acatamento da Recomendação n.º 1-B/2018, que propugnou pela alteração do regime constante do Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir, devendo aquele diploma passar a prever, em certos casos, a possibilidade de justificação da falta de comparência a exames de condução.

[Registos e Notariado]

No que respeita às queixas relativas à área de *registos e notariado*, importa destacar que, quanto à atuação dos Notários, a esmagadora maioria dos casos trazidos ao conhecimento deste órgão do Estado, refere-se ao atraso registado na tramitação dos processos de inventário. A revisão legislativa em curso nesta matéria poderá certamente permitir ultrapassar alguns dos constrangimentos apontados, seja pelos queixosos seja pelas entidades visadas.

Por outro lado, não obstante a consolidação, no nosso ordenamento jurídico, das soluções legais alcançadas em matéria de identificação civil, a sua aplicação continuou a justificar a abertura de um número significativo de processos. Refira-se, especificamente, as queixas relativas à persistência da reprodução ou retenção alegadamente indevida do cartão de cidadão dos queixosos, embora em menor número, a par com a apresentação de queixas relacionadas com a demora na emissão daqueles documentos.

O apoio consular a prestar aos cidadãos nacionais que residem ou se encontram no estrangeiro, muito embora com menor expressão, também continuou a justificar a intervenção deste órgão do Estado. Ainda assim, foi possível chamar a atenção para a necessidade de — sempre que formulado o pedido — os serviços dependentes assegurarem a emissão e entrega de comprovativo de requerimento de atuação procedimental e, bem assim, da entrega de quaisquer verbas a tal destinadas. A cooperação com a Direção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas permitiu contribuir para que um cidadão português residente no estrangeiro fosse encaminhado para acesso a pensão, quando tinha solicitado apoio social.

Ainda a esta escala, importa destacar o aumento expressivo de queixas relacionadas com a morosidade do processo de emissão de passaporte eletrónico português. Situação declaradamente conjuntural (motivada pelo exercício do direito à greve por parte dos funcionários da entidade responsável pela sua produção), mas cuja ocorrência não deixou de justificar, em cada caso, a atuação da Provedoria de Justiça no sentido da sua resolução.

Neste contexto, é também de referir um processo, instruído ao longo de 2018, junto da Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade (SECI), atenta a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas. Cabe aqui recordar que, para a emissão do cartão do cidadão, é indispensável a indicação de morada/residência – «elemento identificador do cidadão» (Instituto dos Registos e Notariado - IRN).

Todavia, considerando a tradicional mobilidade associada a estes cidadãos, aquela exigência apresenta-se como problemática. Se o IRN entende que a solução pode passar pela colaboração com instituições de solidariedade social que apoiem aquelas populações, recentemente, a SECI comunicou à Provedoria de Justiça que, sem abandonar tal exigência, poderá ser necessária alteração legislativa para garantir o acesso a documento de identificação.

No que diz respeito à relação estabelecida com as entidades neste âmbito visadas, importa destacar o papel desempenhado pelo IRN, sem prejuízo da boa colaboração que, generalizadamente, foi prestada por todas.

[Tomadas de posição]

Como acima referido, a atividade da unidade temática no que respeita ao direito rodoviário fica marcada pelo acatamento, pelo Ministério do Planeamento e Infraestruturas, de recomendação que lhe havia sido dirigida pela Provedora de Justiça para alteração do regime previsto no regulamento da Habilitação Legal para Conduzir. A Recomendação n.º 1/B/2018 defendeu que aquele diploma passasse a prever a possibilidade de justificação de eventual falta de comparência a exames de condução.

Atualmente, a impossibilidade de comparência dos requerentes às provas supramencionadas, ainda que com fundamento em caso fortuito ou em situação de força maior, não é suscetível de justificação, envolvendo mesmo a perda da taxa inicialmente liquidada para esse efeito. Em termos práticos, quaisquer candidatos à obtenção de licença ficam sujeitos ao pagamento de uma nova taxa de inscrição, ainda que a ausência se dê por motivos de saúde devidamente comprovados.

Concluindo que o atual regime não se afigura equitativo, implicando, de forma injusta, a renovação do procedimento administrativo, a Provedora de Justiça recomendou a alteração do diploma.

Por resposta remetida pela Secretário de Estado das Infraestruturas, já no decurso de 2019, veio aquela entidade dar conta do acatamento da Recomendação, informando que, junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), haviam sido dadas orientações para apresentação de projeto de alteração do diploma, nos moldes sugeridos pela Provedora de Justiça.

Finalmente, das dezasseis chamadas de atenção e/ou sugestões efetuadas destaca-se uma concretamente dirigida ao IMT. No caso foi sugerida a ponderação de retificações à plataforma informática «IMT Online», para que os utentes que beneficiam da funcionalidade sejam corretamente informados quanto ao respetivo procedimento. Estava em causa o indeferimento de pedido de atribuição de dístico de estacionamento para deficientes. Assim, sugeriu-se: i) a fixação de prazos expeditos para casos devidamente fundamentados, designadamente

quando o requerente for portador de deficiência ou incapacidade comprovada; ii) a introdução de mecanismos informatizados que possibilitem enquadrar corretamente a natureza do pedido após entrada no sistema, maxime para efeitos da idónea tipificação da deficiência ou incapacidade invocada; e iii) a pronta sinalização de pedidos desta natureza, através da respetiva plataforma, e posterior seguimento e tratamento do processo por parte dos colaboradores do IMT, tendo em vista a prática de atos administrativos válidos e eficazes.

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



Teresa Anjinho (Provedora-Adjunta), João Portugal (Coordenador) e Assesores

Unidade Temática 6 – Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade.

Em 2018, nesta unidade temática foram recebidas 1454 queixas, representando um aumento de 28% face ao ano anterior. Para este resultado contribuíram a duplicação das queixas em matéria de direito dos estrangeiros e o forte crescimento do número de queixas atinentes ao sistema prisional.

O seguinte quadro reflete os principais assuntos tratados nesta unidade:

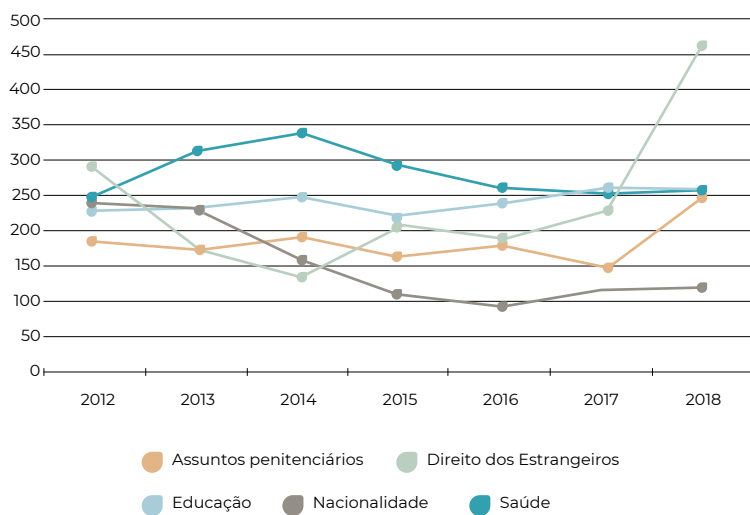
QUADRO 14

UNIDADE TEMÁTICA 5 - PRINCIPAIS ASSUNTOS TRATADOS	
Assuntos	N.º Assuntos
Assuntos Político-Constitucionais	8
Ciência	7
Comunicação Social	2
Direitos, liberdades e garantias	37
Educação	257
Pré-escolar	21
1.º Ciclo do Ensino Básico	48
2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico	61
Ensino Secundário	31
Ensino Superior	76
Direito dos Estrangeiros	467
Fiscalização da Constitucionalidade	29
Nacionalidade	124
Atraso	108
Substância	16
Assuntos penitenciários	242
Alimentação	11
Alojamento	11
Correspondência/Telefone	12
Flexibilização	16
Ocupação	10
Organização do EP	11
Saúde	61
Segurança e disciplina	33
Transferência	15
Violência	18
Visitas	14
Outros	30
Saúde	262
Serviço Nacional de Saúde	37
Taxas moderadoras	29

Subsistemas	61
Prestação de cuidados	51
Instalações	2
Socorro e transporte de doentes	10
Procedimentos administrativos	42
Fiscalização e regulação	9
Medicamentos	16
Outros	5
Total	1454

GRÁFICO XVI

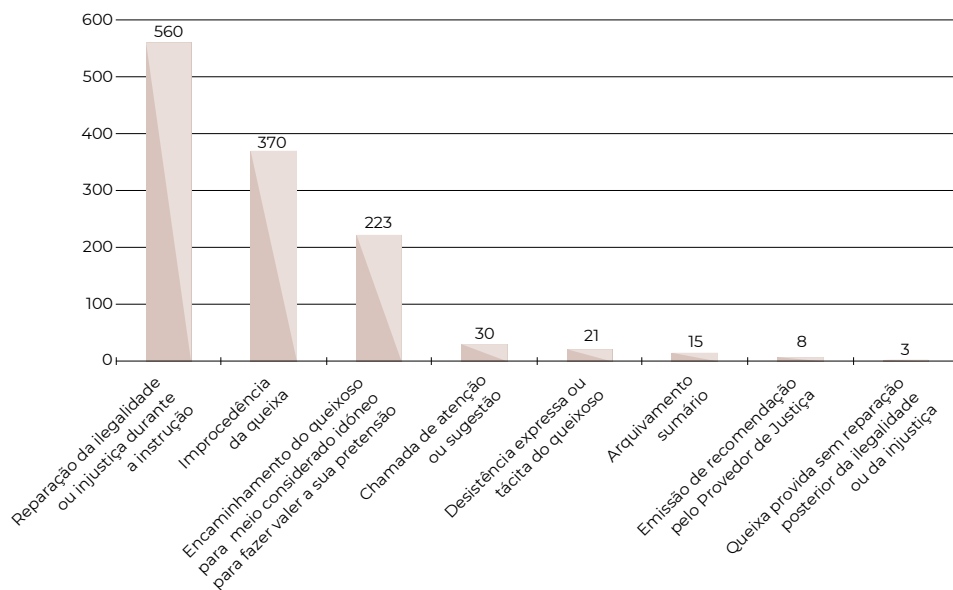
Evolução das queixas por assunto



Em 2018, por sua vez, destacam-se os seguintes motivos de arquivamento:

GRÁFICO XVII

Principais motivos de arquivamento



Face às 1230 queixas encerradas deve-se registar os seguintes aspetos: a descida, de 40% para 30%, do total dos casos em que se concluiu pela improcedência da queixa e uma subida, de 38% para 46%, da parcela de casos em que se alcançou solução favorável. Por sua vez, em 18% dos casos procedeu-se ao encaminhamento para meio mais adequado à correta superação da situação exposta, sendo residuais as queixas com outros motivos de arquivamento.

Num primeiro momento, há que abordar as queixas que, quantitativamente, sofreram uma evolução mais marcante, ou seja, as respeitantes à situação jurídica dos estrangeiros, quer no que se refere à entrada em território nacional, quer no que respeita à sua permanência.

[Direito dos estrangeiros]

Importa, desde logo, começar por dizer que apesar das queixas sobre atrasos e aspetos materiais continuarem a chegar a este órgão do Estado, na mesma proporção de anos anteriores, não é menos verdade que se pode concluir por um afunilamento temático em torno da aplicação dos mecanismos de concessão de autorização de residência, autorização de

residência para exercício de atividade profissional subordinada e regime excecional de residência, contidos, respetivamente, nos artigos 88.º, n.º 2⁷⁵, e 123.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Para este resultado terão contribuído as mais recentes modificações legislativas na matéria, designadamente e quanto ao primeiro mecanismo, a nova redação introduzida pela Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, que fez desaparecer a sua natureza excecional, bem como a margem de discricionariedade na própria reserva de iniciativa do procedimento. Na verdade, se a redação anterior estabelecia a «possibilidade» de, «excecionalmente», ser dispensada a posse de visto adequado, a nova solução legal impõe essa dispensa.

Tendo em conta que a mudança na natureza do mecanismo legal em causa passou também a suscitar, automaticamente, a fixação de prazos bastante mais curtos do que aqueles que eram geralmente praticados na vigência da anterior solução normativa, muitas queixas foram recebidas, justamente, a propósito da dificuldade criada para o Serviço de Estrangeiros e Fonteyras (SEF) no atendimento oportuno de tais solicitações.

Os números divulgados pelo SEF revelam, por via do incremento significativo de autorizações de residência concedidas neste âmbito, a resposta que a Administração ainda assim conseguiu prestar. Não se antevendo uma diminuição da procura, merece especial preocupação a questão do reforço de meios com vista a garantir o atendimento adequado por parte do SEF, seja neste âmbito seja no das demais funções que tem a seu cargo.

Mesmo sendo de louvar a flexibilização das regras de competência territorial dos postos de atendimento, solução sempre de mal menor pelos encargos significativos que pode acarretar para os interessados, as disponibilidades de atendimento evidenciaram um grande défice, facto que, para além das consequências negativas imediatas que pode ter na esfera individual, também em nada contribui para a boa imagem do Estado.

Estando em causa atrasos sistémicos, neste como noutros domínios, a intervenção deste órgão do Estado tenta não conferir privilégios inusitados a quem, face a outras situações paralelas, apenas adita a circunstância de se ter queixado à Provedora de Justiça. Ainda assim, tal não obsta a que, em certos casos, seja explicitamente sinalizada à entidade pública competente a ocorrência de situações que impõem especial atenção. Enuncie-se, a título de exemplo, um caso de violência sexual em âmbito familiar, que motivou a obtenção célere de título que permitisse o exercício de atividade laboral, com vista à autonomização da interessada.

No que se refere ao mecanismo de concessão de autorização de residência por motivos excecionais, previsto no artigo 123.º da mesma Lei n.º 23/2007, sublinha-se a modificação introduzida pelo Decreto Regulamentar n.º 9/2018, de 11 de setembro, no n.º 2 do art.º 62.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, passando a dar relevância vinculada à «inserção no mercado laboral por um período superior a um ano».

Esta solução tem servido para obviar à impossibilidade de prova de entrada legal em território nacional, exigida originariamente no n.º 2 do art.º 88.º da Lei n.º 23/2007. Tendo presente a nova modificação desta Lei, concretizada em 2019⁷⁶, é de prever que a utilidade do mecanismo

⁷⁵ As queixas respeitantes ao mecanismo de concessão previsto no n.º 2 do art.º 89.º da mesma Lei, aqui para quem desempenhe atividade independente, são residuais e muitíssimo inferiores aos de trabalhadores por conta de outrem.

⁷⁶ Lei n.º 28/2019, de 29 de março.

excepcional, previsto no artigo 123.º, venha a ter menor relevo, por permitir uma maior tutela dos interessados no quadro do mecanismo de dispensa de visto previsto naquele n.º 2 do artigo 88.º.

Perante o exposto, importa sublinhar alguns aspetos. Em primeiro lugar, quatro das sete modificações introduzidas à Lei n.º 23/2007 ocorreram na legislatura que ora finda. Independentemente da razoabilidade das soluções adotadas e dos motivos que, circunstancialmente, a isso conduziram, aqui como em outros domínios, importa chamar a atenção para a bondade da maior ponderação e estabilidade das soluções. A instabilidade de qualquer quadro normativo tem inevitáveis repercussões, quer no plano dos particulares, desde logo pelo conhecimento das regras que orientam as suas expectativas e projetos de vida, quer no plano da organização e gestão dos serviços públicos, com adequado dimensionamento e preparação da apropriada capacidade de resposta aos novos desafios, legitimamente lançados pelo decisor legislativo⁷⁷.

Em segundo lugar, não esquecendo a distinta natureza do papel dos órgãos de soberania e da Administração, respetivamente na definição do regime jurídico e na sua implementação e cumprimento, mostra-se necessário que a decisão daqueles seja informada com o conhecimento das limitações dos serviços públicos, facto que pode representar um incentivo à criação das imprescindíveis condições materiais.

Em terceiro lugar, uma nota quanto à política de imigração, cuja conformação escapa à sindicância deste órgão do Estado, mas cuja implementação pode suscitar questões em matéria de proteção de direitos, núcleo essencial da intervenção da Provedora de Justiça. Cumpre assinalar a aparente inversão que se estabelece, entre regra e exceção, pois, nos casos apreciados de dificuldades significativas na concessão de visto de residência para o desempenho de atividades profissionais, parece ser possível concluir que esse resultado negativo não existiria caso o cidadão estrangeiro já se encontrasse em território nacional.

Partindo sempre do princípio de manutenção das soluções básicas decorrentes da Lei n.º 23/2007, o privilegiamento/favorecimento de mecanismos como os previstos no n.º 2 do art.º 88.º e no art.º 123.º redundam sempre em remedeios para situações de facto já constituídas, propiciando (e por vezes exigindo) um período inicial de irregularidade, com todas as consequências negativas que para os próprios interessados daí decorrem, como também para a sociedade em geral.

Ainda no domínio da entrada em território nacional, aumentaram igualmente as queixas respeitantes a atrasos ou recusas na concessão de vistos, estando geralmente em causa o direito ao reagrupamento familiar. Merece aqui menção especial um caso concreto em que se arguia a recusa de concessão de visto a mulher e dois filhos, menores, de cidadão já residente em Portugal. A análise do respetivo rendimento, por confronto com as normas vigentes, indicava que o mesmo só seria suficiente para permitir a residência em Portugal do casal e de um dos dois filhos. Isso implicaria, na solução mais linear, a opção entre a manutenção da separação do casal ou a escolha, que se antevia impossível, entre um dos filhos. Embora esta situação concreta tenha tido solução favorável, pode servir como alerta para a inadequação do recurso a simples fórmulas matemáticas para estruturar uma decisão correta que respeite a

⁷⁷ Em última análise reconduzindo-se à dimensão protetora dos particulares, estes sempre carecendo do bom funcionamento desses serviços.

desejável aproximação familiar, isto em termos mais fortes quando se trate de reunião familiar, ou seja, quando a pessoa de referência em território nacional possui a cidadania portuguesa.

Numa outra ocasião, igualmente no quadro do reagrupamento familiar, a intervenção deste órgão de Estado centrou-se no pedido de um refugiado sírio, em benefício de familiares que se encontravam no país de origem. Embora os vistos tivessem sido concedidos sem dificuldades, mostrava-se problemática a exigência da comparência na Embaixada de Portugal em Nicósia, para aposição das vinhetas de visto no passaporte. Contactada esta Embaixada, foram superadas as dificuldades, através da articulação com as autoridades cipriotas no Líbano, facilitando-se o trânsito por este país até àquela representação portuguesa. A dimensão da rede consular portuguesa não deve constituir obstáculo, mais a mais no quadro da União Europeia, à adoção das soluções que respeitem as dimensões insitas no direito de asilo, incluindo as que se referem ao reagrupamento familiar.

Tendo por referência os últimos anos, o preenchimento do tempo mínimo de residência para naturalização tem conduzido ao aumento de queixas respeitantes a atraso na instrução e decisão dos processos, muito embora se tenha assistido a um esforço de articulação dos vários serviços do Instituto de Registos e Notariado, sendo de saudar o aperfeiçoamento dos sistemas informáticos em uso, nomeadamente no que diz respeito à comunicação com o requerente, permitindo estar a par da tramitação.

Uma causa importante de demora decorre da necessária articulação com outras entidades, designadamente o SEF e a Direção-Geral da Administração da Justiça.

No plano do diálogo institucional, manteve-se a via eletrónica como método preferencial de contato, quer com o SEF, quer com a Conservatória dos Registos Centrais, nomeadamente através de interlocutores estabelecidos para o efeito e cuja boa colaboração se regista como imprescindível para a necessária transmissão de informação relevante. No que se refere ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, obteve-se bom acolhimento por parte dos serviços locais e, quando pedido, dos centrais.

[Sistema prisional]

Como se assinalou inicialmente, ocorreu de igual modo, durante 2018, um significativo aumento do número de queixas respeitantes ao funcionamento do sistema prisional, apresentadas em geral por pessoas em reclusão. Para este resultado deve-se sublinhar o papel da própria Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, ao reforçar a divulgação do número da Linha Azul da Provedoria de Justiça, frequentemente com aviso colocado junto das cabines telefónicas.

Tal facto, para além de ter proporcionado, muitas vezes, a «queixa de impulso», apresentada em cima dos acontecimentos e, por vezes, até antecipando a suspeita de decisões lesivas dos interesses que se visavam salvaguardar, também teve a virtualidade de conduzir ao reequacionamento da estrutura de funcionamento de atendimento deste tipo de chamadas, possibilitando uma recolha mais fácil e eficaz dos elementos necessários à perceção da queixa e da necessidade, ou não, de intervenção imediata deste órgão do Estado, isto sem prejuízo

de se proceder, sempre que se justifique, ao encaminhamento para os meios apropriados de tutela, seja no quadro do próprio estabelecimento, seja no exterior.

Em 2018, o quotidiano prisional foi especialmente marcado pelos efeitos decorrentes da realização de diversas greves, em especial das decretadas pelos sindicatos representativos do pessoal do Corpo da Guarda Prisional. Apesar do respeito pelas regras que conformam a definição dos serviços mínimos e da sua prestação, foi notório, pela observação feita e pelo teor das queixas recebidas, o forte impacto que estas paralisações tiveram em quotidiano prisional, não raras vezes já sujeito a exigências acrescidas decorrentes da gestão de recursos, materiais e humanos, particularmente escassos. Entre as dimensões mais afetadas, refira-se a manutenção das rotinas diárias, deixando de se assegurar as horas de abertura na sua integralidade (e não apenas no mínimo legal), e a articulação com o exterior, seja nas deslocações aos tribunais ou aos hospitais, seja no recebimento de visitas e inclusivamente acesso ao telefone.

Neste enquadramento, há a destacar o significativo aumento de queixas em três áreas nucleares: saúde, segurança e disciplina e ocupação.

Em relação à *saúde*, as queixas recebidas incidiram essencialmente na dificuldade de acesso a cuidados médicos, na área clínica ou cirúrgica, bem como, na dificuldade de acesso a meios complementares de diagnóstico e terapêutica.

Em geral, as situações expostas referem-se a problemáticas na área da infecciologia. Assim como das doenças crónicas, como sejam a diabetes, asma ou epilepsia. No primeiro caso, em virtude de falhas em elevado número na condução ao exterior para consulta ou realização de meio complementar de diagnóstico ou terapêutica, causadas pelas greves decretadas, houve necessidade de se insistir pelo cumprimento mínimo do seguimento determinado para cada situação clínica e pela garantia da imprescindível continuidade na toma de medicação. Cumprir destacar o particular cuidado tido a este respeito por parte da administração penitenciária, sem que todavia deixasse de ser útil a nossa intervenção.

Não esquecendo as limitações e constrangimentos do próprio SNS, o aprofundamento da cooperação encetada, com afetação e deslocação de recursos ao interior das prisões, tem importantes vantagens logísticas, com ganhos significativos, seja pela maior efetividade do acompanhamento médico, seja pela sedimentação da relação de cada recluso com o SNS, muitas vezes inexistente, ou pelo menos deficiente, antes da reclusão, sendo tal facto fundamental na preparação do regresso à liberdade.

No que se refere à *segurança e disciplina*, as queixas recebidas incidiram essencialmente sobre as medidas cautelares aplicadas e as condições de cumprimento das medidas disciplinares.

Matéria sempre controversa é a da manutenção da medida de escolta, entendida pelos reclusos como sendo um meio administrativo de condicionamento da liberdade do tribunal, na concessão de medidas de flexibilização da pena. Sendo naturalmente difícil compatibilizar uma licença de saída não acompanhada ao exterior com a presunção de perigosidade ou pelo menos de risco de evasão em que assenta a medida de escolta, dir-se-á que a concessão daquela sempre implicaria uma desautorização desta última, na alternativa oposta surgindo a decisão judicial, postumamente, como uma temeridade. Verificando-se sempre

o cumprimento dos mecanismos de reapreciação periódica, há margem para aprofundar a fundamentação e, em especial, a possibilidade de controlo externo por magistrado.

Mostra-se ainda imprecisa a definição do papel que o sistema de proteção jurídica tem no âmbito da ação disciplinar, em particular na fase anterior à eventual apresentação de recurso junto do tribunal de execução das penas. Sendo os diversos serviços locais da Segurança Social de diligência muito díspar na apreciação dos pedidos apresentados, a articulação da necessária celeridade do procedimento disciplinar com a pretensão de assistência por advogado é insuficiente e muito variável, de caso para caso. Tal contribui, em muito, para a perceção de opacidade, quer do procedimento sancionatório, quer do acesso ao Direito por parte dos reclusos.

As condições específicas do regime de segurança, no Estabelecimento Prisional de Monsanto, como nas unidades especiais de segurança inseridas em outros estabelecimentos prisionais, têm sempre sido motivo de particular atenção. Em especial no caso de Monsanto, tem-se procedido ao acompanhamento de algumas situações mais problemáticas, seja pela antiguidade na permanência em tal regime, seja pela cíclica reincidência na sua aplicação. Mais do que mera neutralização das condutas nocivas de quem se mostra desadaptado à permanência em regime comum, espera-se que a execução em regime de segurança providencie as ferramentas adequadas a uma ressocialização.

Por fim, no que respeita à *ocupação*, matéria especialmente relevante no quadro da ressocialização, as queixas recebidas incidiram essencialmente sobre escassez de oferta de trabalho e aspetos remuneratórios, quanto ao valor pago, e quanto a atraso nesse pagamento. No quadro do presente relatório, interessa em especial focar o primeiro aspeto.

Sendo vulgar ouvir-se no espaço público apelos, com motivação diversa, a uma maior ocupação laboral dos reclusos, da análise das queixas apresentadas parece que, em primeiro lugar, não há qualquer défice do lado da procura, e, em segundo que, o Estado dificilmente conseguirá, de forma isolada, fornecer a oferta necessária. Importa sublinhar que não se tratam de meras terapias ocupacionais, mas de verdadeiras estratégias de ressocialização, idóneas a contribuir, através do trabalho, para a melhoria de aspetos da esfera individual, capazes de condicionar ou predizer o sucesso do retorno à liberdade.

Salvo situações pontuais, o emprego providenciado pela Administração limita-se, na sua grande maioria, às atividades de limpeza, ofício cuja relevância não obsta ao reconhecimento do seu reduzido alcance no quadro dos objetivos de ressocialização anteriormente referidos. Dito isto, sendo esta uma missão do Estado, que transcende o âmbito de atuação da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, parece existir largo caminho a percorrer de maior aproximação ao mercado de trabalho, em termos claros e respeitadores de todos os interesses presentes. O Código da Execução das Penas prevê, há uma década, a criação de unidades produtivas de natureza empresarial, modelo que claramente corresponde à dimensão laboral do processo de reinserção. Existindo previsão legal, genérica mas adequada, falta a sua regulamentação e, em particular, execução.

No geral, com o objetivo de promover averiguações quanto a queixas recebidas e de acompanhar e dar seguimento a aspetos sinalizados em anteriores intervenções, realizaram-se 18 visitas a 12 estabelecimentos prisionais, a saber: Estabelecimentos Prisionais de Alcoentre,

Carregueira (duas visitas), Caxias (duas visitas), Izeda, Lisboa (três visitas), Monsanto (duas visitas), Paços de Ferreira (duas visitas), Porto, Santa Cruz do Bispo (masculino e feminino), Vale de Judeus e Estabelecimento Prisional instalado junto da Polícia Judiciária de Lisboa. Em inícios de dezembro e na sequência dos efeitos da greve do corpo da guarda prisional, uma das visitas ao Estabelecimento Prisional de Lisboa ocorreu imediatamente após a verificação de graves incidentes no interior do mesmo. As situações mais graves detetadas foram de imediato sinalizadas e corrigidas.

Refira-se como exemplo a queixa recebida a respeito das condições em que era cumprida a medida disciplinar de permanência obrigatória no alojamento. Em visita ao local, concluiu-se serem as condições deste alojamento deficitárias, muito inferiores às do alojamento normalmente oferecido e mesmo às condições das celas disciplinares. Por isso mesmo, logrou-se alcançar, rapidamente, a inativação dos espaços em questão, com utilização alternativa de outros em melhores condições, apesar das dificuldades também aqui adicionalmente criadas pelo decurso de greve.

O espírito de boa colaboração e de compreensão do papel da Provedoria de Justiça está bem sedimentado, todavia, importa voltar a referir um aspeto que continua a gerar alguma demora ou atraso no andamento dos processos, ou seja, a permanência de instrução interna da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, condicionando assim a informação escrita a prévia aprovação pelos serviços centrais.

[Sistema educativo]

As queixas a respeito do funcionamento do sistema educativo, para além de apresentarem uma ligeira descida em números absolutos⁷⁸, revelam ainda a continuação da tendência para a descida das queixas relativas à área do ensino superior.

Em 2018, verificou-se a superação de uma das questões que, nos anos anteriores, no período que antecedia o arranque de cada ano letivo, potenciava a conflitualidade. Estamos a falar da aplicação das regras de prioridade na obtenção de vagas, em particular, ao modo como se fazia relevar a residência e/ou o local de trabalho do encarregado de educação, propiciando situações de favor ou até de cariz oneroso para facilitar a colocação nas escolas mais pretendidas.

Em 2017, tivemos ocasião de propor ao Governo a adoção de soluções simples⁷⁹, idóneas a respeitar a materialidade digna de proteção e, por esse meio, a promover maior igualdade no acesso ao bem público escasso pretendido. Embora com metodologia diversa, o Despacho Normativo n.º 6/2018, de 12 de abril, acolheu as preocupações oportunamente suscitadas, em termos que fizeram diminuir expressivamente as queixas, apresentadas a este propósito, no quadro do arranque do ano letivo de 2018/2019.

Mesmo perante a diminuição do número de queixas, e do esforço que se reconheceu na correção da questão que motivou conflitualidade, o processo de atribuição de vagas em sede

⁷⁸ Mas isto depois de em 2017 se ter alcançado o número mais significativo.

⁷⁹ Cf. *Relatório à Assembleia da República - de 2017*, pp. 123.

de matrícula ou sua renovação continuou a ser objeto de queixa para este órgão do Estado. A título de exemplo refira-se a atuação de um agrupamento de escolas que, para aplicação do critério relativo ao local de trabalho do encarregado de educação, dava relevância à sua coincidência com a escola pretendida – dando por esta via prioridade aos filhos de trabalhadores dessa escola, docentes ou não docentes. Sendo ilegítima esta prioridade, a situação foi corrigida, após intervenção junto do próprio agrupamento e dos serviços regionais do Ministério da Educação.

Manteve-se como preocupação a situação das crianças com necessidades acrescidas de apoio no seu percurso escolar, precisamente no ano em que foi publicado o novo enquadramento normativo da matéria, pelo Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho.

A definição, quantitativa e qualitativa, dos apoios a prestar, as possibilidades de resposta evidenciadas pelo agrupamento em causa, bem como a articulação e diálogo entre a administração educativa e a família, permanecem os aspetos centrais, começando desde logo na educação pré-escolar, responsáveis pela maioria das queixas.

No âmbito das crianças com necessidades acrescidas, quer no da população escolar em geral, a efetiva presença de assistentes operacionais em número adequado tem sido sempre motivo de apreensão, muito especialmente pela diferença entre o preenchimento do quadro e a efetiva prestação de funções. Por vezes, a instrução das queixas chega a motivar deslocações ao próprio local, com observação das rotinas de funcionamento.

Todas estas questões ganham maior premência tendo em conta o rápido decurso do tempo. Sendo identificadas, em geral, no início do ano letivo, o desenrolar de qualquer diálogo facilmente relega a medida corretiva, que se conclua por necessária, para momento posterior ao final do 1.º período letivo, ou ainda para mais tarde. Tal aconselharia a que, em particular no que se refere às situações decorrentes de apoio mais especializado ou personalizado, fosse possível antecipar o planeamento das necessidades e configuração das medidas a prestar em certo ano letivo, para um momento bem anterior ao seu arranque, permitindo assim que esse conhecimento motivasse, em diálogo com as famílias e outros técnicos especializados, a atempada consolidação das necessárias condições.

Num âmbito mais geral, têm surgido, com frequência, situações de falha de docentes no decurso do ano letivo, acompanhadas da inviabilidade de colocação rápida de docente substituto. Por um lado, a demora é imputável aos prazos previstos para início dos procedimentos, por outro, parece decorrer dos mecanismos estabelecidos para contratação que estes atendem mais à seriação de cada candidato, do que a outros fatores que, com maior certeza, poderiam servir de preditor de aceitação da vaga. Observa-se, assim, com regularidade, a ocorrência de procedimentos com recorrente colocação de docente, seguida de recusa da mesma e abertura de novo concurso, perdendo-se entretanto precioso tempo letivo.

Trata-se, sem dúvida, de matéria complexa, cujo regime parece, contudo, possível de aprimorar, mesmo sem se modificar a estrutura essencial das regras concursais de colocação. Na base dos problemas invocados encontra-se a desconformidade entre as condições de certa vaga, em concreto oferecida, e as expectativas de docente que, não tendo anteriormente obtido colocação, se encontra agora no início da seriação, sendo-lhe aquela oferecida e subsequentemente recusada, sempre com perda de tempo, agravada pela reiteração recorrente até se

encontrar interessado. Uma solução poderia passar pela delimitação, por cada candidato e no momento da sua apresentação a concurso, dos parâmetros da sua disponibilidade, por exemplo, em termos de horário ou de âmbito geográfico, para, em caso de não colocação em um primeiro momento, vir posteriormente a ocupar vaga em processo específico de substituição. Importante é prevenir o grave prejuízo para os alunos afetados, em situações que, como se disse, são recorrentes.

É por vezes frequente a confusão quanto ao papel da associação de pais no processo de constituição do conselho geral dos agrupamentos de escolas. A lei confere àquela o poder de apresentação de candidatos, sendo todavia estes designados em assembleia de todos os pais e encarregados de educação, sejam ou não associados. Conhecendo-se casos de designação direta ou em assembleia de associados, teve-se ocasião de sublinhar a irregularidade do processo de escolha com prejuízo para aqueles pais e encarregados de educação que legitimamente entendessem não integrar a associação de pais. Adicionalmente, também tem sido sublinhada aos agrupamentos de escola a necessidade de documentarem devidamente estes processos de designação, não relegando essa responsabilidade para as associações.

Durante 2018, realizaram-se quatro visitas a estabelecimentos de ensino, sendo dois do primeiro ciclo, um do 2.º e 3.º ciclos e um outro de nível secundário.

No quadro do ensino superior, continua a ser dominante a apresentação de queixas, em geral por ex-alunos, relativamente à cobrança de propinas, na maior parte dos casos na sequência do abandono do percurso académico, e muitas vezes no limiar da prescrição.

Ao longo dos anos, esta questão tem sido objeto de chamada de atenção, em especial às instituições mais visadas, como seja a Universidade de Coimbra, bem como, em termos mais gerais, aos conselhos que reúnem as instituições de ensino superior, assinalando como desejável o contacto precoce com os alunos devedores e, em caso de manutenção da dívida, cobrança coerciva muito antes de esgotado o prazo para o efeito, procurando deste modo minimizar o valor a pagar.

Chegam-nos também situações em que a cobrança é tentada para além do prazo de prescrição, constituindo uma fonte adicional de problemas a articulação entre a instituição credora e os serviços da AT responsável por efetuar a notificação do devedor. Estes, na verdade, e no quadro da execução fiscal, recusam-se a tomar conhecimento de qualquer vicissitude inerente à relação académica subjacente, nomeadamente o decurso do prazo de prescrição.

É especialmente de notar, de modo negativo, a recusa do Instituto Politécnico de Lisboa em aceitar, a respeito de certa situação concreta, mas com alcance geral, o decurso do prazo de prescrição, relegando para eventual impugnação judicial o conhecimento do mesmo⁸⁰. Sublinhou-se que, sendo inequívoco o decurso de tal prazo, invocado expressamente pelo aluno que dele beneficiava, não correspondia a qualquer interesse legítimo protelar-se a adoção da solução que inelutavelmente viria a decorrer da intervenção judicial, com prejuízo para os recursos públicos investidos pelo tribunal, pela AT e pela própria instituição de ensino, mais sério ainda, pela eventual penhora, despesa com patrocínio e tempo perdido, para o aluno.

⁸⁰ Em casos similares tendo-se já tido sucesso, como se deixou nota no *Relatório à Assembleia da República - 2017*, pp. 125.

Em sentido contrário, assinala-se a cooperação da Universidade de Aveiro, tendo-se melhorado a garantia da efetiva comunicação com os alunos e eliminado regra que exigia, como condição para anulação da matrícula, o pagamento de quaisquer quantias em dívida. Na verdade, sendo estas situações, muitas vezes, geradas pela inviabilidade económica do prosseguimento de estudos, em situações não cobertas pelas atuais condições de acesso a bolsa de estudo, importa, em primeiro lugar, circunscrever, no limite máximo possível, o encargo financeiro daí resultante.

Merece igualmente preocupação, neste âmbito, a existência de regras que limitam o pagamento em prestações de dívidas respeitantes a anos letivos passados, como se verificou na Universidade de Lisboa, em termos que dificultam a obtenção de soluções equilibradas e, por vezes, o próprio retomar dos estudos.

No âmbito ainda do ensino superior, importa sinalizar uma tomada de posição deste órgão do Estado, que se materializou na Recomendação n.º 1/A/2018⁸¹, a respeito do regime de estudante internacional, a qual obteve acolhimento, como adiante se desenvolverá.

Por fim, é de assinalar o surgimento da problemática do acesso ao alojamento, em particular nas grandes cidades, bem como das necessidades específicas de estudantes portadores de deficiência, matéria que exigirá cada vez mais respostas por parte das instituições de ensino, mercê do aprofundamento da devida inclusão.

Salvo isoladíssimas exceções, há um excelente acolhimento, por parte das instituições visadas, da intervenção do Provedor de Justiça, muitas vezes vendo na mesma a possibilidade de resolução de problemas reconhecidos e assinalados. A resposta por parte dos serviços centrais do Ministério da Educação e de algumas instituições do ensino superior tende, todavia, a ser demorada.

[Saúde]

No que respeita à Saúde, o número de queixas recebidas foi sensivelmente idêntico ao do ano anterior. Há a registar um crescimento do número de solicitações atinentes à articulação entre serviços de saúde, em particular no acesso a cuidados hospitalares, bem como, no domínio específico dos subsistemas públicos de saúde, das queixas relativas ao direito de inscrição como beneficiário.

Por outro lado, e em sentido inverso, diminuíram as queixas sobre fornecimento de medicamentos ou de produtos de apoio, bem como as que se referem a ações ou omissões das entidades que têm a seu cargo a fiscalização e regulação deste sector. Ainda assim, ou seja, apesar da descida apontada, mantiveram-se as preocupações sentidas, tanto quanto ao acesso a novas terapêuticas, no primeiro caso, mormente quando carecidas de autorização de utilização excepcional, como, no segundo, quanto à celeridade na clarificação da responsabilidade disciplinar dos profissionais visados.

⁸¹ <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=17532>

A falta de inscrição em lista de médico de família continua a suscitar o recurso a este órgão do Estado, principalmente pelos efeitos, reais ou sentidos, que essa ausência tem, ou pode ter, nos procedimentos de acesso a cuidados de saúde primários, nomeadamente na disponibilidade e marcação de consultas. Neste domínio e face às regras próprias das unidades de saúde familiar, sente-se igualmente, em particular aquando da constituição destas, a incompreensão pela não inclusão na respetiva lista de utentes. Refira-se ainda que, apesar do estabelecido na Lei n.º 79/2015, de 29 de julho, surgem situações de crianças que preenchem as condições previstas no diploma, mas não possuem médico de família atribuído. A falta de recursos foi oferecida como explicação, conseguindo-se, em alguns casos, superar a prazo a situação, nos demais minimizando-se os efeitos com medidas alternativas de facilitação do acesso aos cuidados de saúde.

Embora com dimensão mais reduzida, permanece o conhecimento da ocorrência de injustiças que têm fundamentado, ao longo dos anos, diversos alertas para a necessidade de melhoramento do regime legal de isenção de *taxas moderadoras*⁸².

A solução mais preocupante – e mais frequente nas queixas – resume-se na desconsideração pela lei atual da efetiva dimensão do agregado familiar, não estabelecendo como parâmetro de insuficiência económica o rendimento *per capita*, mas apenas quem detém a direção do agregado familiar, ou seja, uma ou duas pessoas, consoante o caso. Independentemente da isenção concedida a crianças e jovens até à maioridade, a desconsideração do real número de dependentes (alguns podendo ser maiores de idade) implica um claro prejuízo para as famílias monoparentais e para as famílias de maior dimensão.

Por outro lado, mantêm-se igualmente os casos de recusa do reconhecimento de isenção num determinado ano, por a declaração fiscal relevante incluir a acumulação, em um só ano, dos rendimentos relativos a vários, como tem vindo a suceder fruto dos atrasos da Segurança Social. Trata-se de uma dimensão, lateral mas não menos significativa, de uma questão que, neste mesmo ano, motivou a Recomendação n.º 4/B/2018⁸³, dirigida ao Senhor Ministro das Finanças, como se assinala no lugar próprio.

No que se refere aos *serviços hospitalares*, sendo escassas as queixas sobre o funcionamento do Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia (SIGIC), é no atraso das consultas hospitalares, designadamente na marcação da primeira consulta, que se centram os protestos recebidos. Reconhecendo-se a limitação de recursos em certo hospital, tem-se questionado a articulação com os demais estabelecimentos do SNS, especialmente daqueles que, mercê das suas condições específicas, podem estar em condições de oferecer um seguimento mais rápido. A mesma articulação entre serviços hospitalares é proposta nos casos, de menor significado numérico, em que está em causa a vontade do utente em obter uma segunda opinião médica, caso naturalmente se tenha previamente esgotado a hierarquia do serviço hospitalar de origem.

Por sua vez, a escassez de recursos hospitalares torna cada vez mais consciente a diminuta resposta que existe, em particular para certos utentes, como os que apresentam patologias

⁸² Recomendações n.º 11/B/2012 e 1/B/2017; cf. <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=14991> e <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=16885>

⁸³ <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=17678>

mentais, no quadro da rede de cuidados continuados ou no setor social, com relevo, uma vez mais, para as grandes áreas urbanas. A dificuldade de se encontrar solução minimamente adequada é patente, como é igualmente patente a frustração sentida ao nível dos nossos interlocutores que, na unidade hospitalar, direta e diariamente a procuram.

Mencione-se ainda a verificação de atrasos significativos na entrega de *produtos de apoio*, dando-se exemplos das próteses ortopédicas e auditivas, cadeiras de rodas adaptadas, óculos e outro material de apoio em hipovisão, demoras que por vezes excedem os dois anos.

Como se referiu *supra*, desceu o número de queixas contra as *entidades responsáveis pela fiscalização e regulação no sector da Saúde*. Em relação à Entidade Reguladora da Saúde persiste a dificuldade, por parte dos cidadãos, em compreender a sua missão e, muitas vezes, a sua inadequação aos fins por estes pretendidos. Para além de uma maior divulgação institucional, tem-se insistido, em termos que ainda não mereceram total acolhimento, pela adoção de linguagem clara na comunicação com os utentes.

No que se refere à ação disciplinar das associações profissionais, considerando que os dados conhecidos não revelam uma melhoria da situação vivida, o escasso número de queixas ultimamente recebidas poderá ser sinal de alguma resignação dos cidadãos com tempos longos de decisão.

Quanto aos *subsistemas de saúde*, designadamente da ADSE, o aumento das queixas recebidas restringe-se a duas questões, ambas resultantes do ordenamento jurídico em vigor e do maior empenho da ADSE na verificação das condições de inscrição dos seus beneficiários.

Por um lado, referimo-nos a beneficiários titulares que, no momento da reforma ou aposentação, não providenciaram pela sua inscrição na ADSE. Não parecendo evidente, a um observador médio, essa necessidade, tem-se realizado diligências junto da Caixa Geral de Aposentações para o reforço da informação prestada a este propósito, sem que, lamentavelmente, se tenha, todavia, alcançado acolhimento.

Contudo, o maior número de situações conhecidas diz respeito a beneficiários familiares que, mercê da idade, passaram a pensionistas de velhice por direito próprio, isto é, por via de descontos efetuados outrora aquando do desempenho de atividades laborais, no quadro do regime de segurança social de inscrição obrigatória. Não merece dúvida que, tal como sucederia se estivessem a desempenhar atividade remunerada, as pessoas em causa não podem manter a sua inscrição como beneficiários familiares quando recebem pensão substitutiva daquela remuneração, devida, exatamente, pelos descontos obrigatórios então efetuados.

Anteriormente, uma atitude mais passiva na verificação do preenchimento dos critérios de adesão propiciou a criação de situações que, hoje identificadas, revelam-se de maior melindre, em geral pela avançada idade dos interessados e muitas vezes pela fraca condição económica. No quadro atualmente em vigor, ou seja, de um sistema de adesão voluntária e de financiamento exclusivo pelos beneficiários, mostra-se, todavia, difícil fundamentar o alargamento da solidariedade pressuposta a termos mais além dos estritamente delimitados por lei.

Mantendo-se o número de queixas quanto a comparticipação, na maior parte das vezes por demora na sua efetivação, o incremento das ações de fiscalização e de cruzamento de dados tem conduzido, não raras vezes, à conclusão de que aquele atraso se deve à pendência de processos de auditoria.

Se a ADSE, e bem, divulga no seu portal a lista de prestadores em relação aos quais, por via de condutas passadas, se recusa a comparticipar despesas em regime livre, a possibilidade desse conhecimento, por parte dos beneficiários, surge apenas quando, em relação a certos prestadores, já se obtiveram conclusões negativas a respeito da lisura da sua conduta.

Ora, até este momento, é de notar que a mera suspeição de irregularidades, com pendência de averiguações - situação esta que não é objeto da mesma divulgação - tem sido causa de suspensão do pagamento de comparticipações. Não se estabelecendo um prazo curto para o termo destas averiguações, cria-se uma ampla margem de falta de proteção dos beneficiários que, por sua vez, podem recorrer, inadvertidamente, ao prestador que legitimamente desconheciam encontrar-se nesta situação. Este é sem dúvida um problema que importa superar, conciliando, na medida do possível, a informação aos beneficiários com a presunção de inocência do prestador auditado.

Também tendo como pano de fundo o estabelecimento do regime da ADSE como modelo e paradigma a seguir pelos subsistemas públicos de saúde, persiste a preocupação com a divergência existente quanto à obrigatoriedade de inscrição nos subsistemas próprios das Forças Armadas, da PSP e da GNR. Aceitando, como foi expresso pelo Governo, que esta divergência pode ser fundamentada na existência de interesse público relevante, decorrente das funções próprias de cada um dos universos e das respetivas razões operacionais, o alcance deste raciocínio cessa no limiar do serviço ativo, não sendo manifestamente apto à manutenção da inscrição obrigatória, pelo menos para quem se encontre em situação de reforma.

No que respeita ao *diálogo institucional*, o mesmo é variável, de um Centro Hospitalar para outro, muitas vezes sem relação com a respetiva dimensão ou a própria complexidade da queixa. Refira-se que, sendo sempre difícil o contato com os próprios serviços hospitalares visados, o grau de recetividade encontrado em estruturas como os gabinetes do cidadão ou do utente está diretamente relacionado com a maior facilidade em, por meios informais, alcançar-se mais pronta resposta.

Por fim, realizaram-se reuniões com a Direção-Geral de Saúde e a ADSE tendo por finalidade a discussão dos assuntos pendentes de índole mais geral, bem como o aprofundamento dos canais de comunicação estabelecidos, com interlocutores designados.

[Tomadas de posição]

Por fim, importa fazer referência às tomadas de posição e respetivas sequências institucionais decorrentes de queixas apresentadas no quadro da presente unidade temática.

No que respeita a recomendações, foi dirigida ao Governo a Recomendação n.º 1/A/2018⁸⁴, a propósito do regime de estudante internacional.

Este regime estabelece um modo especial de acesso, distinto do que é disponibilizado à generalidade dos estudantes que concorrem a uma vaga limitada no ensino superior público, todavia fixando um quantitativo de propina tendencialmente correspondente ao real custo

⁸⁴ Recomendação n.º 1/A/2018: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_1A2018.pdf

da formação, portanto sem os limites há muito estabelecidos pela lei e pela jurisprudência do Tribunal Constitucional.

Neste quadro, constituiu preocupação primeira a situação dos familiares estrangeiros de cidadãos portugueses que não fossem nacionais de um Estado membro da União Europeia. Em relação a estes, recomendou-se a clarificação da legislação aplicável, permitindo que não ficassem obrigatoriamente sujeitos a este regime, antes propiciando o acesso pelas demais vias existentes, a começar pelo Concurso Nacional de Acesso ao Ensino Superior Público. Este desiderato fundamentou-se no enquadramento constitucional da matéria, mas também no direito da União Europeia (Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União no território dos Estados membros e, em sua transposição, o regime traçado na Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto).

Num segundo momento, tratou-se igualmente da questão dos cidadãos brasileiros a quem tivesse sido concedido o estatuto de igualdade de direitos e deveres, previsto no Tratado de Amizade e Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro. Propondo-se a adoção, em relação a quem já fosse beneficiário deste estatuto, da mesma solução de permissão de oposição ao Concurso Nacional de Acesso, como acima dito, sublinhou-se que seria inviável, por violação do princípio da igualdade, permitir o benefício da via privilegiada de acesso, constante do estatuto de estudante internacional, em simultâneo com o pagamento de propina mitigada face ao custo, de acordo com a legislação em vigor. A não ser assim, existiria clara discriminação negativa dos cidadãos portugueses e seus familiares. A tudo foi dada satisfação pelo Decreto-Lei n.º 62/2018, de 6 de agosto.

*

Em matéria eleitoral, tivemos ocasião, uma vez mais⁸⁵, de sublinhar a inadequação de algumas soluções legais ainda vigentes, com destaque para a menorização das candidaturas apresentadas por grupos de eleitores, para a tutela dos diplomatas colocados no estrangeiro e suas famílias, e para a adoção de soluções que reconheçam as dificuldades colocadas pela descontinuidade territorial com as regiões autónomas, nos casos de residência temporária por razões profissionais.

Para além da revisão e adequada tutela deste leque de tópicos, continua-se a reputar como do maior interesse o aprofundamento da integração dos vários regimes eleitorais vigentes, com benefício para a clareza e uniformidade na sua aplicação, o que motivou que fosse recomendada a progressiva uniformização das matérias que relevam do âmbito da legislação eleitoral, em estreito diálogo com as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

A Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, ainda que de modo circunscrito às eleições de âmbito nacional, deu satisfação a estas preocupações, por um lado permitindo o direito de voto antecipado àqueles que vivam ou que acompanhem os cidadãos eleitores igualmente

⁸⁵ Recomendação n.º 2/B/2018: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=17534>

autorizados a votar antecipadamente, também permitindo o voto antecipado em mobilidade para todos os eleitores recenseados no território nacional que nele pretendam exercer o seu direito de voto, sem necessidade de justificarem o motivo pelo qual não lhes é possível o voto presencial no dia do sufrágio.

*

Por outro lado, na sequência do recebimento de queixas contra a própria legitimidade do registo de identificação de condenados por crimes sexuais contra menores, foram identificadas, em recomendação dirigida à Assembleia da República⁸⁶, algumas fragilidades do regime jurídico, em especial quanto ao respeito do princípio da proporcionalidade, por falta de previsão de procedimento de reavaliação individual, com vista ao eventual cancelamento da inscrição no registo. Estudada a questão, foi assim proposta a introdução de um tal mecanismo, em moldes capazes de permitir que cada interessado possa requerer a ponderação da necessidade de manutenção das restrições inerentes à sua inscrição no sistema.

*

Foram publicadas três decisões do Tribunal Constitucional em resposta a iniciativa do Provedor de Justiça⁸⁷, duas das quais dando-lhe provimento e, em consequência, declarando a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas em causa.

Em relação a estas, no primeiro caso, considerou-se que a restrição da elaboração de projetos de segurança contra incêndios em edifícios e respetivas medidas de autoproteção desta atividade a arquitetos, engenheiros, ou engenheiros técnicos, carecia de ter sido estabelecida, ou pelo menos autorizada pela Assembleia da República. Concluiu-se, assim, pela violação da reserva relativa de competência legislativa, estabelecida no artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição, por referência à liberdade de profissão prevista no seu artigo 47.º.

No segundo caso, considerava-se inconstitucional a restrição do direito de acesso à atividade de segurança privada, por efeito automático de condenação penal, com certos parâmetros. Entendeu-se ser assim violada a não automaticidade de efeitos decorrentes das penas (art.º 30.º, n.º 4, da Constituição) bem como o regime próprio das restrições a direitos, liberdades e garantias (art.º 18.º, n.º 2, por referência ao art.º 47.º). O Tribunal Constitucional conferiu prioridade a este último parâmetro, considerando efetivamente a solução legal como violadora do princípio da necessidade das restrições a esta categoria de direitos fundamentais.

⁸⁶ Recomendação n.º 3/B/2018: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=17624>

⁸⁷ Acórdãos n.ºs 319/2018, 376/2018 e 428/2108, respetivamente em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20180319.html>, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20180376.html> e <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20180428.html>.

2.8. Região Autónoma dos Açores

[Enquadramento Geral - Evolução das Queixas]

No ano de 2018 foram instruídos pela Extensão da Região Autónoma dos Açores 120 novos procedimentos. Tal valor representa um aumento significativo face ao número registado no ano anterior (75), aproximando-se do volume de queixas recebidas em 2012 (127).

No quadro geral da atividade desenvolvida durante o ano cujo retrato se pretende traçar, haverá ainda a tomar em consideração o volume dos processos transitados de 2017 (127 queixas). Do somatório das parcelas em presença resulta a instrução, em 2018, de um número global de 248 procedimentos.

Em 2018, procedeu-se ao arquivamento de 112 processos, dos quais 60 foram abertos na sequência de queixas apresentadas nesse mesmo ano. A este nível importa realçar o aumento expressivo do número de situações em que veio a ser alcançada a reparação da ilegalidade ou injustiça reclamadas (37- 33%).

O quadro *infra* sumaria o número de processos instruídos e arquivados em 2018, bem como o quantitativo transitado para 2019:

QUADRO 15

RESUMO DO MOVIMENTO DE PROCESSOS	
Instruídos em 2018	247
No seguimento de queixas novas	120
Transitados de anos anteriores	127
Arquivados em 2018	112
Queixas apresentadas nesse ano	60
Queixas relativas a anos anteriores	52
Transitados para 2019	136
De 2018	61
De anos anteriores	75

[Perfil dos queixosos e meios de queixa]

No que diz respeito à caracterização daqueles que reclamaram a intervenção da Provedora de Justiça, constata-se que a tendência evidenciada em anos anteriores se mantém inalterada.

De facto, assim acontece, tanto relativamente à expressão alcançada pelo número de queixas subscritas por pessoas coletivas (seis queixas)⁸⁸, correspondente a 5% do universo elegível

⁸⁸ Maioritariamente constituídas por associações: associações sindicais, associações de consumidores e associação de comerciantes.

para o efeito⁸⁹; como no que se refere ao género de quem recorreu aos serviços deste órgão do Estado, continuando os homens a ser aqueles que mais se queixam (74 queixas).

Nesta matéria importa destacar a consolidação da tendência de crescimento do número de queixas formuladas com recurso aos meios eletrónicos, representando as mesmas, em 2018, 69% (83) do total⁹⁰. Inversamente, assistiu-se a uma diminuição do peso relativo das queixas apresentadas por via postal (31 - 26%) e presencialmente (quatro - 3%).

Não obstante a tendência registada, merece justa menção a colaboração institucional permanentemente assegurada pelo Gabinete do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, tanto na receção como, não raras vezes, no encaminhamento (precedido do necessário esclarecimento) daqueles que se deslocam às instalações da Extensão, existente na ilha Terceira.

[Origem geográfica das queixas]

Cumprir proceder à análise da origem geográfica das queixas recebidas, esclarecendo-se, desde já, que as ilhas de S. Miguel (53) e Terceira (40) continuam a ser aquelas que, no seu conjunto, se encontram representadas na esmagadora maioria dos processos instruídos em 2018 (93 - 78%).

Relativamente às restantes ilhas, chegaram exposições provenientes do Pico (quatro), do Faial (quatro), das Flores (três), de S. Jorge (uma) e de Santa Maria (uma)⁹¹. Nenhuma exposição foi recebida das ilhas Graciosa e do Corvo.

Há ainda que assinalar a apresentação de queixas oriundas da Região Autónoma da Madeira (uma), do território continental (oito), assim como do estrangeiro (duas).

A este respeito importa tecer algumas considerações sobre os desafios que este cenário levanta. Na verdade, se é certo que a questão da densidade populacional pode justificar os números apresentados, nomeadamente a ausência de queixas em determinadas ilhas, não é menos certo que tal pode decorrer de um défice de conhecimento que os cidadãos residentes nos Açores têm do papel que este órgão do Estado desempenha diariamente, e de forma transversal, em todo o território português.

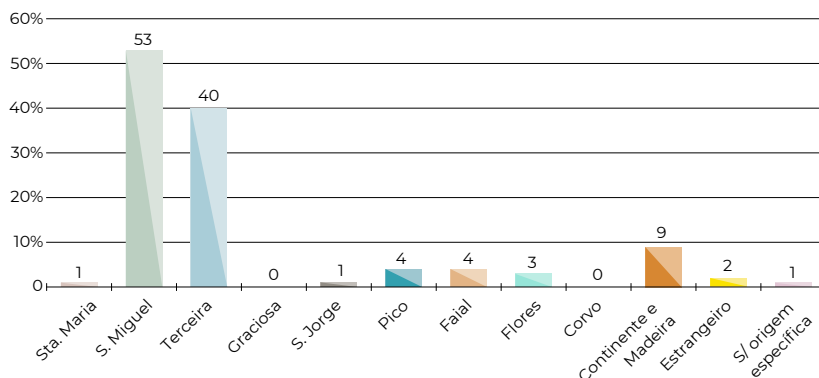
⁸⁹ Universo esse correspondente ao número de queixas que deu origem à abertura de procedimentos em 2018, ou seja, 121.

⁹⁰ Em 2017, o recurso ao correio eletrónico e formulário disponibilizado na página do Provedor de Justiça, existente na Internet, representou 57% total das queixas recebidas.

⁹¹ Nos termos vertidos no *Relatório à Assembleia da República - 2017*, não tinha sido então recebida qualquer queixa proveniente das ilhas de S. Jorge e de Santa Maria.

GRÁFICO XVIII

Origem geográfica da queixas

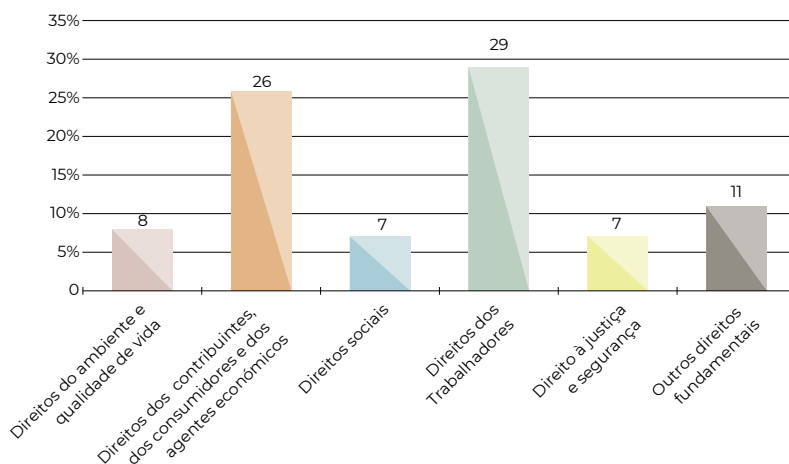


[Matérias]

Em 2018, verificou-se uma mudança significativa dos assuntos objeto de queixa, muito embora a temática dos direitos dos trabalhadores, com particular realce para as questões suscitadas em torno da relação de emprego público⁹², continue a ocupar lugar cimeiro (35 - 29%).

GRÁFICO XIX

Matérias



⁹² De entre estas merecem destaque aquelas que dizem 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).

Em rigor, notou-se um aumento considerável (7%), face a 2017, do número de queixas relativas aos direitos dos contribuintes, consumidores e agentes económicos. Merece especial referência o peso das exposições relacionadas com o acesso ao subsídio social de mobilidade, assim como com o exercício do direito ao ressarcimento pelos prejuízos resultantes do cancelamento, ou atraso, na realização das ligações aéreas de/e para a Região Autónoma dos Açores (14 queixas). Tal circunstância veio a desempenhar papel decisivo na representatividade que a temática do consumo teve na atividade desenvolvida pela Extensão.

Já no que respeita às queixas relacionadas com o direito ao ambiente e à qualidade de vida, sempre será de referir que se registou a diminuição do seu número⁹³, assumindo, em 2018, 8% (10) do volume de processos instruídos na Extensão dos Açores. Semelhante descida foi sentida nas queixas que versam sobre direito à justiça e à segurança. Contrariamente, o número de procedimentos abertos que têm por objeto as matérias dos direitos sociais (oito - 7%) e outros direitos fundamentais (13 - 11%) aumentou.

Quanto às matérias dos direitos sociais, foi o acesso às prestações sociais (equitativamente repartidas pelos temas da parentalidade, velhice e doença) que mais justificou o recurso a este órgão do Estado.

No sentido atrás assinalado há que fazer referência ao aumento expressivo (superior a 100%) das exposições a coberto das quais se pretendeu ver assegurado o exercício de outros direitos fundamentais, nos quais se incluem o direito à educação, o direito à saúde, assim como a problemática do tratamento penitenciário. Aumento esse que se ficou a dever, de forma clara, ao número de queixas subscritas por reclusos, ou apresentadas no seu interesse, (seis), assim como às situações relacionadas com o direito à saúde (seis).

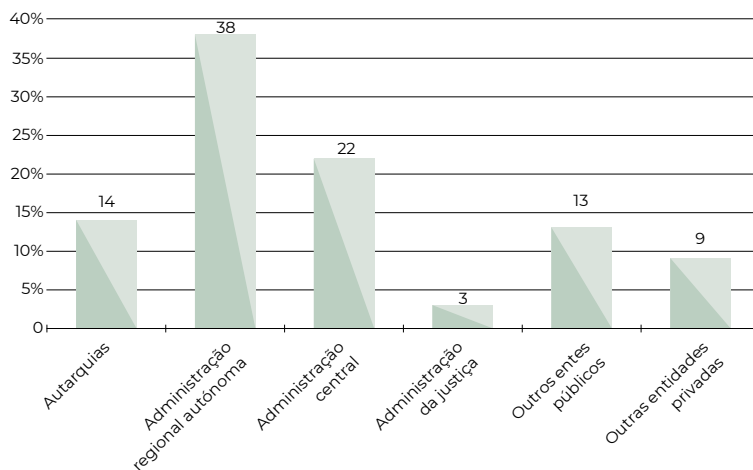
[Entidade visadas e principais situações]

Relativamente às entidades visadas, à semelhança do registado em anos anteriores, concluiu-se que em 2018 a ação ou a omissão da Administração Regional Autónoma justificou a abertura do maior número de processos na Extensão dos Açores (38%). Não obstante tal facto, haverá a assinalar a diminuição da sua representatividade relativa no volume de queixas recebidas, face a 2017⁹⁴.

⁹³ Em 2017, o direito ao ambiente e à qualidade de vida representou 13% do total de queixas recebidas.

⁹⁴ De acordo com os dados vertidos no *Relatório à Assembleia da República - 2017*, as queixas que visaram a Administração Regional Autónoma terão representado 44% do total de processos então abertos.

Entidade visadas e principais situações



Ainda é possível constatar que a atuação das entidades regionais competentes nas áreas da educação, segurança social e da saúde, muitas vezes no âmbito da relação de emprego público já constituída, ou a constituir, foi aquela que gerou uma parte significativa das interpelações levadas a cabo por este órgão do Estado.

Nesse sentido merece referência a chamada de atenção, acatada pela Direção Regional de Educação, entidade pública regional visada na queixa, que foi formulada a propósito dos procedimentos em uso no processo de recrutamento de pessoal.

Nesta situação concreta, o candidato não foi admitido porque não juntou o certificado de conclusão do 12.º ano de escolaridade, tal como era exigido no aviso de abertura do concurso, tendo, no entanto, instruído a candidatura com três certificados de habilitações relacionados com a sua formação superior.

Embora não assistisse razão ao candidato excluído, em virtude do incumprimento de um requisito formal, entendeu-se instar a Administração Regional Autónoma para a necessidade de em situações semelhantes ser apurada a realidade material subjacente 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.

Por comunicado do Diretor Regional foi transmitido a este órgão do Estado que, em futuros procedimentos concursais, devem apenas ser excluídos *ab initio* os candidatos que apresentem a sua candidatura fora de prazo e quando o requerimento não estiver devidamente identificado, ou não identifique a sua pretensão. Nas situações em que subsistam dúvidas, ou na ausência de documentos necessários à admissão ou avaliação, deve o júri convidar o

candidato a apresentar tais documentos, estabelecendo para o efeito um prazo razoável, sob prejuízo da sua exclusão.

*

Nas matérias relacionadas com os direitos dos trabalhadores, cumpre destacar a intervenção levada a cabo pela Provedora de Justiça junto da Administração Pública Regional Autónoma. Na origem de tal intervenção esteve a exclusão de determinado candidato de procedimento concursal para recrutamento e seleção de um técnico superior em unidade de saúde de ilha, na qual este não residia. Tal exclusão terá sido motivada pela não comparência em método de seleção, por motivos de força maior, ou seja, condições meteorológicas adversas impediram que o candidato se deslocasse à ilha onde as provas se realizavam, ainda que tal impedimento tenha sido devidamente comprovado.

Tendo sido defendida, tanto em concreto, como em abstrato, a injustiça da decisão adotada, veio a ser acatado o entendimento perfilhado por este órgão do Estado, traduzido na emissão de orientações internas que permitem, atualmente, enquadrar e disciplinar o tratamento a dar à ocorrência de situações em tudo semelhantes à relatada.

Quer-se com isto dizer que a Direção Regional da Organização e Administração Pública emitiu a Circular/DROAP/2018/9, nos termos da qual é dada a possibilidade de repetição do método de seleção a cuja realização o candidato tenha faltado, por motivos de força maior, inesperados e alheios à sua vontade, contando que devidamente fundamentados.

*

Conforme oportunamente assinalado, a problemática do subsídio social de mobilidade motivou, ao longo do ano, a atuação da Provedora de Justiça. Assim aconteceu porque se constatou, em alguns casos, a existência de dificuldades de uniformização de procedimentos a adotar relativamente ao pagamento dos subsídios de mobilidade, o que conduziu à ocorrência de vários lapsos resultantes do desconhecimento, ou errada interpretação da legislação em vigor nesta matéria, por parte dos funcionários da entidade pagadora (CTT).

Tal circunstância veio a ditar a interpelação da entidade pagadora do subsídio de mobilidade, a propósito da recusa de determinado pagamento, bem como a justificar a adoção, junto da mesma, das diligências tendentes a prevenir a sua repetição.

*

Foi, de igual modo, na defesa da correta aplicação do quadro legal vigente, desta feita daquele que disciplina a temática da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, que este órgão do Estado veio a diligenciar junto de determinada câmara municipal, chamando a atenção da mesma para a absoluta necessidade da observância de tal regime. Tal ação teve por base a recusa liminar, por parte da mesma, do ressarcimento dos prejuízos materiais sofridos por determinada cidadã na sequência de uma calamidade natural.

Instruído o processo, concluiu-se que a autarquia local visada entendia que a assunção de tais encargos apenas deveria ocorrer quando onexo causal a estabelecer, entre o facto imputável ao município e o dano provocado, fosse provado em tribunal.

Ora, semelhante posição contraria o regime legal em vigor neste domínio, uma vez que não se encontra em lugar algum qualquer judicialização do direito que assiste aos cidadãos nesta matéria, o que veio a merecer a intervenção deste órgão do Estado, através de uma chamada de atenção.

2.9. Região Autónoma da Madeira

[Enquadramento Geral - Evolução das queixas]

No ano 2018 foram instruídos pela Extensão da Região Autónoma da Madeira 158 novos procedimentos.

No quadro geral da atividade desenvolvida, haverá ainda que considerar o volume dos processos transitados de 2017 e anos anteriores (88). Do somatório das parcelas em presença resulta a instrução, em 2018, de um número global de 246 procedimentos.

Em 2018, procedeu-se ao arquivamento de 144 processos (em 50% das situações foi possível fechar as queixas apresentadas no próprio ano), sendo que em 62% (89) dos casos a queixa foi resolvida de forma satisfatória, após intervenção da Provedoria de Justiça.

O quadro *infra* sumaria o número de processos instruídos e arquivados em 2018, bem como o quantitativo transitado para 2019:

QUADRO 16

RESUMO DO MOVIMENTO DE PROCESSOS	
Instruídos em 2018	246
No seguimento de queixas novas	158
Transitados de anos anteriores	88
Arquivados em 2018	144
Queixas apresentadas nesse ano	79
Queixas relativas a anos anteriores	65
Transitados para 2019	95
De 2018	78
De anos anteriores	17

[Entidades Visadas]

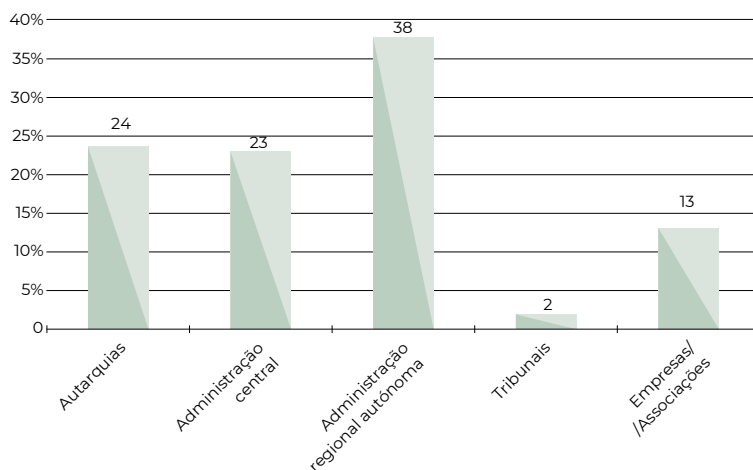
As principais entidades visadas nas queixas dirigidas à Provedora de Justiça distribuíram-se de forma mais equilibrada em 2018, por comparação com anos passados: mantém-se a Administração Regional Autónoma como destinatário privilegiado das queixas (38% de solicitações), seguindo-se a Administração Regional Autárquica (24%) e a Administração Central (23%).

Ao nível da Administração Regional, o Instituto da Segurança Social da Madeira é a entidade visada no maior número de queixas, com uma percentualidade de 37%, justificando-se igualmente assinalar o quantitativo de solicitações dirigido à IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM (25%), bem como à Direção Regional da Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais (17%). É ainda de referir que, pela primeira vez no historial da Extensão, o total de situações em que foram visados os órgãos jurisdicionais se situou abaixo dos 5% do total de queixas⁹⁵.

Como resultado do aumento de constrangimentos verificados no âmbito da apresentação de pedidos de aposentação junto da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e do Centro Nacional de pensões (CNP), (designadamente em regime unificado), bem como de reclamações de reembolso no subsistema de saúde da ADSE, o papel assumido pela Administração Central⁹⁶ situou-se em plano próximo ao da Administração Local.

GRÁFICO XXI

Entidades Visadas - 2018



⁹⁵ Esta tendência já vem sendo identificada desde 2016, altura em que os procedimentos visando os órgãos jurisdicionais registaram uma percentualidade de 14%. Em 2017, os casos atingiram, na sua globalidade, os 6%.

⁹⁶ Consolidando uma tendência iniciada em 2016, em que as entidades integrantes da Administração Central haviam já recolhido 14% das solicitações totais, e mantida em 2017, com 13% (por contraponto com anos anteriores, de que é exemplo 2015, com uma percentualidade de apenas 6%).

[Áreas Temáticas]

O ano de 2018 voltou a demonstrar um panorama de grande equilíbrio quantitativo relativamente às áreas temáticas tratadas pela Extensão.

As matérias relativas aos direitos ambientais, urbanísticos e culturais (30%) assumiram, de novo, a predominância no quadro geral de queixas dirigidas à apreciação da Provedora de Justiça. Enumeramos neste grupo sobretudo as temáticas urbanísticas e do ordenamento do território, onde os principais interlocutores são as autarquias, mas também as questões da Habitação Social.

Para além das temáticas que se prendem com a legalidade de obras erigidas por particulares (licenciamentos, cumprimento dos parâmetros urbanísticos definidos no respetivo Plano Diretor Municipal), os anos de crise económica, que se fizeram sentir num passado recente, vieram acentuar as necessidades e carências habitacionais dos cidadãos residentes na Região Autónoma e uma maior interpelação da Provedoria de Justiça. O acesso à água e à salubridade, as questões relacionadas com incomodidade sonora e com o direito ao repouso dos cidadãos também foram objeto das participações dirigidas à Extensão.

Em plano diverso, os *Direitos Sociais*⁹⁷ registaram, pela primeira vez, particular destaque no conjunto de temáticas tratadas, contrariando a tendência de anos passados⁹⁸. O quantitativo crescente de matérias relativas à atribuição e processamento de pedidos de pensão de velhice, prestações sociais, contribuições, restituição de prestações indevidas e dívidas à Segurança Social, ajudarão a explicar o incremento aqui descrito.

As queixas relativas aos direitos dos contribuintes e dos consumidores (13%) incidiram sobretudo em constrangimentos identificados na liquidação de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e na instauração de reclamações gratuitas e oposições em sede de processos de execução fiscal. No ano transato não foi particularmente sentida a preocupação dos madeirenses com o processamento do subsídio de mobilidade. As diligências realizadas pela Provedoria de Justiça em 2017⁹⁹, e o processo legislativo entretanto desencadeado, terão contribuído para essa circunstância.

Nas queixas que têm por objeto os direitos fundamentais, destacam-se as temáticas referentes à prestação de cuidados de saúde e aos assuntos penitenciários.

É de sublinhar o decréscimo consolidado de relevância das matérias relacionadas com o direito à liberdade e segurança¹⁰⁰ (12%), por comparação com anos recentes¹⁰¹. No atual enquadramento parecem já distantes as impressões recolhidas em 2006¹⁰², que davam conta da predominância de queixas formalizadas em razão de atrasos judiciais. No mais, as reclamações

⁹⁷ Recorde-se que no ano transato, e a título tradicional, os assuntos concernentes aos direitos dos agentes económicos, contribuintes e consumidores haviam ocupado o segundo lugar de interpelações, com 22% do total.

⁹⁸ 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

⁹⁹ Cf. o *Relatório à Assembleia da República - 2017* em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/RELATORIO__2017_web.pdf

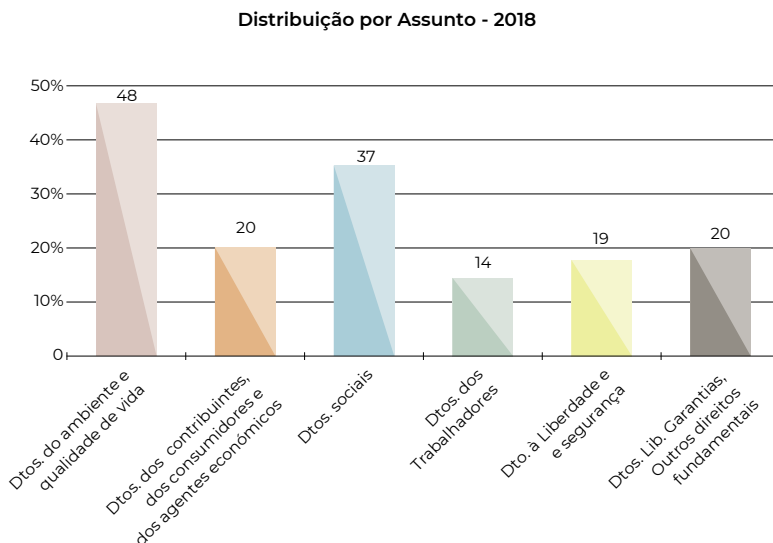
¹⁰⁰ Prevalendo as questões relacionadas com deontologia dos advogados (35%) e atuação policial (21%).

¹⁰¹ Cf. os *Relatórios à Assembleia da República 2015 e 2016 e 2017*, em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=16>

¹⁰² Cf. o Relatório anual em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=16>

relativas aos direitos dos trabalhadores¹⁰³ voltaram a ocupar o último lugar no contexto global de matérias que motivaram a intervenção da Provedoria de Justiça em 2018.

GRÁFICO XXII



[Distribuição Geográfica]

No plano da distribuição de queixas quanto à origem geográfica manteve-se o predomínio do concelho do Funchal (49%)¹⁰⁴, a considerável distância das localidades de Santa Cruz (20%) e de Câmara de Lobos (6%). Dez dos onze concelhos da Região Autónoma da Madeira (RAM) mostraram-se representados¹⁰⁵. Acompanhando uma tendência registada desde o ano de 2015¹⁰⁶, pontualmente contrariada, salienta-se o reduzido número de queixas provenientes do continente (6%).

¹⁰³ 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%).

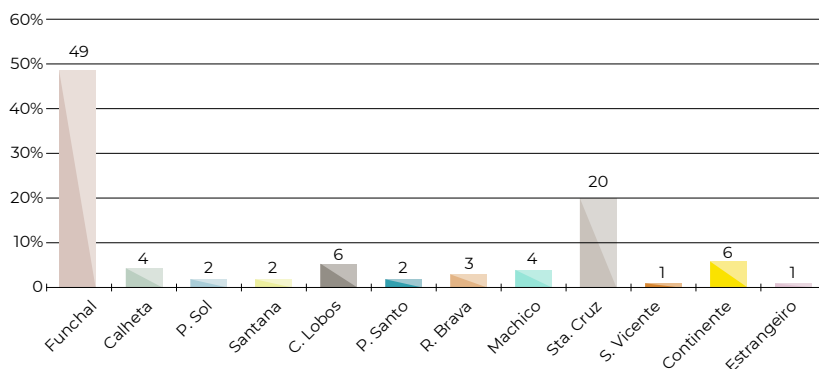
¹⁰⁴ Em termos relativos, a população residente no município do Funchal representa 41,80% da população total. Cf. http://estatistica.gov-madeira.pt/DRE_SRPC/EmFoco/Populacao_Sociedade/Demografia/Censos/Emfoco.htm

¹⁰⁵ Tal como em 2016. Em 2017, apenas nove concelhos haviam contribuído para a apresentação de queixas ao Provedor de Justiça.

¹⁰⁶ 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.

GRÁFICO XXIII

Origem Geográfica das Queixas - 2018



[Perfil dos queixosos e meios de queixa]

No que respeita ao género, manteve-se um ligeiríssimo predomínio de queixas formalizadas por homens 51%, enquanto o sector feminino apresentou cerca de 47% das interpelações. Em 2% dos casos os utentes que se dirigiram à Provedoria de Justiça eram pessoas coletivas.

Desde 2011 (ano em que se procedeu à reestruturação dos serviços da Provedoria de Justiça na Região Autónoma da Madeira), as duas principais modalidades de apresentação de queixas continuam a ser a utilização da Internet, com 72% do total registado, designadamente através do formulário *online* disponibilizado pelos serviços da Provedoria de Justiça¹⁰⁷, bem como a formalização escrita, com 25%. Em apenas quatro situações (3%) a queixa foi apresentada em termos presenciais, mormente aquando da deslocação do assessor à Extensão.

[Atividade na Região]

Na sequência de deslocações à Região Autónoma da Madeira, realizadas no ano de 2018, foram recebidos presencialmente 42 queixosos, ao que acresceu a realização de doze diligências externas com representantes dos organismos interlocutores – duas destas visitas de averiguação.

¹⁰⁷ Note-se que, em muitos casos, o preenchimento do formulário é realizado com o auxílio da colaboradora em funções no gabinete da Extensão.

A vigência de protocolos de colaboração com os órgãos autárquicos vem possibilitando a efetivação de mecanismos expeditos de resposta, designação de interlocutores privilegiados, com recurso ao responsável hierarquicamente superior em casos justificados. Os resultados alcançados apontam para uma maior simplicidade e agilidade da instrução dos processos, viabilizando assim o alcance de soluções partilhadas em tempo útil. Como exemplos de cooperação conjunta frutífera podemos nomear os municípios do Funchal e de Santa Cruz.

Por seu lado, a realização de audiências presenciais regulares permite aos cidadãos queixosos não apenas a explicação mais detalhada de situações técnica ou factualmente complexas, mas também o acompanhamento estreito das diligências instrutórias prosseguidas, sobretudo em processos morosos, atenta a natureza das matérias em questão. Finalmente, o atendimento presencial, em alguns casos, permite uma explicação mais eficaz dos motivos de arquivamento, quando esteja em causa a improcedência da pretensão aduzida, ou sempre que o fecho do procedimento possa implicar a colaboração ativa do requerente envolvido.

[Diálogo Institucional e Situações Concretas]

Os organismos interpelados, pertencentes à Administração Regional Autónoma e à Administração Autárquica, continuaram a responder com regular prontidão às solicitações dirigidas. Em regra, concluiu-se que a designação de interlocutores preferenciais para a cooperação a dispensar à Provedora de Justiça, em paralelo com a realização regular de reuniões de trabalho com as entidades mais visadas e a deslocação aos locais de reclamação, tem vindo a contribuir para a agilização das funções desempenhadas por este órgão do Estado.

Exemplo ilustrativo do que acima se descreve reside no tratamento de casos relativos à temática da Habitação. As queixas têm como principais interlocutores os serviços de ação social das autarquias locais e, sobretudo, a IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM, versando sobre as seguintes questões: i) demora na apreciação de pedidos de realojamento; ii) manutenção de infraestruturas pertencentes aos gestores públicos; e iii) conflitos de vizinhança/constituição de condomínio.

A instrução dos procedimentos envolve, sobretudo, um trabalho de mediação entre as partes, atentas as limitações do parque habitacional na RAM. A apreciação e tomada de decisão da entidade visada é muitas vezes morosa, envolvendo a realização de visitas domiciliárias, identificação de casos prioritários e articulação com os serviços de ação social. Por vezes, as soluções alcançadas são de carácter provisório, razão pela qual é necessário envolver participadamente os requerentes, com a colaboração da entidade decisora; a realização de reuniões de trabalho com a presença de todas as partes intervenientes revelar-se-á então essencial ao desiderato proposto, fixando-se calendários temporais de concretização parcelada (por etapas), a fim de finalmente ser atribuído o espaço habitacional idóneo ao caso concreto. Também nestas matérias, a disponibilidade imediata dos organismos visados (mormente a IHM e a SocioHabita Funchal) permite desbloquear obstáculos por vezes inultrapassáveis em uma primeira análise.

Num caso, a Provedoria de Justiça acompanhou a adoção de medidas de realojamento provisório dos residentes no Bairro Social de São Gonçalo, no Funchal, os quais descreviam um conjunto de constrangimentos resultantes do processo de requalificação do parque habitacional. A instrução monitorizou o processo de adjudicação e início da empreitada, envolvendo a construção de trinta fogos, com conclusão prevista para o ano 2019.

Note-se que até ao início de 2018, a Provedora ainda acompanhou situações de desalojados na sequência da intempérie do 20 de fevereiro de 2010. O processo foi longo e doloroso para os agregados familiares envolvidos, justificando a articulação não apenas com a IHM, mas também com os serviços sociais dos municípios do Funchal e de Santa Cruz. O exercício de mediação concretizou-se, essencialmente, numa atuação de proximidade e elucidação das pessoas lesadas, uma vez que nem sempre as respetivas habitações poderiam ser reconstruídas, implicando a deslocação de residência para outras áreas geográficas.

*

Em 2018, iniciaram-se diligências instrutórias junto do município do Porto Santo, tendo por objeto a ausência de fiscalização do cumprimento do período de funcionamento de diversos estabelecimentos de restauração localizados em zona residencial da cidade.

Os trabalhos, ainda em curso, têm por finalidade a necessidade de ver acautelado o cumprimento do regime consignado no Regulamento Geral do Ruído, com particular relevo para duas problemáticas específicas, ou seja, o controlo do período de funcionamento fixado para os estabelecimentos comerciais, designadamente em período noturno, e a regulação autónoma das diversões e funcionamento de equipamentos sonoros nas vias e lugares públicos.

*

2.10. Recomendações e outras decisões

RECOMENDAÇÕES

Ao longo do ano, o Provedor de Justiça proferiu seis recomendações, duas visando o aperfeiçoamento da atividade administrativa, consubstanciado em orientações interpretativas e na prática de atos devidos; e quatro de alteração legislativa. Três foram acatadas, uma foi recusada e espera-se resposta a duas. Segue-se o resumo das Recomendações de 2018.



Selma Bettencourt (Chefe do Gabinete) e demais membros do Gabinete da Provedora de Justiça

Assunto: Acesso ao ensino superior. Concurso especial para estudantes internacionais. Recomendação n.º 1/A/2018

Foi recomendado ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que procedesse à alteração do Estatuto do Estudante Internacional no ensino superior, tal como ele decorre do Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março, para o clarificar, compatibilizando-o com os direitos

decorrentes da concessão do estatuto de igualdade de direitos e deveres atribuído a cidadãos estrangeiros, bem como com o princípio de igualdade de tratamento dos familiares de cidadãos portugueses ou de nacionais de um Estado-membro da União Europeia. A Recomendação foi acatada.

**Assunto: Queixa apresentada por docente. Período probatório.
Recomendação n.º 2/A/2018**

Na sequência de uma queixa apresentada por uma docente, ingressada na carreira há mais de quatro anos e com experiência superior a vinte anos prestada em escolas públicas e sempre avaliada positivamente, foi recomendado à Secretária de Estado Adjunta e da Educação que reconhecesse que esta se encontrava dispensada do cumprimento do período probatório, podendo o seu vínculo de emprego público passar a considerar-se por tempo indeterminado. A Recomendação foi acatada.

**Assunto: Faltas justificadas a exames de código de condução. Cobrança de taxa.
Omissão de medidas.
Recomendação n.º 1/B/2018**

Foi recomendado ao Ministro do Planeamento e Infraestruturas a alteração do regime previsto no Regulamento de Habilitação Legal para Conduzir para que o diploma passasse a prever a possibilidade de justificação de eventual falta de comparência aos exames de condução, dado que, ainda que por caso fortuito ou situação de força maior, esta não é atualmente suscetível de justificação, envolvendo mesmo a perda da taxa liquidada para o efeito. Na resposta à recomendação, o Secretário de Estado das Infraestruturas informou que haviam sido dadas orientações junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes para a apresentação de projeto de alteração do diploma nos moldes sugeridos pela Provedora de Justiça. Na Recomendação sugere-se que os formandos possam realizar novo exame sem pagamento de taxa complementar em caso de impedimento previsível, a ser comunicado e justificado até cinco dias antes da realização de prova, mediante documento idóneo; e em caso de impedimento não previsível, que deve ser comunicado até à hora de realização do exame agendado, e comprovado mediante apresentação de meio idóneo até ao terceiro dia útil posterior.

**Assunto: Leis eleitorais. Candidaturas de grupos de cidadãos. Regime de IVA aplicável.
Recomendação n.º 2/B/2018**

Em 2018 foi recomendado à Assembleia da República para que procedesse a alterações das leis eleitorais, visando arranjos mais justos e equitativos. Nesse contexto, foi reiterada a recomendação (primeiramente formulada em 2010 e já subseqüentemente reiterada em 2011

e em 2013) para que seja concedida às candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores a isenção do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) de que beneficiam, nos termos das alíneas g) e h) do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, as candidaturas apresentadas por partidos políticos (e coligações partidárias) ou, em alternativa, a eliminação desta isenção para os partidos políticos. Foi ainda recomendado que seja acautelada a situação específica dos funcionários diplomáticos (e equiparados) e suas famílias deslocados no estrangeiro, assegurando-lhes modalidade compatível de exercício do direito de voto, e que sejam adotadas medidas adequadas a promover a mais ampla participação do universo eleitoral integrado pelos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro. Aguarda-se resposta da Assembleia da República.

**Assunto: Registo de identificação de condenados por crimes sexuais contra menores
Recomendação n.º 3/B/2018**

A Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto, foi alvo de queixas junto deste órgão do Estado, que alegavam a inconstitucionalidade da existência de um sistema de registo de identificação criminal de condenados pela prática de crimes contra a autodeterminação sexual e a liberdade sexual de menor. Diferentemente dos queixosos, a Provedora de Justiça concluiu pela licitude da existência do sistema de registo na medida em que, com tal solução, está o legislador a assegurar o cumprimento de deveres estaduais de proteção de direitos fundamentais das crianças, pelo que decidiu não dar seguimento ao pedido de fiscalização sucessiva junto do Tribunal Constitucional. Ainda assim, foi recomendado à Assembleia da República que introduza alterações pontuais à lei de modo a aperfeiçoar a conciliação entre as legítimas razões de prevenção da ocorrência deste tipo de crimes com o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar previsto na Constituição da República Portuguesa. Aguarda-se resposta.

**Assunto: Tributação, em sede de IRS, de rendimentos produzidos em anos anteriores.
Artigos 74.º e 62.º, do Código do IRS.
Recomendação n.º 4/B/2018**

Foi endereçada ao Ministro das Finanças uma recomendação com vista à alteração do regime jurídico da tributação de rendimentos produzidos em anos anteriores, dez anos depois de uma primeira recomendação do Provedor de Justiça que nunca foi acatada nos termos pretendidos. Neste período, as alterações introduzidas pelos sucessivos governos apenas mitigaram os efeitos nefastos do regime, que continua a produzir situações de profunda e incompreensível injustiça fiscal, em particular no caso de contribuintes que, sem culpa sua, enfrentam anos de atraso em pagamentos de pensões, abonos e salários e são depois duplamente penalizados com uma tributação agravada e até com a perda de benefícios sociais.

Na resposta enviada à Provedora de Justiça, o Secretário de Estado das Finanças justifica que «não se mostra atualmente oportuna a introdução de uma alteração ao artigo 74.º do Código do IRS». A recomendação não foi acatada.

OUTRAS DECISÕES

Em 2018, o Provedor de Justiça analisou seis pedidos de fiscalização da constitucionalidade ou legalidade de normas junto do Tribunal Constitucional, tendo optado por não o fazer em nenhuma das situações. Em virtude do muito significativo aumento de queixas sobre atrasos do Centro Nacional de Pensões na apreciação e decisão dos requerimentos de pensões, tomou ainda diversas iniciativas no sentido de alertar para a situação e conhecer as medidas do Governo para a mitigar. Abaixo seguem alguns exemplos de outras decisões e tomadas de posição da Provedora de Justiça que merecem destaque.

Assunto: Parque Marinho dos Açores

O requerimento apresentado em setembro de 2016 pelo Representante da República para a Região Autónoma dos Açores visava as normas contidas no Decreto Legislativo Regional n.º 13/2016/A, de 19 de julho, que alteravam o regime do Parque Marinho dos Açores. Após a sua análise, e dado o quadro de forte incerteza jurídica, concluiu a Provedora de Justiça que a intervenção da jurisdição constitucional na composição de um conflito entre a República e a Região sobre o governo dos fundos marinhos não parece ser a mais adequada por ser impossível antever o seu desfecho e, sobretudo, por esta poder traduzir-se num estreitamento inconveniente das possibilidades de resolução de um problema eminentemente político.

Assunto: Reafetação dos magistrados do Ministério Público

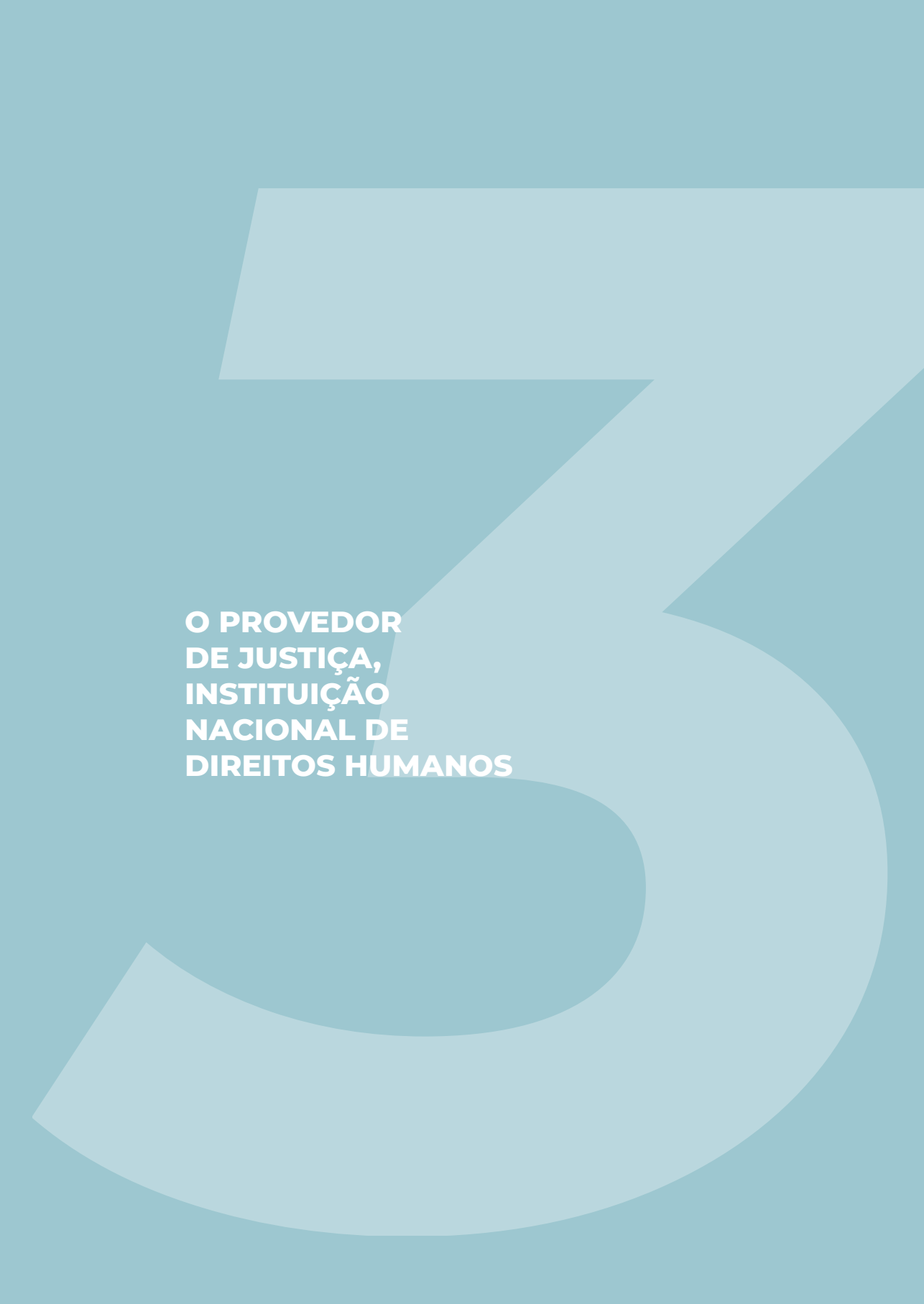
Em maio de 2017, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público solicitou ao Provedor de Justiça que requeresse ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral da norma contida no artigo 101.º, n.º 1. alínea f) da Lei de Organização do Sistema de Justiça, que enquadra a reafetação de magistrados a local diverso do determinado pela sua colocação inicial, alegando a violação de um princípio essencial para a boa administração da justiça. O facto de se ter cometido ao Conselho Superior do Ministério Público a competência para a tomada de decisões concretas e para a definição dos critérios gerais parece surgir como garantia de que se evitarão interrupções súbitas provocadas por mero efeito de poderes de coordenação hierárquica, o que levou a Provedora de Justiça a não dar seguimento ao pedido.

Assunto: Tramitação eletrónica dos processos.

Em dois momentos distintos, em junho de 2017 e em janeiro de 2018, a Associação Sindical dos Juizes Portugueses pediu ao Provedor de Justiça que requeresse ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de normas constantes nas Portarias n.º 170/2017 e n.º 380/2017. Estas vieram regular a tramitação eletrónica dos processos nos tribunais, retirando ao juiz da causa a determinação última das peças e documentos processuais que podem integrar o suporte físico do processo e exigindo-lhe que fundamente toda e qualquer ordem no sentido de integração de certa peça no suporte físico. A Provedora de Justiça considerou que estes constrangimentos podem gerar perturbações que não deixam de ter um relevo fundamental para o bom funcionamento da justiça, mas a sua resolução não cabe no quadro jurídico-constitucional.

Assunto: Atraso do Centro Nacional de Pensões na apreciação e decisão dos requerimentos de pensões e no envio dos formulários regulamentares a instituições de segurança social estrangeiras.

Em 2018, o número de queixas recebidas na Provedoria cresceu de forma muito significativa. Em face desse crescimento, ao longo do ano a Provedora de Justiça tomou diversas iniciativas. Em junho, foi endereçado um ofício ao Ministro do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social, onde se alertava para a preocupante situação vivenciada por muitos cidadãos que aguardam longos meses e, em muitos casos, mais de um ano, pela atribuição de diversas prestações sociais, designadamente, de pensões de velhice e de invalidez, de pensões de sobrevivência e de outras prestações por morte. Era pedido ao Governo que fossem adotadas as medidas e os procedimentos necessários a uma célere resolução do problema e que estas lhe fossem dadas a conhecer. Em julho, por ocasião da apresentação no Parlamento do relatório do Provedor de Justiça relativo à atividade em 2017, a Provedora de Justiça chamou também a atenção para o aumento de queixas, que sinalizava o agravamento na capacidade de resposta dos serviços da Segurança Social no processamento das pensões. Em dezembro, perante uma subida ainda mais acelerada do número de queixas e na ausência de resposta ao ofício de junho, a Provedora de Justiça insistiu junto do Ministro do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social para que lhe desse resposta sobre as medidas tomadas para combater os persistentes atrasos no Centro Nacional de Pensões na apreciação e decisão dos requerimentos de pensões e no envio dos formulários regulamentares a instituições de segurança social estrangeiras.

A large, light blue, stylized number '5' is centered on the page, serving as a background for the text. The number is composed of several overlapping, semi-transparent shapes that create a sense of depth and movement.

**O PROVIDOR
DE JUSTIÇA,
INSTITUIÇÃO
NACIONAL DE
DIREITOS HUMANOS**

3. O Provedor de Justiça, Instituição Nacional de Direitos Humanos

3.1. Atividade de promoção e de defesa dos direitos humanos

O Provedor de Justiça é, desde 1999, Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH) acreditada junto das Nações Unidas com o Estatuto A – em conformidade com os *Princípios de Paris*. Este reconhecimento é simultaneamente fonte de um vasto conjunto de prerrogativas (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, bem como em Grupos de Trabalho sobre Direitos Humanos nas Nações Unidas), mas também de obrigações (designadamente, de colaboração permanente com os órgãos internacionais que integram o sistema universal e europeu de proteção dos direitos humanos).

Este órgão do Estado também coopera frequentemente com o Alto-comissário para os Direitos Humanos das Nações Unidas, 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.

Ora, apesar da atividade de INDH ter uma vertente marcadamente internacional, o trabalho desenvolvido por este órgão do Estado, nessa qualidade, passa também pela realização de ações de efetiva promoção e defesa dos direitos humanos no plano nacional, de que é exemplo o trabalho das diversas unidades temáticas, das Linhas da Criança, do Cidadão com Deficiência e do Cidadão Idoso, bem como na atividade de participação em encontros de diversa índole e de divulgação da sua atuação do Provedor de Justiça junto da comunidade.

É importante assinalar que o estatuto das Instituições Nacionais de Direitos Humanos é objeto de reavaliação periódica quinquenal por parte do Subcomité de Acreditação (SCA) da *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI), tendo ocorrido a última recreditação deste órgão do Estado no ano de 2017.

3.2. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos no plano nacional

Como já se deixou dito, a atividade da Provedoria de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos desenvolveu-se, no plano nacional, através da dinamização de várias iniciativas de promoção e de proteção dos direitos humanos ou na participação em eventos promovidos por outras entidades. Assim, a Provedora de Justiça organizou dois eventos destinados a celebrar os 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e participou ainda

em diversos eventos organizados por outras entidades. Para a sua atividade de promoção de direitos humanos no espaço nacional contribuiu ainda o assinalar de datas evocativas no sítio do Provedor de Justiça, bem como a receção, em audiência, de várias entidades atuantes na defesa de direitos humanos em Portugal.

a) Organização de eventos

O ano de 2018 foi marcado pelas celebrações dos setenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos quarenta anos da adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Neste contexto, a Provedora de Justiça aderiu às Comemorações Oficiais dos referidos aniversários, através da organização de duas conferências internacionais destinadas a assinalar as referidas datas, bem como a promover a consciência para a importância atual dos referidos instrumentos junto das instituições públicas e da comunidade em geral.

No dia 6 de outubro de 2018 teve lugar a conferência *Integridade e Dignidade – Prevenir o Trato Desumano*, que, centrada nas específicas funções do Provedor de Justiça enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura, se destinou a potenciar a reflexão sobre a proibição de tortura, tratamentos desumanos e degradantes, que encontram consagração no artigo 7.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Na referida conferência participaram Margarete Osterfeld, Membro do Subcomité para a Prevenção da Tortura das Nações Unidas, Jean-Pierre Restellini, antigo membro do Comité para a Prevenção da Tortura, Miguel Xavier, Diretor do Programa Prioritário na Área da Saúde Mental da Direção-Geral de Saúde e Duarte Nuno Vieira, Membro do Grupo de Peritos do Comité Internacional de Reabilitação de Vítimas de Tortura.

Esta iniciativa, realizada na Fundação Champalimaud, 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, tendo nela participado diversas entidades ligadas à Justiça e aos estabelecimentos de detenção da liberdade.

No dia 8 de novembro realizou-se, no Auditório do Instituto de Segurança Social da Madeira, um colóquio subordinado ao tema *Declaração Universal dos Direitos Humanos – Um Olhar Atlântico*. O evento, inserido no âmbito do Projeto DEMOS, centrou-se em questões relacionadas com as Regiões Autónomas, nomeadamente o direito à habitação e a promoção e proteção de crianças e jovens em risco na Região Autónoma da Madeira. Nele participaram Teresa Anjinho, Provedora-Adjunta de Justiça, Susana Prada, Secretária Regional do Ambiente e Recursos Naturais, Rafael Yanes Mesa, *Diputado del Común* do Parlamento das Canárias, Vânia de Jesus, Presidente do Instituto da Habitação da Madeira e Rubina Leal, deputada na Assembleia Legislativa Regional. Foi ainda apresentado, pelos assessores da Provedora de Justiça, Alexandra Sousa e Miguel Feldmann, um *Estudo Comparativo sobre as Instituições Participantes no Projeto DEMOS*.

Já no dia 12 de dezembro, teve lugar a *Conferência “Livres e Iguais”* na Fundação Calouste Gulbenkian. A mesma foi inaugurada com alocações da Provedora de Justiça e do Comissário das Comemorações Nacionais dos 70 anos da DUDH, Víal Moreira. Seguiram-se, no período da manhã, duas palestras, proferidas por Maria da Glória Garcia e por António Barreto, subordinadas aos temas «Pensar o Ecossistema da Liberdade no Septuagésimo Aniversário da Declaração» e «Direitos Humanos: Património da Humanidade», respetivamente.

A parte da tarde foi dedicada a debater o papel do Provedor de Justiça e das Instituições de Direitos Humanos nos Países de Língua Portuguesa. Contou com a presença de Carlos Alberto Ferreira Pinto, Provedor de Justiça de Angola, Deborah Duprat, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão do Brasil, António do Espírito Santo Fonseca, Provedor de Justiça de Cabo Verde e Luís Bitone Nahe, Presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos de Moçambique, que discutiram os meios institucionais destinados à Proteção Efetiva dos Direitos, e com Zaida Morais de Freitas, Presidente da Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania de Cabo Verde, Isaque Chande, Provedor de Justiça de Moçambique, Gregório Santiago, Presidente da Comissão Interministerial dos Direitos Humanos de S. Tomé e Príncipe, que, juntamente com a Provedora de Justiça de Portugal, discutiram o tema “Proteção Efetiva: Que Direitos”.

b) Participação em eventos

No que respeita à participação deste órgão do Estado em conferências organizadas por outras instituições nacionais destaca-se a participação nos seguintes eventos:

16 de janeiro de 2018 – Provedora de Justiça interveio em conferência na Assembleia da República sobre os direitos das pessoas com deficiência, promovida pelo Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência;

20 de abril de 2018 - Provedora de Justiça participou no *World Health Summit*, em Coimbra, no painel dedicado à «Educação para os Direitos Humanos e para a Ação Humanitária»;

22 de maio de 2018 - Provedora de Justiça participou na homenagem a Francisco Lucas Pires, na Fundação Calouste Gulbenkian;

23 de maio de 2018 - Provedora de Justiça interveio no seminário final sobre Responsabilidade Financeira, promovido pelo Tribunal de Contas, na Fundação Champalimaud;

24 de maio de 2018 - Provedora de Justiça interveio no painel dedicado aos Direitos Fundamentais da Conferência Internacional comemorativa do 35.º aniversário do Tribunal Constitucional, que se realizou no Centro Cultural de Belém;

7 de junho de 2018 - Provedora de Justiça proferiu a conferência inaugural - «Ensinar Direito nas primeiras décadas de um novo século» - do I Congresso Internacional sobre o Futuro do Direito, promovido pela Faculdade de Direito da Universidade Católica do Porto;

12 de setembro de 2018 - Provedora de Justiça participou na conferência «Sistema Eleitoral. A Reforma», promovida em parceria pela SEDES - Associação para o Desenvolvimento Económico e Social e pela APDQ - Associação Por uma Democracia de Qualidade;

17 de setembro de 2018 - Provedora de Justiça proferiu a conferência inaugural – «Julgar em Estado de Direito Democrático» – na sessão solene de abertura dos cursos de formação de magistrados do Centro de Estudos Judiciários;

20 de setembro de 2018 – Provedora de Justiça assistiu à Sessão Solene de Abertura do Ano Académico da Universidade de Lisboa, no âmbito da qual decorreu a Lição de Sapiência do Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa;

25 de setembro de 2018 - Provedora de justiça interveio na conferência «Os direitos do Homem e o sistema penitenciário», promovida pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa;

26 de setembro de 2018 – Provedora de Justiça apresentou a obra «Direito Eleitoral» da autoria do Professor Doutor Jorge Miranda;

16 de outubro de 2018 - Provedora de Justiça participou na sessão solene de abertura do ano escolar na Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, tendo proferido a conferência «Medicina e Direitos Humanos»;

26 de outubro de 2018 – Provedora de Justiça participou nas comemorações do 73.º aniversário da Polícia Judiciária, subordinadas ao tema «A Polícia Judiciária e os Direitos Humanos»;

5 de dezembro de 2018 - Provedora de Justiça proferiu a conferência «*The Ombudsperson as Keeper of the Rule of Law*», no âmbito do Seminário Permanente sobre o Estado e o Estudo do Direito (SPEED), da Universidade Nova;

7 de dezembro de 2018 – Provedora de Justiça proferiu uma conferência intitulada «Direitos Humanos e Globalização» na sessão comemorativa dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos 40 anos da adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, organizada pelo Tribunal da Relação do Porto.

c) Audiências de entidades destinadas à defesa dos direitos humanos em Portugal

Durante o ano de 2018, a Provedora de Justiça recebeu, em audiência, várias entidades que dedicam a sua atividade à defesa dos direitos humanos, como sejam:

27 de fevereiro de 2018 – Provedora de Justiça recebe o seu homólogo da Catalunha;

2 de março de 2018 – Provedora de Justiça recebe representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e presidente do Conselho Português para os Refugiados (CPR);

5 de março de 2018 – Provedora de Justiça reúne-se com o Alto-Comissário para as Migrações;

6 de março de 2018 – Provedora de Justiça recebe a Associação Portuguesa de Apoio ao Recluso;

3 de maio de 2018 – Provedora recebe primeira visita de delegação da ONU para a Prevenção da Tortura;

5 de junho de 2018 – Provedora de Justiça recebe delegação do Comissariado contra a Corrupção de Macau.

3.3. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos em colaboração com organizações e entidades internacionais

Na sequência do reconhecimento deste órgão do Estado como Instituição Nacional de Direitos Humanos, dotada de *Estatuto A* no âmbito do processo de acreditação junto da *Global Alliance for National Human Rights Institutions* (GANHRI), tem esta entidade o dever de colaborar estreitamente com as diversas organizações internacionais destinadas a promover os direitos humanos e a monitorizar o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelos Estados nesta matéria.

Tal colaboração desenvolveu-se em diversos planos: através da resposta a questionários e relatórios temáticos, relatórios alternativos aos apresentados pelo Estado aos organismos internacionais de monitorização das obrigações internacionais vinculantes do Estado, bem como através do exercício do direito de assento e participação nos referidos organismos e grupos de trabalho internacionais, em reuniões, sessões e grupos de trabalho. A Provedora de Justiça desempenha ainda alguns cargos de representação em Redes de Instituições Nacionais de Direitos Humanos.

Por fim, foram ainda várias as entidades internacionais destinadas à promoção e defesa dos direitos humanos de vários grupos de pessoas que foram recebidas, em audiência, por este órgão do Estado durante o ano de 2018.

a) Realização de estudos, relatórios temáticos e questionários

No tocante a questionários e relatórios solicitados por organizações internacionais, foram vários os temas sobre os quais versaram os estudos realizados pela Provedora sobre a situação de Direitos Humanos em Portugal. Em rigor, foi dada resposta a um total de 23 pedidos de organizações internacionais. Os estudos encontram-se disponíveis no sítio da internet do Provedor de Justiça.

Alguns desses estudos incidiram sobre a condição de grupos específicos de pessoas (idosos; pessoas com deficiência; crianças; mulheres; apátridas; afrodescendentes). Assim com o relatório pedido pelo Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Envelhecimento, sobre o tema «Autonomia e independência: acesso a cuidados continuados e paliativos»; com o relatório pedido pelo Conselho da Europa, sobre «Mercado de trabalho inclusivo»; com a colaboração pedida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre «Casamentos infantis, precoces ou forçados»¹⁰⁸; com o relatório pedido pelo Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre discriminação contra as mulheres na lei e na prática, sobre «Detenção de Mulheres»; com a participação pedida pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre Minorias sobre «Apatridia em Portugal»; ou sobre o relatório pedido pelo Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre «Afrodescendentes.».

Foram ainda diversos os pedidos de entidades internacionais para análise da situação em Portugal referente a vários direitos em especial:

– *Direito ao ambiente e a uma habitação condigna*: estudo sobre Direitos Humanos e núcleos de habitação informal, para a Relatora Especial das Nações Unidas sobre Habitação Condigna;

– *Acesso à Justiça em matéria de informação ambiental*, em resposta a pedido da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa;

– *Liberdade de associação e manifestação*: relatório em resposta a pedido do Relator Especial das Nações Unidas sobre o papel da liberdade de associação e manifestação pacíficas para cumprimento dos Objetivos da Agenda sobre Desenvolvimento Sustentável;

– *Direitos dos Defensores dos Direitos Humanos*: estudo sobre a situação em Portugal sobre a matéria para o Relator Especial das Nações Unidas sobre a referida temática;

¹⁰⁸ Análise do quadro legal e de dados estatísticos de *crianças privadas de liberdade* em Portugal, para o Estudo Global sobre Crianças Privadas da Liberdade, coordenado por Perito Independente nomeado pelas Nações Unidas.

Por fim, foi ainda analisada a questão dos efeitos do terrorismo no gozo de direitos humanos, em resposta a pedido do Comité Consultivo do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas.

Finalmente, a Provedora responde frequentemente a questionários sobre o seu *papel na defesa dos direitos humanos*. Destacam-se os questionários referentes à atividade do Provedor na defesa e promoção dos direitos dos migrantes e dos direitos das mulheres, ambos destinados a integrar estudos do GANHRI, bem como sobre boas práticas na defesa dos direitos das pessoas com deficiência, destinados à Federação Iberoamericana de *Ombudsman*.

Para além dos estudos mencionados, a Provedora responde ainda, com frequência, a consultas e pedidos de sugestões de instituições internacionais sobre a atividade das mesmas.

Neste contexto, apresentou sugestões para as prioridades do *Programa Mundial para a Educação para os Direitos Humanos*, coordenado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, tendo sugerido como matérias prioritárias a educação para a tolerância e não discriminação, os direitos humanos e empresas, e ainda a prevenção dos tratamentos desumanos e degradantes.

Uma consulta semelhante foi levada a cabo pela *Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais* sobre o seu programa de promoção dos direitos humanos até 2020, tendo a Provedora formulado sugestões no que toca às áreas mais carecidas de proteção em Portugal, como sejam os direitos das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, discriminação no local de trabalho e outras matérias relacionadas com direitos humanos e empresas, e luta e prevenção contra racismo e xenofobia.

*

Note-se ainda que a Provedora de Justiça apresentou, por sua iniciativa, ao Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas, um *Relatório Alternativo aos 5.º e 6.º Relatórios Periódicos de Portugal à Convenção dos Direitos da Criança*. No mesmo analisou o estado efetivo de respeito pelos direitos das Crianças em Portugal, formulando várias propostas de recomendação ao Estado Português, nomeadamente, em matéria de respeito pelo interesse superior da criança, proteção das crianças de violência e abuso, manutenção de contacto com ambos os progenitores, alternativas à institucionalização e detenção de crianças, e melhoria dos direitos de acesso a uma educação de qualidade e à saúde mental, bem como de proteção efetiva das crianças com deficiência.

b) Participação em eventos, reuniões, e grupos de trabalho internacionais

Paralelamente à elaboração de estudos e respostas a questionários e consultas sobre dimensões específicas da concretização dos direitos humanos em Portugal, este órgão do

Estado marcou presença em reuniões e outras iniciativas promovidas por organizações e redes internacionais de instituições nacionais de direitos humanos, por instituições congéneres ou por outras entidades estrangeiras, destinadas à promoção dos direitos humanos e à reflexão do papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos na matéria.

Neste domínio destacam-se as seguintes participações:

– *Assembleia Geral da Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI)*, realizada em Genebra de 21 a 22 de março de 2018;

– *IV Congresso Internacional do Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica*, que teve lugar na Universidade de Alcalá, tendo sido apresentada uma comunicação sobre «Experiencias y Desafios de las Defensorías del Pueblo Iberoamericanas de cara a la Agenda 2030 y al seguimiento de sus ODS, en colaboración com otros actores»;

– *Seminário da Comissão Europeia contra o Racismo e Intolerância*, a 24 de maio de 2018, onde se procedeu ao lançamento da Recomendação Geral n.º 2, da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), relativa ao combate ao racismo e intolerância, tendo sido ainda debatidas Boas Práticas na Luta contra a Intolerância e o Discurso de Ódio;

– 5.ª Edição da Academia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, realizada de 4 a 8 de junho em Helsínquia, dedicada ao papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos no processo legislativo, na promoção e proteção dos defensores dos direitos humanos e na dinamização do espaço democrático em geral;

– 9.ª Sessão do *Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Envelhecimento*, sobre proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas, de 23 a 26 de julho, na sede da Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, onde, conjuntamente com as redes europeia *European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI)* e *Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI)* de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, a Provedora apoiou a adoção de uma Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas Idosas;

– *Grupo de Trabalho do ENNHRI sobre a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência*, reunido de 2 a 4 de outubro de 2018, em Riga, tendo sido adotado o Comentário Geral n.º 7 da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência;

– 13.ª *Conferência Internacional da Global Alliance of National Human Rights Institutions*, realizada de 10 a 12 de outubro de 2018 em Marraquexe, tendo sido adotada a Declaração de Marraquexe sobre *Expansão do espaço cívico e promoção e proteção dos direitos dos defensores dos direitos humanos, com especial enfoque nas mulheres: o papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos*;

– Reunião organizada conjuntamente pelo Conselho da Europa e pelo Provedor de Justiça da Grécia sobre o *Papel das Instituições Ombudsman e dos Mecanismos Nacionais de Prevenção da Tortura na monitorização dos regressos forçados dos imigrantes em situação irregular na União Europeia*, 15 de outubro de 2018, Náuplia, Grécia;

– Conferência anual do ENNHRI, realizada em Atenas a 24 e 25 de outubro, subordinada ao tema do papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos na promoção do espaço democrático e de uma cultura de direitos;

– Participação na *Conferência Regional sobre o papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos na Proteção e Integração de Refugiados*, organizada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e pelo Defensor Público da Geórgia, a 1 e 2 de novembro de 2018, tendo sido apresentadas duas comunicações sobre as políticas portuguesas de integração de migrantes e sobre as boas práticas do Provedor de Justiça na garantia de acesso a direitos económicos, sociais e culturais por parte de estrangeiros em Portugal;

– Reunião do *Grupo de Trabalho sobre Asilo e Migração* do ENNHRI, a 13 e 14 de novembro, Bruxelas, tendo sido discutidos os desafios que se colocam em matéria de respeito pelos direitos humanos dos migrantes, aos níveis regional e internacional e partilhadas diferentes experiências e boas práticas na matéria;

– *Workshop regional sobre Inclusão e Direitos Humanos*, tendo em vista a articulação entre o processo de revisão periódica universal que abrange os países das Nações Unidas e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, realizado a 29 e 30 de novembro, na Cidade da Praia, em Cabo Verde.

c) Cargos de representação em Redes Internacionais de Instituições Nacionais de Direitos Humanos

A 24 outubro de 2018, a Provedora-Adjunta foi eleita, pelos membros da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI), no quadro da conferência anual desta organização, para representar a Europa no Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos da Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (GANHRI). Este é um dos três grupos de trabalho desta rede mundial, cuja atuação incide no planeamento estratégico, capacitação, partilha de boas práticas e definição de agenda e de ações de divulgação sobre a temática da interligação entre as Empresas e os Direitos Humanos.

A Provedora passou ainda a integrar os grupos de trabalho do ENNHRI sobre Asilo e Migrações e sobre Direitos Humanos das Pessoas com Deficiência.

d) Audiências com entidades internacionais destinadas à defesa e promoção dos Direitos Humanos

- Audiências com o Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos, na qual se refletiu sobre a concretização dos direitos humanos dos cidadãos de etnia cigana;

- Reuniões com uma delegação da ECRI, realizada no âmbito de uma visita a várias instituições públicas e organizações da sociedade civil com vista a preparação de um relatório sobre Portugal.

3.4. N-CID — Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência



Equipa responsável pelo atendimento pessoal e telefónico personalizado

Divisão de Relações Públicas e Informação e Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID).

Em 2018, foram recebidas 3885 chamadas telefónicas através do Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID), a estrutura multidisciplinar criada pelo Provedor de Justiça para o tratamento especializado das questões suscitadas pelas pessoas em situação de especial vulnerabilidade, a qual integra três linhas telefónicas consagradas ao atendimento personalizado das pessoas mais velhas, das pessoas com deficiência ou das crianças e seus representantes.

Todavia, o N-CID não se limita a escutar protestos, lamentos e denúncias, nem tão-só a receber as queixas apresentadas telefonicamente no interesse das crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência. É certo que, neste domínio, procura ajudar na resolução dos problemas concretos dos cidadãos, seja disponibilizando informação, seja mediando contactos entre as entidades visadas e os interessados seja, ainda, encaminhando as pessoas para os meios que estejam já especialmente criados para proporcionar as pretendidas respostas sociais.

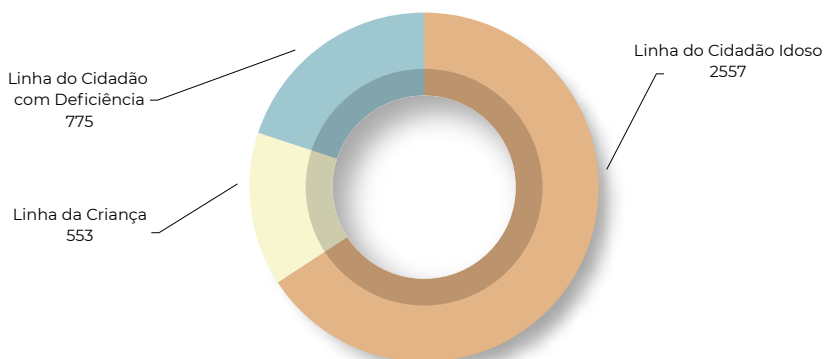
Para além desta missão de *front office* especializado do Provedor de Justiça, a atividade do Núcleo pressupõe igualmente a análise do conjunto das situações que lhe são expostas e a constante avaliação das necessidades dos referidos grupos especialmente vulneráveis.

Um exemplo ilustrativo desta realidade: na sequência de diversas chamadas relativas à situação de pessoas com deficiência as quais, carecendo de resposta em Centro de Atividades Ocupacionais (CAO), não encontraram vagas nas instituições que as poderiam acolher, e por sugestão do N-CID, foi considerado pertinente a abertura de processo formal em cujo âmbito estão a ser desenvolvidos contactos com o Instituto da Segurança Social, não apenas quanto aos casos concretos, mas igualmente para a obtenção de informação que permita conhecer toda a realidade nacional neste domínio.

Por outro lado, a par do atendimento direto, personalizado e informal dos cidadãos, o N-CID é frequentemente chamado a desenvolver funções de sensibilização e de promoção dos direitos humanos das crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência.

GRÁFICO XXIV

Distribuição das chamadas pelas Linhas



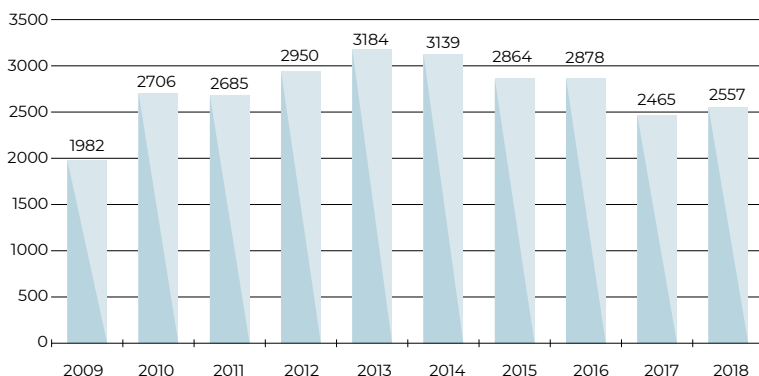
Linha do Cidadão Idoso

[Evolução das chamadas e conhecimento da Linha]

Do total de chamadas dirigidas ao N-CID, cerca de 65% foram recebidas pela Linha do Cidadão Idoso. As 2557 solicitações telefónicas significaram um ligeiro aumento face ao ano anterior (+3,7%), mas, ainda assim, estiveram abaixo da média anual verificada nos últimos anos.

GRÁFICO XXV

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



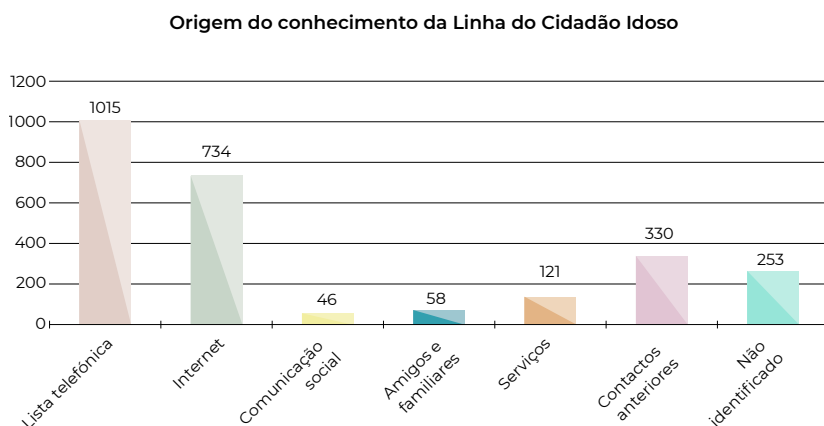
Esta realidade poderá encontrar explicação no facto de a principal forma de divulgação da Linha junto da população alvo ter cessado a sua distribuição generalizada e gratuita por iniciativa da empresa prestadora do serviço universal, uma vez que era através das listas telefónicas que as pessoas mais velhas tinham conhecimento da própria existência e do número da Linha do Cidadão Idoso.

Atualmente, a MEO, enquanto prestador do serviço universal do serviço de informações de listas, apenas está obrigada a disponibilizar, gratuitamente e no respetivo endereço, a lista telefónica impressa que cobre a área da residência/instalação do utilizador final. As demais listas telefónicas impressas, caso sejam produzidas, devem ser pedidas e podem ser sujeitas ao pagamento de despesas de expedição e portes.

Ainda assim, a lista telefónica continua a ser a principal fonte do conhecimento da existência da Linha do Cidadão Idoso (1015), mesmo que se registre um aumento significativo do conhecimento por via da Internet (734). Os contactos anteriormente realizados (330) constituíram, também, uma justificação adiantada para as solicitações recebidas durante o ano de 2018.

No último ano, os registos sobre a atividade da Linha do Cidadão Idoso mostram que, em média, foram recebidas/efetuadas dez chamadas diárias.

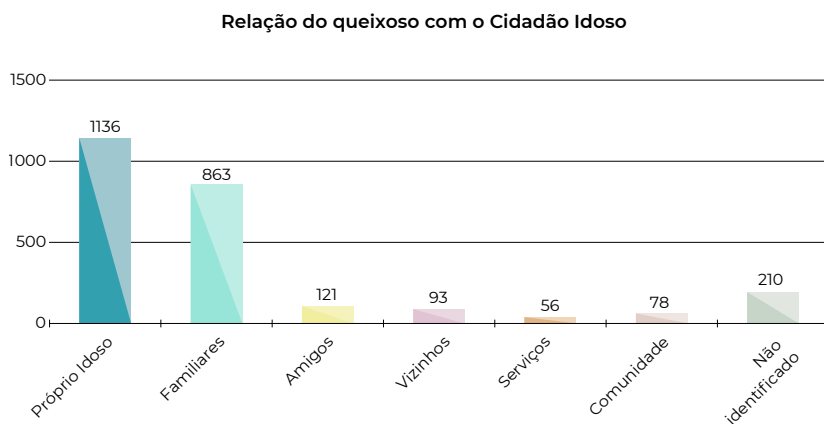
GRÁFICO XXVI



[Perfil do queixoso]

Sendo relevante conhecer quem liga para a Linha do Cidadão Idoso, deve assinalar-se que, em cerca de 77% dos casos, as chamadas são efetuadas quer pelo próprio idoso quer por familiares dos interessados.

GRÁFICO XXVII

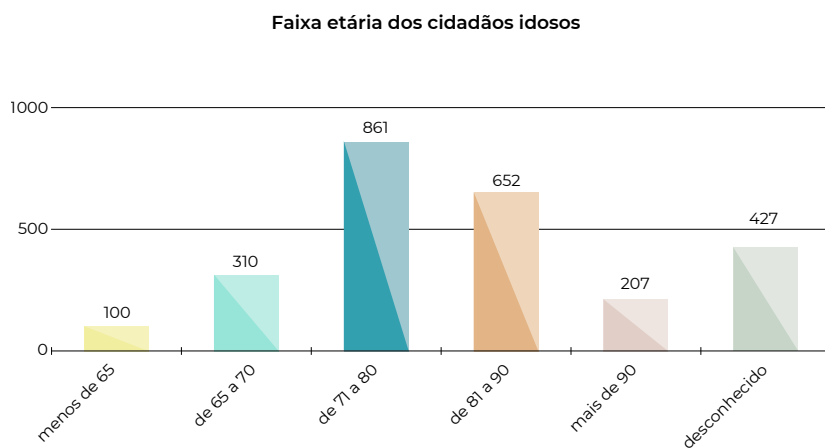


Com efeito, em 44% das situações, foram os próprios idosos que ligaram para a Linha (1136 chamadas), número ligeiramente superior aos contactos realizados por familiares (863), que corresponderam a mais de 33% das chamadas telefónicas.

Em número inferior, também nos chegaram solicitações através de amigos (121) e de vizinhos (93).

Tal como registado em anos anteriores, predominaram as faixas etárias compreendidas entre os 71 e os 80 anos, por um lado, e os 81 e os 90 anos, por outro. Em conjunto, estes grupos etários foram responsáveis por 1513 chamadas, o que correspondeu a 59% do total dos contactos.

GRÁFICO XXVIII



A circunstância de o número de chamadas realizadas por pessoas da faixa etária entre os 71 e os 80 (861) ser quase igual ao dos contactos feitos por idosos com mais de 81 anos (859) mostra não só coerência com o progressivo envelhecimento da população portuguesa como, ao mesmo tempo, é revelador da maior consciencialização comunitária para a problemática dos direitos fundamentais da população mais velha, devendo reiterar-se que a divulgação destes direitos é um dos principais objetivos da Linha do Cidadão Idoso do Provedor de Justiça.

A grande maioria das chamadas disse respeito a pessoas do género feminino (1447), sendo que somente 834 se referiram a cidadãos do género masculino. Esta realidade é semelhante à verificada em anos anteriores.

[Principais temáticas]

O quadro seguinte procura caracterizar as preocupações dos nossos idosos, indicando as principais questões abordadas nas chamadas atendidas em 2018:

QUADRO 17

PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS	
Questões	N.º de questões
Respostas sociais e Serviços de Apoio (v.g., centros de dia, serviço apoio domiciliário, estrutura residencial para idosos, acolhimento familiar, teleassistência...)	457
Saúde (v.g., RNCCI, taxas moderadoras, saúde em geral, transporte de doentes, ajudas técnicas, saúde mental)	287
Outras questões (v.g., ruído, atendimento prioritário, burla, atribuição e verificação grau de incapacidade)	279
Pensões	184
Conflitos (familiares, de vizinhança, de consumo)	162
Prestações sociais (complemento de dependência e solidário para idosos e outros subsídios relativos a idosos)	134
Serviços públicos (v.g., IMTT, IP, lojas de cidadão, serviços municipais); Serviços públicos essenciais	126
Ação social	104
Negligência de cuidados	96
Habitação	92
Maus-tratos (na família, na instituição)	76
Informação jurídica (v.g., testamento vital, proteção jurídica, direito sucessório)	62
Contactos úteis	58
Outros direitos fundamentais (v.g., autodeterminação)	49
Informação sobre Provedor de Justiça / Linha do Cidadão Idoso	40
Violência doméstica	39
Isolamento ou solidão	37
Abuso material e financeiro	27
Ações de interdição e inabilitação	25
Atuação entidades (segurança social, IPSS, forças de segurança, autarquias)	24
Carência económica	21
Abandono	10

Adianta-se, desde já, uma constatação: o grosso das solicitações colocadas à Linha do Cidadão Idoso (45%, 1096 chamadas) pretende a obtenção de ajuda ou de informação sobre

a prestação de cuidados, quer eles se situem ao nível social (809), quer se refiram a cuidados de saúde (287).

Por outro lado, indiciando situações de desproteção e de especial fragilidade de muitos idosos, os temas relativos à ação social, em sentido amplo, são os que suscitam o maior número de chamadas (561), englobando esta categoria a ação social (104), as respostas sociais e os serviços de apoio dirigidos à população idosa (457). Estes temas representam 23% do total das chamadas, quase 1/4 de todas as questões colocadas (2389).

Reforçando a ideia de que subsistem inúmeras situações de desproteção, outros dois temas motivaram grande número de solicitações: a saúde (287) e os maus-tratos (248), os quais representaram, respetivamente, 12% e 10% do total de questões colocadas.

A maior parte dos problemas relativos à saúde relacionou-se com obstáculos no acesso a serviços — designadamente, à Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, à rede de cuidados de saúde primários e ao transporte de doentes — e, também, com dificuldades no contacto com os organismos ou estabelecimentos de saúde. Já os maus-tratos abrangeram tanto situações de violência doméstica (39), como maus-tratos propriamente ditos (76), abuso material e financeiro (27), negligência de cuidados (96) e abandono (10).

Para além dos cuidados sociais e de saúde, as chamadas recebidas na Linha do Cidadão Idoso indiciam que muitas pessoas, especialmente as mais velhas, vivem em situação de privação económica, mesmo que seja reduzido o número de solicitações que se tenha referido exclusivamente a esta questão. Ou seja: ainda que a carência económica apenas tenha sido mencionada 21 vezes como motivo do contacto, os problemas a este nível estão subjacentes a inúmeras outras dificuldades suscitadas.

De facto, temas há que, ainda que de forma indireta, sugerem o mesmo problema da escassez de meios económicos ou mesmo da pobreza. É o que acontece, desde logo, quando os temas recorrentes são os das pensões (que motivou 184 solicitações) ou os das prestações sociais (134), os quais abrangem a incompreensão do valor auferido e atrasos na sua atribuição, e a necessidade de esclarecimentos sobre os apoios pecuniários que são legalmente devidos (sobretudo, os complementos de dependência e solidário para idosos).

Por outro lado, um número assinalável de chamadas referiu-se às dificuldades relacionadas com habitação (92) incidindo, em particular, nas questões dos despejos e do aumento das rendas.

Ainda que o N-CID assuma a natureza de serviço especializado é, de todo o modo, um serviço do Provedor de Justiça, razão pela qual não surpreende que, em muitos contactos, seja visado o funcionamento dos serviços, designadamente a forma de contacto com os serviços públicos (126)

É também de assinalar o recurso à Linha, por parte de idosos ou dos seus familiares, na tentativa de obter apoio para dirimir diversos conflitos, desde os que se desencadeiam no seio da própria família, como os que implicam vizinhos como, finalmente, os que envolvem entidades, públicas ou privadas (162).

Os números de 2018 revelam que os temas relacionados com saúde, respostas sociais, pensões e habitação suscitaram mais contactos e que, pelo contrário, os temas maus-tratos e conflitos motivaram um número inferior de chamadas.

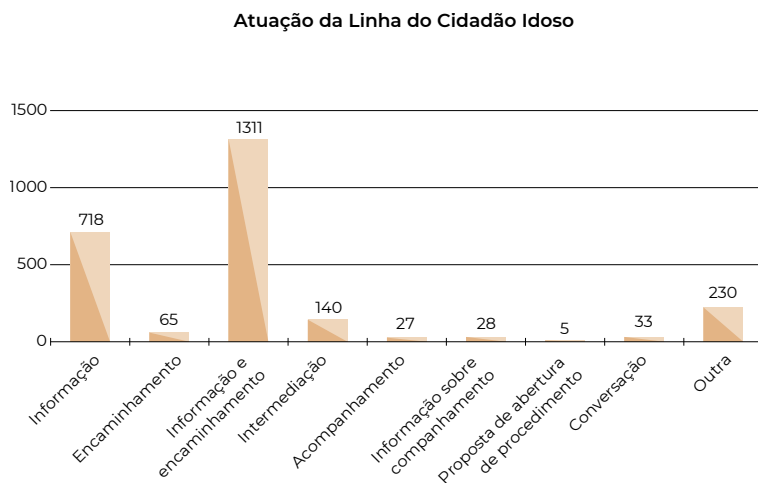
[Atuação da Linha]

À semelhança do que se tem verificado nos anos mais recentes, a atuação da Linha do Cidadão Idoso concretizou-se na prestação de informações, no encaminhamento dos queixosos e na intermediação dos contactos entre os interessados e os serviços de que necessitavam.

Assim, em 65 situações, a Linha direcionou os queixosos para os meios especialmente previstos para a resolução das questões suscitadas — como aconteceu, a título de exemplo, nas situações em que os queixosos são idosos de baixos recursos que pretendem requerer o complemento solidário para idosos e foram encaminhados para os serviços de atendimento da Segurança Social. Noutros casos (718), a intervenção limitou-se à prestação de informações. 1311 chamadas deram origem a uma atuação que combinou a prestação de informações com o encaminhamento dos queixosos para os meios adequados à resolução dos seus problemas. Tal significa que os queixosos não só foram informados sobre a forma de ultrapassar o problema que expuseram como, ato contínuo, foram direcionados para os serviços habilitados a tratar do assunto.

Sublinha-se que, em 167 situações, a Linha do Cidadão Idoso acompanhou a atuação das entidades visadas até à efetiva resolução do problema, designadamente através de contactos mantidos quer com os queixosos quer com os serviços.

GRÁFICO XXIX



[Entidades]

São muito diversas as entidades que, ao longo do ano, o N-CID teve de contactar, destacando-se, contudo, os serviços da Segurança Social, os departamentos de ação social de câmaras

municipais e juntas de freguesias, as instituições particulares de solidariedade social, que são responsáveis por valências de lar, apoio domiciliário e centro de dia, e, também as entidades policiais. Em regra, a colaboração prestada é boa.

Em cinco situações concretas motivadas por contactos telefónicos recebidos na Linha do Cidadão Idoso, o N-CID propôs a abertura de processos formais para tratamento na unidade temática competente. Os processos abertos na sequência de contactos havidos com a Linha foram relativos a questões no âmbito da saúde, designadamente a integração na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e a demora na marcação de consulta de especialidade no âmbito do Serviço Nacional de Saúde.

Linha da Criança

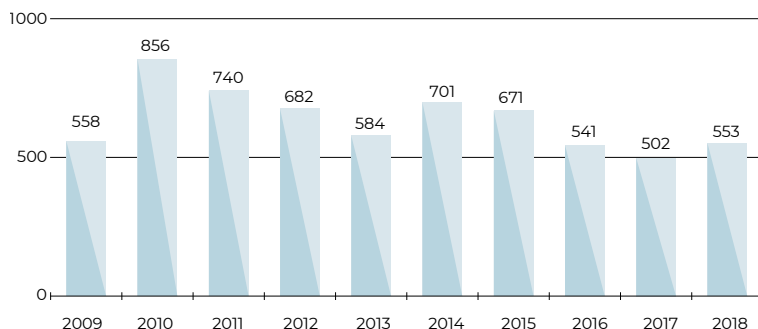
[Evolução das chamadas e conhecimento da Linha]

Do total de chamadas dirigidas ao N-CID em 2018, cerca de 14% foram recebidas pela Linha da Criança, correspondendo a 553.

Mesmo podendo assinalar-se um aumento de 10% das solicitações relativamente ao ano anterior, existe alguma estabilização, tanto no número total de chamadas, como nos restantes parâmetros avaliados, a saber: o número de queixosos, as questões colocadas, a faixa etária dos interessados e a origem do conhecimento da existência da Linha.

GRÁFICO XXX

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



Ao contrário do que sucede relativamente aos idosos, existem inúmeras linhas telefónicas de apoio à infância e juventude, desde logo as que estão associadas à atividade de cada uma das comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ). Por outro lado, importa assinalar — e reconhecer — o importante papel desenvolvido pelas entidades de primeira linha, em especial pelas escolas e pelos estabelecimentos de saúde, na identificação dos casos, bem como na sinalização e acompanhamento das situações de risco social. Papel crucial têm, também, as forças de segurança, que garantem uma insubstituível intervenção de proximidade.

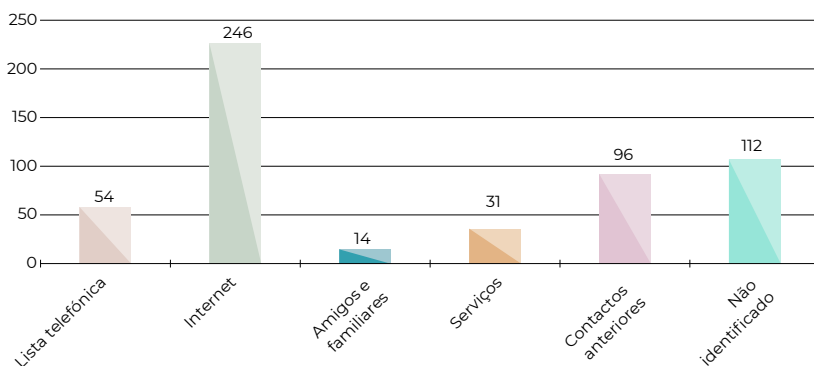
Uma primeira análise permite considerar que à volta de 1/3 das chamadas está relacionada, direta ou indiretamente, com as competências tradicionais do Provedor de Justiça, sobretudo nos campos da educação, das prestações sociais, da atuação de entidades competentes em matéria de infância e juventude e dos atrasos judiciais.

A maioria das pessoas (44%) soube da existência da Linha da Criança através da Internet (246). É igualmente muito expressiva a percentagem (17%) daqueles que referem que o conhecimento resultou de anteriores contactos (96).

Ainda assim, perto de 10% dos queixosos conheceu a Linha pela consulta da lista telefónica (54).

GRÁFICO XXXI

Origem do conhecimento da Linha da Criança

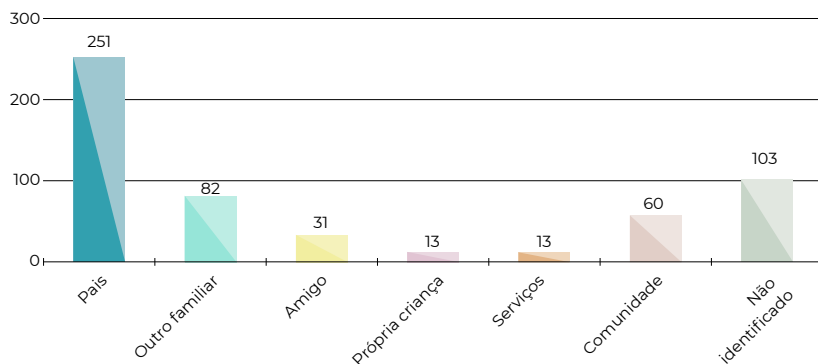


[Perfil dos queixosos]

Sobre a relação do queixoso com a criança, verifica-se que, em regra, são os pais (251 chamadas) e outros familiares (82) que ligaram para a Linha. Foi ainda significativo (60) o número de situações em que elementos da própria comunidade e os vizinhos fizeram as chamadas, designadamente para pedir informações ou para comunicar situações de crianças em risco. Em menos casos (31) foram os amigos da família a estabelecer o contacto.

GRÁFICO XXXII

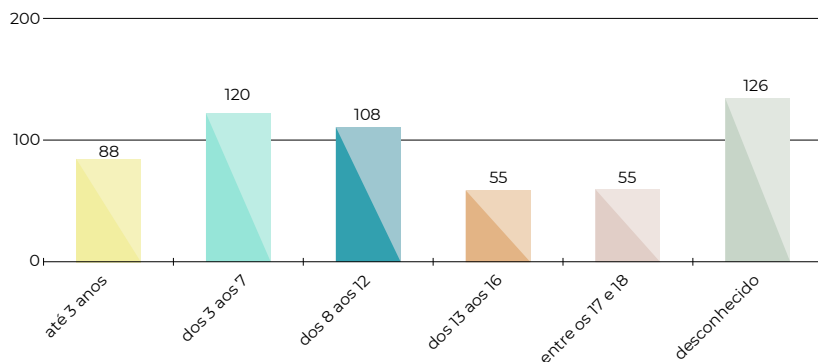
Relação do queixoso com a criança



Em muitos casos, os queixosos não sabem, com rigor, a idade das crianças objeto do telefonema. Quando existe informação sobre a respetiva idade, verificou-se que a maioria das chamadas incidiu em crianças na faixa etária entre os 3 e os 7 anos (121 chamadas), e entre os 8 e os 12 anos (108). Em 88 casos, o contacto teve a ver com crianças até aos 3 anos.

GRÁFICO XXXIII

Faixa etária das crianças e dos jovens



[Matérias relevantes]

Relativamente às questões que motivaram a realização das chamadas, o exercício das responsabilidades parentais continua a ser o principal assunto tratado (129 chamadas), destacando-se aqui os problemas de incumprimento dos acordos de regulação das responsabilidades parentais (v.g., regime de visitas e férias, pagamento dos montantes definidos a título de prestação de alimentos), bem como os conflitos entre progenitores sobre aspetos concretos da educação dos filhos e a alienação parental.

QUADRO 18

PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS	
Exercício de responsabilidades parentais	129
Negligência e maus-tratos (físicos e psíquicos)	102
Educação e problemas escolares	48
Atuação de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude	30
Exposição a comportamentos desviantes e a comportamentos de risco	19
Prestações sociais	16
<i>Bullyng</i>	11
Exposição a violência doméstica	10
Cuidados de saúde	7
Conflitos familiares	6
Respostas sociais e equipamentos	5
Abandono	4
Abuso sexual	1
Outras questões	86

Os maus-tratos (incluindo situações de crianças expostas a violência doméstica) e a negligência são também motivos relevantes de solicitações (112 chamadas) mas, tratando-se de situações que ocorrem, quase sempre, no meio familiar, a intervenção do N-CID fica muito dificultada. Nestes casos, e em regra, procede-se ao encaminhamento dos interessados para as entidades competentes, com eventual acompanhamento da respetiva atuação.

Como se disse, também se verifica um número significativo de chamadas sobre educação e problemas escolares (48), designadamente a necessidade de professores de ensino especial, a falta de vaga em estabelecimentos escolares, outros problemas comportamentais das crianças em meio escolar e a omissão de resposta das entidades competentes.

Ainda ao nível escolar, assinala-se que foram recebidas 11 chamadas sobre *bullyng*. Nestes casos, as situações mais graves motivam contactos diretos com as direções dos estabelecimentos escolares ou com os diretores de turma, para além da habitual prestação de informações e do encaminhamento dos queixosos.

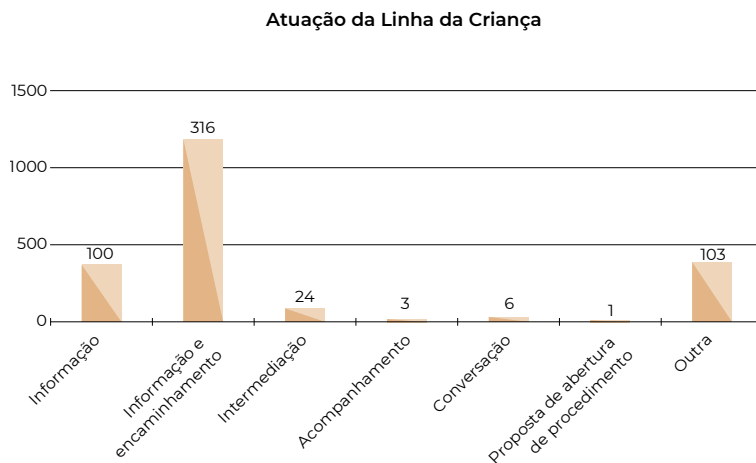
Nas solicitações sobre a atuação de entidades com competência em matéria de infância e juventude (30) estão em causa, normalmente, os serviços da Segurança Social, as CPCJ e mesmo os tribunais. Nestes casos, como se impõe, esclarece-se que «os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo» (artigo 202.º, n.º 2, da Constituição) e que, em consequência, não pode o Provedor de Justiça intervir nas respetivas decisões, que só àqueles competem, em obediência ao princípio constitucional da separação de poderes e da independência dos tribunais (artigos 111.º, n.º 1 e 203.º da Constituição).

Foram também recebidas 19 chamadas sobre exposição a comportamentos de risco ou desviantes, como toxicodependência ou alcoolismo.

Por fim, registam-se as 86 chamadas sobre outros assuntos. Estão aqui em causa, designadamente, questões relacionadas com serviços públicos essenciais, informação sobre a Linha da Criança e o Provedor de Justiça, informação jurídica e informações sobre os mais variados assuntos.

[Atuação da Linha]

GRÁFICO XXXIV



À semelhança do que vem sucedendo nos últimos anos, a atuação da Linha da Criança centra-se na prestação de informações e no encaminhamento dos queixosos para as instituições que, no terreno, são competentes para atuar (416, correspondendo a 75% das chamadas).

Em alguns casos (cerca de 5%, 27), foi assegurada intermediação entre queixosos e entidades, em especial as CPCJ, as Equipas Multidisciplinares de Apoio aos Tribunais (EMAT) e os estabelecimentos escolares. Numa situação foi aberto processo formal para tratamento na unidade temática competente. Registado no item «Outras questões» relacionou-se com um atraso de um relatório de autópsia, pelo Instituto de Medicina Legal.

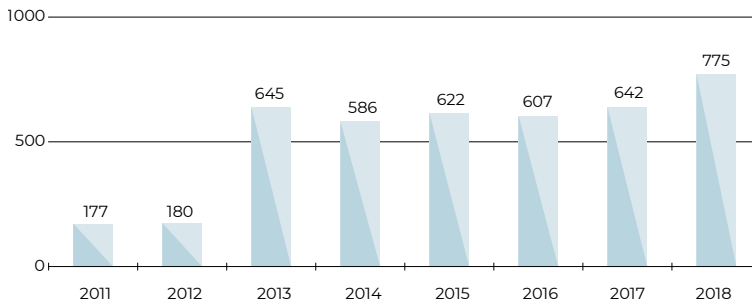
Linha do Cidadão com Deficiência

[Evolução e conhecimento da Linha]

Do total de chamadas dirigidas ao N-CID, cerca de 20% foram recebidas pela Linha do Cidadão com Deficiência. As 775 chamadas telefónicas recebidas em 2018 corresponderam a um incremento, em 1/5, das solicitações relativamente ao ano anterior.

GRÁFICO XXXV

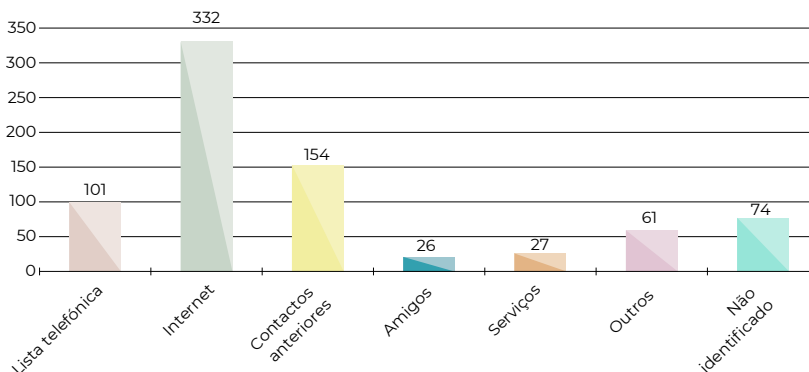
Evolução do número de chamadas da Linha do Cidadão com Deficiência desde 2011



A Internet continua a ser a principal fonte de conhecimento da existência da Linha do Cidadão com Deficiência, tendo sido referida em 332 vezes. A este propósito, deve assinalar-se um aumento substancial (na ordem dos 31%, em comparação com o ano anterior) do número de pessoas que identificou ter sido esta a via de obtenção daquela informação.

GRÁFICO XXXVI

Origem do conhecimento da Linha do Cidadão com Deficiência

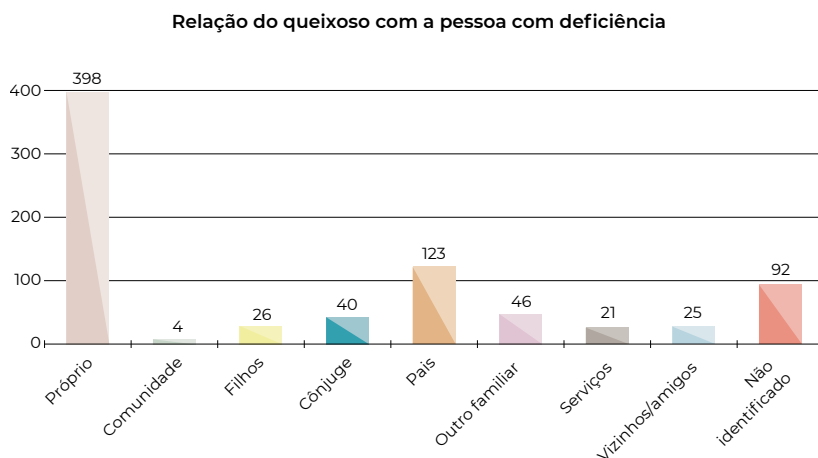


Ainda assim, contactos anteriores (apontados em 154 chamadas) e a lista telefónica (mencionada 101 vezes) foram também referidos como justificação para a solicitação.

[Perfil dos queixoso]

Em regra, são os próprios cidadãos com deficiência interessados que contactam a Linha do Cidadão com Deficiência (398 chamadas), representando mais de 50% das solicitações. De resto, foram os pais (123 chamadas), os cônjuges (40) e os filhos (26) aqueles que, na maioria dos casos, estabeleceu o contacto.

GRÁFICO XXXVII



Os dados sobre a faixa etária das pessoas com deficiência cujos problemas motivaram os contactos permitem concluir que os grupos etários mais baixos (<de 18 anos) e mais altos (>de 80) suscitam um menor número de contactos.

Tal circunstância poderá encontrar explicação no facto de muitos queixosos nestas faixas etárias optarem pelo contacto através das Linhas do Cidadão Idoso e da Criança.

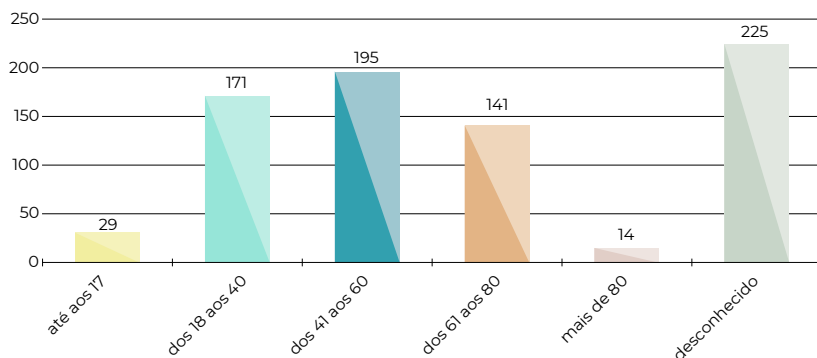
No ano de 2018, o grupo etário entre os 41 e os 60 anos foi o mais representativo dos cidadãos que beneficiaram da atuação da Linha do Cidadão com Deficiência (195 chamadas) seguido, de perto, pelo escalão das pessoas com idades entre os 18 e os 40 anos (171).

Menos representativa foi a faixa etária situada entre os 61 e os 80 anos, que motivou 141 chamadas.

Relativamente ao universo das pessoas com deficiência que, diretamente ou por intermédio de terceiros, entram em contacto com a Linha da Pessoa com Deficiência, notou-se (à semelhança de anos anteriores) alguma prevalência do género masculino (387 chamadas) face ao feminino (295 chamadas). Todavia, o desequilíbrio não é inquietante.

GRÁFICO XXXVIII

Faixa etária dos cidadãos com deficiência



[Matérias]

O aumento do número de chamadas recebidas em 2018 terá ficado a dever-se, em grande parte, ao crescimento do número de chamadas sobre prestações sociais (na ordem dos 18%), produtos de apoio (38%) e mercado de trabalho (51%). Todavia, e como resulta do quadro que se apresenta, foram muito diversas as questões que, no ano de 2018, foram suscitadas nos contactos com a Linha do Cidadão com Deficiência.

QUADRO 19

PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS

Questões	N.º de questões
Prestações sociais (v.g., pensões de invalidez, PSI, complemento por dependência)	264
Produtos de apoio	43
Reabilitação e cuidados de saúde física e mental	41
Direitos das pessoas com deficiência	35
Mercado de trabalho e formação profissional	35
Atribuição e verificação de grau de incapacidade	32
Regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas)	27
Parqueamento automóvel	24
Benefícios fiscais	24
Acessibilidades	20
Centros de referência	13

Habitação	13
Serviços públicos	13
Ação de Interdição e Inabilitação	8
Discriminação e violação de direitos	7
Informação Provedor de Justiça e Linha	4
Abuso sexual	1
Outras questões	139

As prestações sociais (264) justificaram a maioria das chamadas, o que terá resultado, em grande parte, da publicação, no final do ano de 2017, do Decreto-Lei n.º 126A/2017, de 6 de outubro, que criou a Prestação Social para a Inclusão (PSI), e das muitas dúvidas que surgiram e que motivaram inúmeros pedidos de esclarecimento.

Relativamente à PSI, a principal questão que levantou dúvidas foi a fundamentação dos indeferimentos, por parte do Instituto da Segurança Social, sendo as queixas apresentadas, na sua maioria, por pensionistas por invalidez e cidadãos (com deficiência) com mais de 55 anos.

Não diferiu muito, relativamente ao ano anterior, o número de contactos sobre reabilitação e cuidados de saúde (41), designadamente quando está em causa a recusa de prescrição para transporte não urgente para consultas clínicas, de fisioterapia ou tratamentos.

Em 35 situações foram pedidas informações sobre os direitos das pessoas com deficiência. São exemplos destas solicitações as questões sobre os direitos inerentes aos atestados médicos de incapacidade multiuso, os contingentes especiais para candidatos ao acesso ao ensino superior com deficiência e as regras laborais aplicáveis aos pais de crianças com deficiência.

Em «outras questões» estão registadas, desde logo, os chamados assuntos diversificados. A título de exemplo, as chamadas que se referem a descontos nas faturas de água, luz e serviços de comunicações, a taxas a pagar pela emissão do Cartão do Cidadão ou aos requisitos das candidaturas para obtenção de cães-guia. Mas também a solicitações que, dizendo respeito a pessoas com deficiência, suscitam questões que não são específicas da sua condição, mas são comuns à generalidade dos cidadãos. São disto exemplo as questões relativas a sobre-endividamento, à limpeza de terrenos por causa dos incêndios florestais e à atuação de autarquias na recolha de resíduos da via pública.

[Atuação da linha]

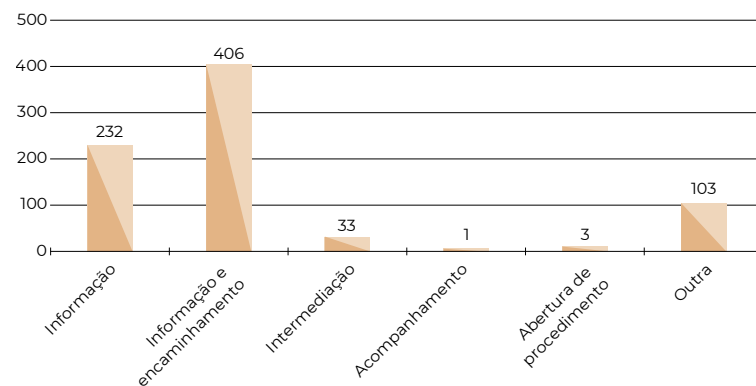
A atuação da Linha do Cidadão com Deficiência foi realizada, primordialmente, através da prestação de informações e encaminhamento dos queixosos, correspondendo a cerca de 82% das chamadas (635), aliás, como se tem vindo a verificar nos anos anteriores.

Em três situações o N-CID propôs a abertura de processos formais para tratamento na unidade temática competente. Os processos abertos na sequência de contactos havidos com a Linha foram relativos a cuidados de saúde, especificamente, à recusa de transporte não

urgente de doentes por parte de uma unidade hospitalar; ao atraso de resposta da segurança social a pedido de pensão de invalidez e ausência de vaga em Centro de Atividades Ocupacionais (CAO) para jovens com deficiência.

GRÁFICO XXXIX

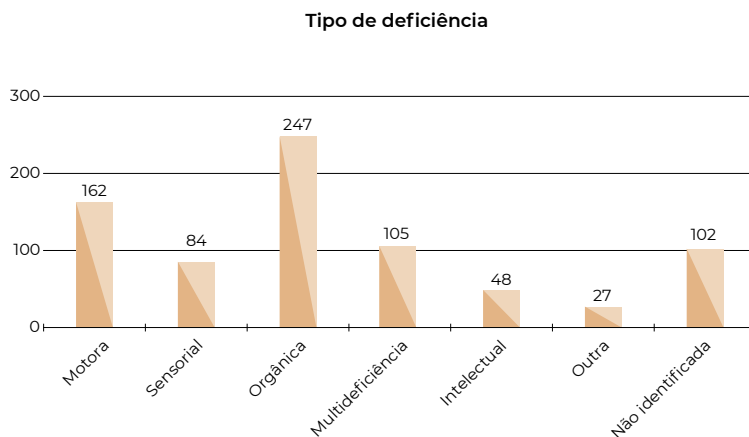
Atuação da Linha do Cidadão com Deficiência



Ainda que a atuação do Provedor de Justiça relativamente aos problemas da deficiência se desenrole de acordo com um modelo de direitos humanos, e que se reconheça que a compreensão da deficiência através de um modelo médico não é adequada, procurou-se, por razões essencialmente ligadas à reflexão crítica que o N-CID faz sobre a sua própria atividade, conhecer o tipo de deficiência das pessoas interessadas nos contactos com a Linha durante o ano de 2018. Esta informação auxilia, por exemplo, na escolha da formação ajustada aos membros da equipa ou no estabelecimento de parcerias com instituições da área da deficiência.

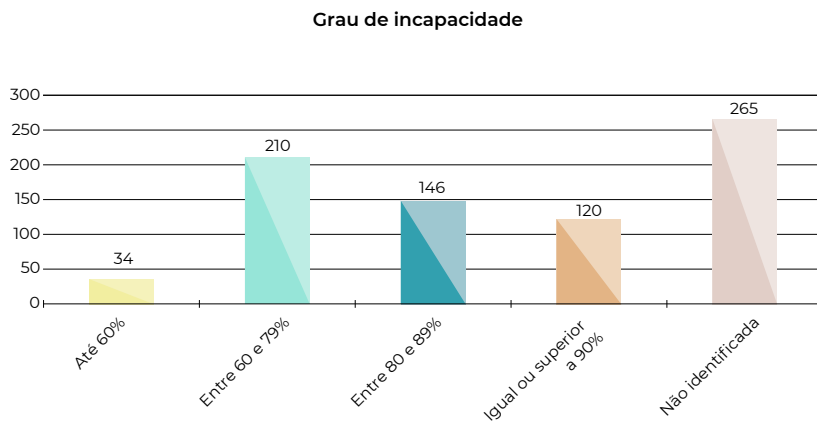
No essencial, verificou-se um aumento substancial das queixas relacionadas com deficiências orgânicas (aumento na ordem dos 44% do ano anterior para 2018, correspondendo a + 76 chamadas), tendo as solicitações sobre problemas motores descido cerca de 5% (- 12 chamadas).

GRÁFICO XL



Tomando em consideração as chamadas em que foi identificado o grau de incapacidade, manteve-se — à semelhança dos anos anteriores — a predominância das incapacidades situadas entre os 60% e os 79% (210 chamadas), seguindo-se as incapacidades fixadas entre os 80% e os 89% (143) e, por fim, as superiores a 90% (120).

GRÁFICO XLI



Uma vez que, em regra, é a própria pessoa interessada a fazer a chamada para o N-CID, esta circunstância poderá revelar — o que não surpreenderá — que à medida que aumenta o grau de deficiência diminui a suscetibilidade de exercício dos direitos de cidadania, nos quais se inclui o direito de queixa. Do mesmo passo, esta conclusão reforça a utilidade da existência da Linha do Cidadão com Deficiência, como meio facilitador do exercício do direito de queixa das pessoas com deficiência.



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos



**RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

4. Relações Internacionais

A atividade da Provedoria de Justiça assenta primordialmente na promoção e defesa dos direitos humanos das pessoas que se encontrem em Portugal, quer através da tradicional atividade de apreciação de queixas, quer ainda através da atividade de INDH. Não obstante, tal atividade é fortemente marcada por uma intensa cooperação e intercâmbio junto de entidades congéneres, quer diretamente através de cooperação bilateral, quer através da sua qualidade de membro de redes internacionais que representam vários espaços geográficos. Estas ações visam o reforço de instituições congéneres, a troca de boas práticas ou o diálogo multilateral de instituições *Ombudsmen* pertencentes a diversos quadrantes.

Para uma melhor compreensão da atividade internacional deste órgão do Estado importa distinguir as ações que decorreram através da realização de projetos específicos das ações que se desenvolveram de forma permanente no contexto de Redes congregadoras de instituições congéneres.

Projetos Internacionais

A cooperação desenvolvida através de projetos concretos destina-se sobretudo ao reforço de instituições congéneres e desenvolveu-se, no ano de 2018, através do início de um novo Projeto *Twinning* da responsabilidade da Provedora de Justiça, bem como da conclusão de alguns dos projetos iniciados em anos anteriores, em que a Provedoria de Justiça participou na qualidade de colaborador. Foi ainda dada continuidade ao projeto multilateral DEMOS.

a) Coordenação de Projeto *Twinning* destinado ao fortalecimento do Provedor de Justiça da Turquia

Em julho de 2018, a Provedora de Justiça foi selecionada pela União Europeia para coordenar um Projeto de tipo *Twinning Light* designado *Empowerment of the Role of Ombudsman Institution in the Protection and Promotion of Human Rights*, destinado ao fortalecimento e capacitação técnica da instituição congénere da Turquia. O projeto, inteiramente financiado pela União Europeia, insere-se no objetivo geral de fortalecimento do Estado de Direito na Turquia, tendo sido considerado prioritário, neste contexto: a capacitação da *Ombudsman Institution* da Turquia na defesa dos direitos fundamentais; processamento de queixas contra os poderes públicos, promoção do respeito pelos direitos humanos; e garantia de independência face ao poder político.

A 12 de novembro de 2018 realizou-se na sede da *Ombudsman Institution*, em Ancara, a conferência de lançamento do projeto, onde estiveram presentes o Presidente do Parlamento Turco, a representação da União Europeia na Turquia, várias Embaixadas europeias, a equipa

da *Ombudsman Institution* da Turquia e uma equipa técnica da Provedoria de Justiça de Portugal.

De 13 a 15 do mesmo mês foram levadas a cabo várias reuniões destinadas a proceder a um levantamento das principais necessidades de formação da instituição beneficiária.

O projeto continuará a desenvolver-se durante o ano de 2019, através da deslocação de colaboradores da Provedora de Justiça a Ancara, para efeitos de formação em matéria de tratamento de queixas e de promoção de direitos humanos nas seguintes áreas:

- Direito à propriedade, a habitação condigna e direito à água;
- Justiça, prisões e polícias;
- Regime da função pública;
- Princípio da proibição da discriminação e direitos das pessoas vulneráveis (mulheres, pessoas com deficiência, idosos, refugiados e requerentes de asilo, vítimas de violência e de tráfico de pessoas, direitos das pessoas LGBTI);
- Direito à segurança social;
- Direito à educação e ao património cultural;
- Energia, proteção dos direitos humanos em atividades mineiras e desporto;
- Direito fiscal, regulatório e bancário;
- Administração local.

As referidas formações são desenvolvidas com uma forte componente de Direito Europeu (em especial da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e, ainda, da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia), bem como com uma perspetiva prática respeitante ao tratamento das queixas de cada tema.

A última ação de formação será inteiramente dedicada ao estudo da instituição portuguesa, sendo abordados o estatuto constitucional do Provedor de Justiça, o sistema de tratamento das queixas, a atividade de mediação, a atividade estatística e de elaboração de relatórios, as boas práticas em matéria de recomendações e de promoção dos direitos humanos, bem como os poderes de fiscalização da constitucionalidade.

No final do projeto, serão organizadas três viagens de estudo em que os colaboradores da *Ombudsman Institution* acompanharão o trabalho da Provedoria de Justiça de Portugal e discutirão questões relacionadas com o papel do Provedor na promoção dos Direitos Humanos e a independência e neutralidade da Instituição.

b) Colaboração no Projeto *Twining* destinado ao fortalecimento do Comissário para os Direitos Humanos do Azerbaijão

Em 2018, concluiu-se o projeto *Twining 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 da Alemanha e o Defensor dos Direitos

Humanos da Polónia, e no qual o Provedor de Justiça de Portugal participou como colaborador externo. Através deste projeto, que durou cerca de dois anos, 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.

No dia 30 de janeiro de 2018, realizou-se a última das atividades de cooperação, levada a cabo em Baku, e referente ao tema *On-the-Job-training on effective use of 'Hot Line' and follow up on complaints received*.

c) Projeto DEMOS

No ano de 2018 prosseguiu 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), 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 no ano de 2018:

- 15 e 16 de fevereiro - Seminário «A Mediação de Proximidade», organizado pelo Mediador de República do Senegal, em Dakar, onde também se procedeu à apresentação de estudos realizados em conjunto pela Universidade Autónoma de Madrid e pela Universidade de La Laguna, das Ilhas Canárias, sobre «Qualidade Democrática e Boa Governança» e «Participação Cívica e Instituições Democráticas»;

- 6 a 9 de novembro – atividades desenvolvidas na Madeira com os parceiros, incluindo visita institucional a Porto Santo e assinatura de Protocolo para a Promoção dos Direitos Humanos e Direitos da Criança na Região Autónoma da Madeira, no Funchal.

Participação em Redes *Ombudsman*

a) Rede CPLP de Direitos Humanos

No ano de 2018, a Provedora de Justiça assumiu como prioridade no desenvolvimento das relações internacionais deste órgão do Estado contribuir para a dinamização da Rede de Provedores

de Justiça, de Comissões Nacionais de Direitos Humanos e demais Instituições de Direitos Humanos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Rede CPLP de Direitos Humanos).

No dia 13 de dezembro, realizou-se, na sede da Provedoria de Justiça, a terceira reunião da Rede, tendo-se decidido, nomeadamente, dinamizar a Rede e consolidar em cada instituição nacional pontos focais de contacto destinados a garantir a troca de informações, incluindo as necessárias à resolução de casos concretos de queixas de cidadãos que envolvam duas ou mais jurisdições do espaço da Comunidade Portuguesa de Países de Língua Portuguesa.

Com o propósito de permitir uma maior divulgação e acesso a iniciativas conjuntas das várias instituições, foi ainda decidido criar um espaço comum dedicado à Rede CPLP-Direitos Humanos no âmbito do portal *online* da CPLP, bem como à criação de *newsletter* que permita a divulgação de notícias referentes às atividades dos vários membros da Rede.

Finalmente, os membros da Rede elegeram o Provedor de Justiça de Cabo-Verde como Presidente, tendo sido ainda decidido que a Provedoria de Justiça de Portugal ficaria responsável por gerir o Secretariado Técnico da Rede.

b) Provedor de Justiça Europeu e Rede Europeia de Provedores de Justiça

No ano de 2018 manteve-se uma assídua colaboração deste órgão do Estado quer com o Provedor de Justiça Europeu quer com a Rede Europeia de Provedores de Justiça.

Assim, a Provedora respondeu a várias questões suscitadas pelo Provedor de Justiça Europeu relativas a queixas relacionadas com o Direito da União Europeia, como por exemplo em matéria de transferência transfronteiriça de benefícios sociais.

Para além do permanente diálogo com o Provedor de Justiça Europeu, foram ainda vários os eventos organizados pela Rede Europeia de Provedores de Justiça em que a Provedora de Justiça se fez representar:

- Conferência Anual da Rede Europeia de Provedores de Justiça, Bruxelas, de 7 a 9 de março de 2018, subordinada ao tema *The Future of the EU: What kind of Europe; Current and Future Challenges; Cross-border problem solving for EU citizens*;

- Seminário da Rede Europeia de Provedores de Justiça sobre Administração Aberta, realizado a 5 e 6 de setembro de 2018, em Bruxelas;

- Conferência Interparlamentar destinada a debater o reforço dos direitos do Cidadão da União Europeia, que teve lugar no Parlamento Europeu, a 27 de novembro, tendo sido apresentada comunicação sobre «Queixas em matéria de ambiente».

c) Federação Ibero-americana de Ombudsman (FIO)

A Provedora continuou também a participar ativamente na Rede FIO, através da elaboração de estudos e da participação em conferências e em grupos de trabalho temáticos. A Provedora está representada nas seguintes Redes Temáticas permanentes: Rede de Comunicadores da FIO, Rede de Direitos da Mulher, Rede de Direitos da Criança e do Adolescente e Rede de Migrações e Tráfico de Seres Humanos. Para além disso, integra ainda o Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos e Empresas.

No ano de 2018 foi organizada a publicação temática “Vivienda”, tendo a Provedora de Justiça colaborado com um relatório analítico referente ao direito a uma habitação condigna em Portugal.

A Provedora de Justiça ainda se fez representar nos seguintes eventos e reuniões de trabalho:

- Seminário *El Mecanismo Nacional o local de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en las Oficinas de Ombudsman en Iberoamérica*, que teve lugar em Tijuana, México, de 4 a 5 de junho de 2018, tendo sido apresentada uma comunicação sobre *Intercambio de acciones defensoriales y Buenas Practicas Identificadas*;

- *IV Congreso Internacional do Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica*, que teve lugar na Universidade de Alcalá a 8 de junho, tendo sido apresentada uma comunicação sobre «Experiencias y Desafíos de las Defensorías del Pueblo Iberoamericanas de cara a la Agenda 2030 y al seguimientos de sus ODS, en colaboración com outros actores»;

- Seminário sobre *O papel dos Ombudsman na promoção de uma atividade mineira que respeite os direitos humanos e o meio ambiente*, no âmbito do Grupo de Trabalho «Empresas e Direitos Humanos», que teve lugar em Santiago do Chile, de 14 a 16 de agosto de 2018, contando com a presença do Relator Especial das Nações Unidas para os Direitos Humanos e Ambiente, bem como um membro do grupo de trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos;

- *XXIII Congreso da FIO-Federação Iberoamericana de Ombudsman*, celebrado em Andorra La Vella, de 20 a 22 de novembro, no qual se discutiu «O direito a uma habitação condigna».

d) Associação de Ombudsmen do Mediterrâneo (AOM)

A Provedora de Justiça fez-se representar na X Conferência da Associação de Ombudsmen do Mediterrâneo (AOM), realizada a 30 e 31 de maio de 2018 em Skopje. Na Conferência

assinalou-se o décimo aniversário da AOM e discutiram-se dois temas centrais: *O Papel do Ombudsman na proteção dos direitos culturais dos cidadãos* e *O Ombudsman como protetor do ambiente*, tendo o Provedor-Ajunto apresentado uma comunicação relativa a este último ponto. Foi ainda adotada a Declaração de Skopje sobre direitos sociais, culturais e ambientais.

A Provedora de Justiça colabora ainda de forma assídua na *newsletter* enviada aos membros da associação.

e) International Ombudsman Institute (IOI)

O IOI constitui a única organização com vocação global para a cooperação entre *Ombudsman*, dedicando-se também a organizar ações de formação para as várias Instituições. Em 2018, o Encarregado da Proteção de Dados da Provedoria de Justiça participou num programa de formação sobre o Regulamento Geral de Proteção de Dados organizado por esse Instituto, em parceria com o *Ombudsman* dos Países Baixos. A formação decorreu em Amsterdão e visou debater os desafios que se colocam às instituições europeias congéneres do Provedor de Justiça com a entrada em vigor do novo regulamento, designadamente no que respeita à gestão dos dados pessoais fornecidos pelos cidadãos através das queixas.

f) European Ombudsman Institute (EOI)

A 13 e 14 de setembro a Provedora de Justiça fez-se representar na reunião da Direção do *European Ombudsman Institute* (EOI), que teve lugar em Viena. Discutiu-se, entre outros assuntos, a implementação do Regulamento de Proteção de Dados da União Europeia pelos *Ombudsmen* e o seu impacto no trabalho destas instituições. Os membros do EOI visitaram ainda as instalações das Nações Unidas em Viena e reuniram-se com representantes do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, com a *United Nations International School*, com a Associação de Correspondentes das Nações Unidas e com a Rede Europeia de *Ombudsmen* para o Ensino Superior.

Intercâmbios com Instituições Congéneres

Ainda no contexto da cooperação internacional, a Provedora de Justiça recebeu, no âmbito do Fundo Europeu de cooperação com os Balcãs, uma colaboradora do Provedor de Justiça da Sérvia (*Protector of Citizens of the Republic of Serbia*), Borjana Perunicic, que realizou um estágio de 3 meses nas áreas de Instituição Nacional de Direitos Humanos e Relações Internacionais.



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

A large, light blue, stylized number '5' is centered on a darker blue background. The number is composed of several overlapping, semi-transparent shapes that create a layered effect. The top bar of the '5' is a solid light blue rectangle. The vertical stem is a darker blue shape that overlaps the top bar. The bottom curve is a large, light blue shape that overlaps the stem and extends across the width of the number.

GESTÃO DE RECURSOS

5. Gestão de recursos



Luís Faustino (Secretário-Geral) e equipa da Secretaria-Geral

Gestão administrativa e financeira

Em linha com os anos anteriores, mantiveram-se em 2018 os objetivos fundamentais de melhorar a qualidade do serviço prestado ao cidadão e de diminuição do tempo de resposta às solicitações dirigidas a este órgão do Estado.

Recursos financeiros

O orçamento da Provedoria de Justiça foi, no ano de 2018, de igual valor ao do ano anterior.

QUADRO 20

ORÇAMENTO DE 2018

Despesas correntes	€ 5 149 880,00
Despesas de investimento	€ 120 000,00
Total	€ 5 269 880,00

Despesas de investimento

Como tem vindo a acontecer, no ano de 2018 foi focada especial atenção em necessidades de conservação e reparações necessárias à manutenção do edifício das instalações da Provedoria de Justiça. Nomeadamente, foi adquirido um equipamento de ar condicionado para a sala de servidores, indispensável ao seu bom funcionamento.

Recursos humanos

A Provedoria de Justiça tinha em 2018, ao seu serviço, o seguinte pessoal em funções, divididos pelas seguintes áreas de atuação, como resulta do quadro *infra*.

QUADRO 21

PESSOAL EM FUNÇÕES

Gabinete do Provedor de Justiça e dos Provedores-Adjuntos	13 ¹⁰⁹
Assessoria	45
Apoio Técnico e Administrativo	44
Linhas da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência	2

No tocante ao género, prevalece o feminino entre o grupo de trabalhadores e colaboradores que exercem funções neste órgão do Estado, como se observa no quadro *infra*.

QUADRO 22

GÉNERO

Género masculino	31
Género feminino	73

No que respeita à faixa etária dos trabalhadores e colaboradores, a compreendida entre os 55 e os 59 anos de idade é a mais representativa, como se observa no quadro *infra*.

¹⁰⁹ Um dos elementos do Gabinete exerce funções especializadas no âmbito do N-CID.

QUADRO 23

FAIXA ETÁRIA							
25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	+60
1	7	8	21	19	15	27	6

Atentas as atribuições deste órgão do Estado, definidas no artigo 1.º do Estatuto do Provedor de Justiça, o grau académico predominante continua a ser, em 2018, o da licenciatura (em Direito), sendo a comissão de serviço, por força do disposto no artigo 28.º da Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, a relação jurídica de emprego público estatisticamente mais frequente entre o pessoal ao serviço.

Relações Públicas

A atividade que é desenvolvida pela Divisão de Informação e Relações Públicas tem o seu foco no atendimento presencial e telefónico aos cidadãos, visando essencialmente:

- Aproximar o cidadão do Provedor de Justiça;
- Informar o cidadão sobre o direito de queixa;
- 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.

Atendimento presencial

Contrariamente ao sucedido em 2017, verificou-se um acréscimo no número de cidadãos que recorreram aos nossos serviços. Assim, em 2018 foram realizados 962 atendimentos presenciais, dos quais 464 deram origem a apresentação de queixa, 364 foram alvo da prestação de informações sobre procedimentos em instrução, e os restantes 134 resultantes na prestação de outras informações, como se observa no quadro *infra*.

QUADRO 24

Ano	Atendimento Presencial			
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	Total
2017	243	56	262	561
2018	364	134	464	962
Diferencial	49,8%	139,3%	77,1%	71,5%

No que ao atendimento telefónico diz respeito, através do número geral e da Linha Azul, foram globalmente realizados 7169 atendimentos no ano de 2018: 5111 resultaram na prestação de informação sobre procedimentos em instrução, 1849 deram origem à prestação de outras informações e 209 redundaram na apresentação de queixa.

Registou-se assim, uma vez mais, um aumento global no número de atendimentos telefónicos, aumentando o número de queixas novas apresentadas, como se observa nos quadros *infra*.

QUADRO 25

ATENDIMENTO TELEFÓNICO (NÚMERO GERAL) VARIAÇÃO 2017-2018

Ano	Atendimento Presencial			Total
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	
2017	3728	870	39	4637
2018	4800	1146	48	5994
Diferencial	28,8%	31,7%	23,1%	29,3%

QUADRO 26

ATENDIMENTO TELEFÓNICO (LINHA AZUL) - VARIAÇÃO 2017-2018

Ano	Atendimento Presencial			Total
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	
2017	117	507	17	641
2018	311	703	161	1175
Diferencial	165,8%	38,7%	847,1%	83,3%

O quadro *infra* conjuga, em valores totais, os dados relativos ao atendimento dos cidadãos que, quer por atendimento telefónico quer presencialmente, se dirigiram a este órgão do Estado.

Este atendimento é realizado não só pela Divisão de Informação e Relações Públicas, como também através 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 27

TOTAL DE CIDADÃOS ATENDIDOS - VARIAÇÃO 2017-2018

Ano	Total
2017	5839
2018	8131
Diferencial	39,3%

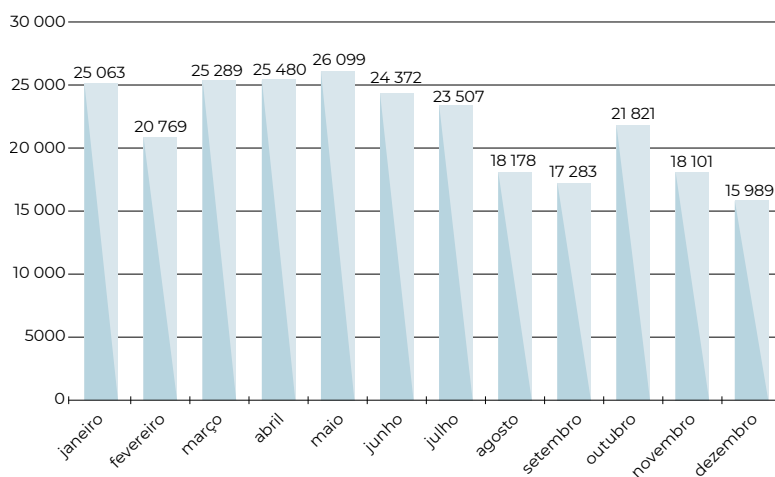
Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça

Em 2018 registaram-se 261 951 acessos ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça. Constatam do quadro *infra* os acessos ao sítio do Provedor de Justiça por cada um dos meses do ano, tendo sido o mês de maio aquele em que se verificou o maior número de visitas.

O sítio eletrónico institucional do Provedor de Justiça tem vindo a consolidar-se, cada vez mais, como um importante meio de divulgação da atividade desenvolvida por este órgão do Estado, sendo por isso objeto de contínua monitorização, atualização e melhoramento dos conteúdos que disponibiliza.

GRÁFICO XLII

Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça



6. Comunicações da Provedora de Justiça – 2018

Universalidade dos Direitos

Conferência Provedor de Justiça “Livres e Iguais”
Lisboa, 12-12-2018

Direitos Humanos e Globalização

Conferência Tribunal da Relação do Porto
Porto, 07-12-2018

O direito a ter direitos humanos num mundo globalizado

Centro Universitário de Ciências Sociais e Humanidades da Universidade de Guadalajara
Guadalajara, México, 28-11-2018

Perspetivas do Estado de Direito no contexto global

Seminário da *Suprema Corte de Justicia de la Nación*
Guadalajara, México, 15-11-2018

Integridade e Dignidade – Prevenir o Trato Desumano

Conferência do Provedor de Justiça/Mecanismo Nacional de Prevenção
Lisboa, 06-11-2018

A Polícia Judiciária e os Direitos Humanos

Comemorações do 73º aniversário da Polícia Judiciária
Lisboa, 26-10-2018

Medicina e Direitos Humanos

Sessão solene de abertura do ano escolar na Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra
Coimbra, 16-10-2018

Os meios internacionais e nacionais não jurisdicionais de tutela dos direitos do recluso

Instituto de Ciências jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa
Lisboa, 25-09-2018

Julgar em Estado de Direito Democrático

Sessão solene de abertura novos cursos de formação do Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 17-09-2018

Sistemas eleitorais

Conferência “Sistema Eleitoral. A Reforma”, SEDES e APDQ
Lisboa, 12-09-2018

Ensinar Direito nas primeiras décadas de um novo século

I Congresso Internacional sobre o Futuro do Direito
Porto, 07-06-2018

Um sistema de responsabilização financeira relevante e eficaz: que evolução?

Seminário do Tribunal de Contas sobre Responsabilidade Financeira
Lisboa, 23-05-2018

Human Rights

World Health Summit
Coimbra, 20-04-2018



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos



PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS

7. Principais siglas e abreviaturas

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AMT	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
ANAC	Autoridade Nacional de Aviação Civil
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
AOM	Associação de <i>Ombudsmen</i> do Mediterrâneo
APDQ	Associação por uma Democracia de Qualidade
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CAO	Centro de Atividades Ocupacionais
CGA	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
CNP	Centro Nacional de Pensões
CPAS	Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores
CPCJ	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPR	Conselho Português para os Refugiados
CRP	Constituição da República Portuguesa
DPRP	Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais
DSIECIV	Direção de Serviços dos Impostos Especiais de Consumo e do Imposto sobre Veículos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECRI	Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância
EMAT	Equipas Multidisciplinares de Apoio aos Tribunais
EMEL	Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento, E.M.S.A.
ENNHRI	<i>European Network of National Human Rights Institutions</i>
EOI	<i>European Ombudsman Institute</i>
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais

FGAM	Fundo de Garantia de Alimentos a Menores
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FIO	Federação Ibero-americana de <i>Ombudsman</i>
GANHRI	<i>Global Alliance of National Human Rights Institutions</i>
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
IHM	IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INDH	Instituição Nacional de Direitos Humanos
INML	Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P.
IOI	<i>International Ombudsman Institute</i>
IRN	Instituto dos Registos e Notariado
ISS	Instituto de Segurança Social, I.P.
ISV	Imposto sobre Veículos
LGBTI	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgéneros e Intersexo
N-CID	Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência
OA	Ordem dos Advogados
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública
PSI	Prestação Social para a Inclusão
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RGSS	Regime Geral de Segurança Social
RPSC	Regime de Proteção Social Convergente
SECI	Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade
SEDES	Associação para o Desenvolvimento Económico e Social
SIGIC	Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia
SPEED	Seminário Permanente sobre o Estado e o Estudo do Direito
WAP	<i>Wireless Application Protocol</i>



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

Rua do Pau de Bandeira, 7-9
1249-088 Lisboa, Portugal

PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
2018



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos



PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
2018

Mecanismo Nacional de Prevenção
Relatório à Assembleia da República – 2018

Edição – Provedor de Justiça

Revisão – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Miguel Baltazar

Tiragem – 100 exemplares

Depósito legal – 390963/15

ISSN – 2183-508X

Como contactar o Provedor de Justiça:

Rua do Pau de Bandeira, 7-9

1249-088 Lisboa | Portugal

Telefone: 213 92 66 00

Faxe: 21 396 12 43

provedor@provedor-jus.pt

www.provedor-jus.pt

Este documento pretende relatar a atividade desenvolvida, no ano de 2018, pelo Provedor de Justiça enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção, no âmbito do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

Índice

INTRODUÇÃO	7
1. ESTRUTURA E MODO DE FUNCIONAMENTO	9
1.1. Contexto	10
1.2. Estrutura	11
1.3. O procedimento de atuação do MNP	12
1.3.1. Planeamento	12
1.3.2. Visitas	14
2. ATIVIDADE DO MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO	17
3. ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS	23
3.1. Considerações gerais	24
3.2. Principais temas a considerar	26
3.2.1. A greve dos guardas prisionais	26
3.2.2. Discrepâncias entre Estabelecimentos Prisionais: reflexo nas atividades e relações interpessoais	28
3.2.3. Ausência de celas individuais e critérios de distribuição da população reclusa	30
3.2.4. Saúde	32
3.2.5. Regime de segurança e sua execução	33
3.2.6. Limitação de contactos telefónicos com o exterior	33
3.3. O questionário	34
3.4. Breve reflexão para o futuro	35
4. CENTROS DE INSTALAÇÃO TEMPORÁRIA E ESPAÇOS EQUIPARADOS	37
4.1. Considerações gerais	38
4.2. Principais temas a considerar	39
4.2.1. Condições de detenção	39
4.2.2. Detenção de crianças e de outras pessoas vulneráveis	41
4.2.3. Falta ou manifesta insuficiência de contactos com o exterior	43
4.2.4. Falta de informação	45
4.2.5. Apoio jurídico	46
4.2.6. Acesso à saúde	47
4.2.7. Acesso por parte de Organizações Não Governamentais (ONGs)	48
4.3. Breve reflexão para o futuro	49

5. CENTROS EDUCATIVOS	51
5.1. Considerações gerais	52
5.2. Principais temas a considerar	53
5.2.1. Saúde mental	53
5.2.2. Relacionamento com o exterior	54
5.2.3. Questões organizacionais	55
5.2.4. Outros	56
5.3. Breve reflexão para o futuro	56
6. POLÍCIAS	59
6.1. Considerações gerais	60
6.2. Principais temas a considerar	60
6.2.1. O momento da detenção	60
6.2.2. Condições materiais	61
6.2.3. Outros direitos dos detidos	62
6.3. Breve reflexão para o futuro	62
7. PARTICIPAÇÃO E DIVULGAÇÃO INSTITUCIONAL	63
7.1. Atividades de âmbito nacional	64
7.2. Atividades de âmbito internacional	65
8. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS	67

Introdução

O Mecanismo Nacional de Prevenção contra a Tortura (MNP) fez em 2018 cinco anos de existência. Instituído em 2013, e logo confiado ao Provedor de Justiça por resolução do Conselho de Ministros, o «Mecanismo» desenvolveu desde então a atividade para a qual foi criado: ao longo de cinco anos tem ele assegurado que haja em Portugal «um sistema de visitas regulares», feitas por um órgão independente a «locais onde se encontram pessoas privadas de liberdade», a fim de «prevenir a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos e degradantes». Eram estas as exigências impostas ao Estado português pelo Tratado Internacional que concebeu a existência do MNP; foram estas as exigências que ao longo dos últimos cinco anos quisemos ver cumpridas.

O ano de 2018 não foi, neste contexto, exceção. Durante o seu decurso efetuaram-se visitas regulares a estabelecimentos prisionais, a espaços equiparados a centros de instalação temporária e ao único centro de instalação temporária já existente em território nacional, a centros educativos destinados ao internamento de jovens e a locais de detenção de forças policiais. Prestar contas de todas estas visitas, dos resultados com elas obtidos e dos métodos em relação a elas utilizados, é a intenção do relatório que se segue. Por isso, vai o relato organizado em tantos capítulos quantas as categorias dos «locais de detenção» visitados – começando pelas prisões e terminando nos locais de detenção das forças policiais. A introduzir estes capítulos, a apresentação geral do MNP, da sua estrutura e do seu modo de funcionamento permitirá porventura que se compreendam tanto os nossos constrangimentos atuais quanto as nossas ambições de futuro; a encerrar o relatório, a informação sobre o modo de cumprimento de diversos compromissos internacionais dará uma imagem da crescente importância que vai tendo, neste como em outros domínios, a ação concertada de vários estados, organizada de modo *supra* ou transnacional.

Exige o direito internacional que o «Mecanismo Nacional de Prevenção» tenha uma existência *independente* de qualquer outro órgão ou instituição nacional. Também nesse sentido se orientou toda a nossa ação ao longo de 2018, não obstante a estreita ligação, inevitavelmente existente, entre o MNP e a Provedoria de Justiça.

Maria Lúcia Amaral,
Provedora de Justiça



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

A large, light blue, stylized number '7' graphic that serves as a background element for the text. It is positioned on the left side of the page, extending from the top to the bottom.

ESTRUTURA E MODO DE FUNCIONAMENTO

1. Estrutura e Modo de Funcionamento

1.1. Contexto

O Estado português ratificou, em 2013, o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos (PFCAT). Este Protocolo Facultativo é resultado do reconhecimento, pelas partes que ratificaram a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos (CAT), da necessidade de consagrar medidas complementares para garantir a adequada proteção das pessoas privadas da sua liberdade, de forma a dar cumprimento às ambições da Convenção.

O PFCAT desenhou um sistema de visitas regulares a locais de detenção que visa, através de meios não judiciais e de uma lógica preventiva, assegurar uma proteção mais próxima e efetiva das pessoas privadas de liberdade. Ao invés de promover a reação contra comportamentos que consubstanciem tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes – doravante, tortura ou maus-tratos – o PFCAT optou por gizar um sistema proativo de visitas, com o intuito de evitar que aquelas situações se materializem no futuro. Estas visitas são asseguradas por organismos internacionais e por mecanismos nacionais independentes. Quanto aos primeiros, foi criado o Subcomité para a Prevenção da Tortura (SPT), no âmbito da Organização das Nações Unidas. No que concerne aos mecanismos nacionais independentes, e tal como em outros países, em Portugal foi criado um organismo de visitas para a prevenção da tortura denominado Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP). Esta qualidade foi atribuída ao Provedor de Justiça, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2013, de 20 de maio. Resumidamente, as principais funções do MNP consistem em:

- i. visitas regulares a locais de detenção para observar o tratamento das pessoas aí privadas de liberdade;
- ii. elaborar relatórios e dirigir recomendações às autoridades competentes, apresentando propostas e observações especificamente dirigidas a um local de detenção, ou estruturais e referentes a uma tipologia de locais como um todo.

A expressão local de detenção deve ser interpretada em sentido amplo, de forma a abranger todos os locais onde uma pessoa esteja ou possa vir a estar privada de liberdade de movimentos, não podendo sair por vontade própria – de estabelecimentos prisionais (EPs) a centros educativos, passando por hospitais psiquiátricos ou esquadras de polícia. Esta definição abrangente permite garantir a proteção de quaisquer pessoas privadas de liberdade, independentemente da circunstância conducente a esta situação¹.

¹ Locais de detenção, nos termos do art. 4.º PFCAT, são todos os locais onde se encontram ou possam encontrar pessoas privadas de liberdade, em virtude de uma ordem emanada de uma autoridade pública ou por instigação sua ou com o seu consentimento expreso ou tácito. Privação de liberdade, ainda de acordo com o art. 4.º PFCAT, é qualquer forma de detenção ou prisão ou a colocação de uma pessoa num local de detenção público ou privado do qual essa pessoa não possa sair por vontade própria, por ordem de qualquer autoridade judicial, administrativa ou outra.

1.2. Estrutura

O MNP possui uma estrutura de apoio que lhe permite levar a cabo as suas atribuições. Esta estrutura é constituída pelo conselho consultivo, pela comissão de coordenação, e pelo núcleo de visitantes. Dispõe ainda de apoio administrativo próprio.

O *conselho consultivo* é um órgão de aconselhamento do MNP, com competência para dar parecer sobre o plano anual e o relatório anual de atividades e apresentar propostas de visitas a locais de detenção. Compõem o conselho consultivo, entre outros, representantes de diferentes entidades independentes e da sociedade civil que, pela sua relevância para o mandato do MNP, são convidados a dar o seu parecer crítico sobre a atividade do mesmo. Este órgão não reuniu em 2018.

A *comissão de coordenação* é atualmente constituída por sete membros, entre os quais o coordenador do MNP, membro do Gabinete da Provedora de Justiça que se dedica exclusivamente à atividade do Mecanismo desde setembro de 2018. À comissão de coordenação compete coadjuvar o MNP no desempenho da sua atividade. Tem competência para elaborar a proposta do plano de atividades e para controlar a respetiva execução, preparar o relatório anual, planificar e organizar as visitas a concretizar pelo MNP, nas quais também participa, e formular propostas de recomendação às autoridades competentes. A comissão de coordenação reúne de três em três meses para discutir o trimestre anterior e planificar o trimestre subsequente. Pode, em circunstâncias extraordinárias que a tal aconselhem, reunir em outros momentos.

O coordenador tem como papel estruturar a atividade do MNP, elaborando linhas de pensamento estratégico e supervisionando a respetiva execução, em diálogo constante com a Provedora de Justiça. Esta novidade permite à Provedora ter uma pessoa dedicada a tempo inteiro aos trabalhos do MNP, contribuindo para reforçar a coerência da sua atuação e a continuidade da mesma.

O *núcleo de visitantes* é constituído por nove elementos, todos colaboradores da Provedoria de Justiça, aos quais cumpre a realização das visitas aos espaços de detenção, contribuindo na redação dos respetivos relatórios e apresentação de propostas de recomendações. 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 e tipologia do local de detenção em causa. Em 2018, o psiquiatra e Professor da Universidade do Porto Rui Coelho participou na visita do MNP ao Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo (masculino), que contém uma clínica psiquiátrica.

Para assegurar o desenvolvimento autónomo da sua atividade, o MNP tem afeto um trabalhador que presta todo o apoio administrativo necessário à concretização desta. À semelhança do que aconteceu em anos transatos, o MNP contou com recursos financeiros próprios, com inscrição autónoma no orçamento da Provedoria de Justiça, no valor de 32 000€. Não obstante, um maior financiamento do MNP contribuiria sobremaneira para aumentar a sua efetividade. Permitiria, nomeadamente, a existência de mais colaboradores cuja ocupação a tempo inteiro consistisse no trabalho do Mecanismo. A especificidade de atuação do Provedor de Justiça

na qualidade de MNP e a existência de múltiplos locais de detenção, de tipologia variada e dispersão geográfica, a tal aconselham².

1.3. O procedimento de atuação do MNP

1.3.1. Planeamento

Ao longo de 2018, e em particular no último terço do ano, o MNP foi adaptando e atualizando a sua forma de atuação para garantir o efetivo cumprimento do seu mandato ao abrigo do PFCAT. Neste contexto, partindo de reflexões, conhecimentos internos e discussões com entidades internacionais como o SPT, o Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa (CPT), ou a Associação para a Prevenção da Tortura (APT), o MNP introduziu algumas mudanças no seu *modus operandi*, que agora se explicam. Para além de algumas mudanças internas, importa fundamentalmente clarificar o procedimento de visitas do MNP e respetivos relatórios – aspetos centrais do funcionamento do MNP.

Sendo a definição de local de detenção, nos termos do PFCAT, muito abrangente, é impossível ao Mecanismo visitar todos os locais de todas as tipologias existentes onde haja ou possa haver pessoas privadas da sua liberdade. Neste contexto, é dada prioridade à *qualidade* das visitas, tendo vindo a alargar-se o período em que decorrem as mesmas, em detrimento de uma aposta na quantidade de visitas efetuadas. Esta lógica permite um maior conhecimento objetivo dos locais monitorizados, assim como uma mais fiável recolha de perceções qualitativas, essencialmente retiradas de conversas individuais. Estas, aliás, exigem dos visitantes a disponibilidade para ouvir primeiro, e perguntar depois. Os temas de que trata o MNP são particularmente sensíveis e, frequentemente, as pessoas privadas de liberdade têm dificuldades em abordar certas questões pessoais. Os esforços de não repetir a vitimização, de não causar dano e de respeitar a privacidade de cada pessoa implicam que se dedique tempo a construir confiança e empatia com os entrevistados. Não obstante, o número de visitas realizadas pelo MNP em 2018 não destoa dos anos anteriores, refletindo um aumento do número de dias dedicado à monitorização no terreno.

As visitas são planificadas trimestralmente, em reunião da comissão de coordenação, atendendo a diferentes critérios de sinalização de urgência: momento da última visita, relatórios anteriores e referências a fatores de risco, notícias, seguimento de recomendações, sinalização com base em queixas à Provedoria de Justiça, entre outros³. Há sempre o propósito de garantir algum equilíbrio quanto à tipologia de locais a visitar. Após concluída e aprovada a calendarização das visitas, são constituídas equipas de visitantes com base na experiência individual, conhecimento do local ou da tipologia em causa, e disponibilidade. A partir do último trimestre do ano, o MNP passou a agendar, em regra, duas visitas por semana, alternando-se

² Por comparação, o orçamento do MNP Austríaco, país com área e população inferior à de Portugal, foi, em 2015, de 1,4 milhões de euros.

³ É também nestas reuniões que se decidirá sobre eventuais recomendações a efetuar, refletindo a análise das visitas do trimestre anterior, como se explicará no último parágrafo da presente secção.

as semanas de visitas com as semanas dedicadas à análise de dados, escrita e envio dos respetivos relatórios.

Também nas reuniões da comissão de coordenação, com base nos relatórios das visitas, é discutida a necessidade de efetuar *recomendações formais*, sejam elas referentes a um espaço de detenção individual, ou problemas estruturais de uma tipologia de local de detenção. Como resultado das visitas de 2018, elaborou-se uma recomendação quanto aos centros educativos, dirigido à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), focado em questões associadas à saúde mental e ao contacto com o exterior. No mais, foram discutidos, através de contactos diretos entre a Senhora Provedora de Justiça, o Ministério da Administração Interna, e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, problemas de fundo relativos aos centros de instalação temporária e espaços equiparados. De notar que o MNP tem dado preferência ao diálogo bilateral com a Direção dos locais de detenção que visita e outras autoridades relevantes, optando por elaborar recomendações formais como *ultima ratio* e, essencialmente, em referência a problemas de sistema.

Em virtude das limitações em matéria de recursos humanos e financeiros do MNP e da variedade de locais de detenção, em 2018 deu-se prioridade à (re)avaliação do sistema penitenciário Português como um todo e ao seguimento dos centros de instalação temporária e espaços equiparados e centros educativos. Sempre que pertinente foram realizadas visitas a outros tipos de locais de detenção, casos de locais de detenção das forças policiais e de casas de saúde. A equipa do MNP é formada quase exclusivamente por juristas de formação – com a exceção de uma psicóloga. Neste contexto, certos tipos de locais de detenção, destacando-se os hospitais psiquiátricos e os lares de idosos, requerem um outro tipo de competências para uma válida análise das suas condições e adequada interação com as pessoas privadas da sua liberdade.

As prisões são locais de detenção por excelência, estando invariavelmente no centro da atividade de monitorização do Mecanismo. Em face dos desafios e oportunidades que esta nova etapa do MNP trouxe, julgou-se relevante atualizar as informações e conhecimento que o Mecanismo possui sobre os vários estabelecimentos prisionais no país. Visto que alguns dos EPs não são visitados pelo MNP há alguns anos, e outros há ainda por visitar, tornou-se imperativo conferir prioridade a esta tipologia de locais de detenção. Releva igualmente o propósito de acrescentar uma visão quantitativa global da realidade prisional nacional, através de questionários e da recolha de dados concretos sobre cada EP, que permita identificar com precisão os principais problemas estruturais do sistema. Neste contexto, as visitas do MNP a prisões tiveram o duplo propósito de acompanhar situações individuais de cada estabelecimento, efetuando as sugestões e comentários pertinentes à Direção do mesmo, promovendo ainda a recolha de dados genérica que permita, *a final*, analisar o sistema como um todo.

As motivações que conduziram à monitorização próxima de centros educativos e centros de instalação temporária e espaços equiparados são semelhantes: ambos são tipologias que acolhem populações particularmente vulneráveis (jovens delinquentes e estrangeiros, muitos dos quais requerentes de asilo, respetivamente), sendo que o seu reduzido número permite ao MNP garantir uma presença regular e contínua nos mesmos, reforçando assim a sua eficácia preventiva. Este aspeto contribui ainda para uma mais direta colaboração com as autoridades

na análise crítica dos problemas inerentes a estas tipologias, ancorada na atividade passada do MNP – foram, inclusive, alvo de relatórios temáticos em 2016 (centros educativos) e 2017 (centros de instalação temporária), com base nas visitas dos anos anteriores.

Como referido, sendo o âmbito de atuação do MNP extenso, houve um menor número de visitas a certos locais abrangidos no mandato do Mecanismo, nomeadamente lares de idosos, hospitais psiquiátricos, zonas de detenção de tribunais ou de forças policiais. Em relação às duas últimas, para além de não terem sido considerados locais prioritários por motivos de urgência ou disponibilidade, acresce que, frequentemente, são locais onde não se encontra presencialmente qualquer detido. Estando a conversa com as pessoas privadas da sua liberdade no cerne da atuação do MNP, este tipo de visitas, na ausência de detidos, acaba por se cingir à observação das condições materiais de detenção. Embora importantes, a sua mera observação não permite um nível de análise com a profundidade decorrente das entrevistas. No mais, e sabendo que momentos de detenção constituem dos principais fatores de risco para a tortura e maus-tratos, o MNP adotou estratégias alternativas para abordar esta questão. Neste âmbito, procurou-se sempre, nas visitas a EPs, conversar individualmente com reclusos recém-entrados, para assim obter um testemunho recente do tratamento recebido no momento da detenção. Não obstante, sempre que se considerou necessário, o MNP realizou visitas *ad hoc* aos locais em causa, como será explorado na análise que se seguirá.

Antes de qualquer visita é elaborado um *briefing* pelo coordenador do MNP, onde se esclarecem os objetivos da visita e se oferece informação sobre os locais de detenção a visitar. Estes documentos incluem informação genérica e informação específica, retirada de diferentes fontes, de onde se destacam os registos do MNP de visitas anteriores. De forma a promover a discussão interna e partilha de conhecimentos, é frequente ocorrer ainda uma pequena reunião entre o coordenador e a equipa de visitantes no dia que antecede a visita, assim como no dia seguinte à mesma.

1.3.2. Visitas

As visitas, que se realizam sempre sem pré-aviso, têm início com uma conversa com a autoridade responsável pelo local a visitar. Esta é uma oportunidade para explicar o propósito da visita do MNP. A existência de eventuais recomendações em nada altera o intuito último de criticar construtivamente para melhorar as condições de quem se encontra privado da sua liberdade. Nesta discussão inicial são efetuadas perguntas e pedidos de esclarecimento relevantes para a monitorização do local visitado. Aspectos que melhoraram num passado recente, deficiências estruturais do espaço, dificuldades atualmente sentidas pela Direção, ou a evolução de pontos relatados em visitas anteriores são exemplos de temas a discutir neste momento. É ainda entregue uma tabela a preencher com dados quantitativos relevantes (v.g. ocupação do local à data da visita, número de funcionários, número de incidentes disciplinares, entre outros, adaptados à tipologia em causa). Esta deve ser preenchida e devolvida, por correio eletrónico, após a visita.

Finda esta conversa inicial, a equipa do MNP visita os diferentes espaços do local de detenção, dando prioridade ao diálogo, individual ou em grupo, com pessoas privadas da sua liberdade. É através da análise das perceções destas quanto ao seu quotidiano que, as mais das vezes, são conhecidos os principais fatores de risco que podem conduzir a situações que substanciem tortura ou maus-tratos. A maior duração das visitas reflete, precisamente, esta relevância: para garantir que as pessoas confiem no MNP é essencial criar empatia e deixar alguma liberdade para que a pessoa entrevistada decida sobre que assuntos se sente confortável para conversar.

Para além destes dados qualitativos obtidos através de entrevistas não estruturadas e informais e da observação, o MNP introduziu recentemente a prática da entrega e recolha de questionários em EPs, para complementar a análise com dados quantitativos. A metodologia escolhida segue exemplos de boas práticas consolidadas internacionalmente, incluindo resultados de décadas de investigação científica na área. Esta nova ferramenta será alvo de explicação aprofundada na análise específica das visitas a prisões.

A visita termina com uma nova conversa com a autoridade responsável pelo local de detenção. Neste momento é feito um resumo da visita, comunicando-se imediatamente as conclusões preliminares da equipa do Mecanismo quanto aos principais fatores de risco e boas práticas que foram observados. Esta é uma primeira oportunidade para a entidade visitada, se assim o entender, prestar esclarecimentos adicionais, efetuar eventuais correções e oferecer outros comentários que considere relevantes. É natural haver alguma discrepância entre a realidade relatada pelos responsáveis pelo local de detenção e aquela comunicada ao MNP por quem se encontra privado de liberdade, algo que não é desconsiderado na reflexão e análise a cargo do Mecanismo. O MNP utiliza ainda esta última conversa para:

- a) explicar o procedimento que se segue;
- b) fazer, informalmente, as sugestões e averiguações que considerar adequadas.

Quanto ao ponto a), o MNP envia o relatório direta e exclusivamente para a autoridade com quem dialogou, num curto espaço de tempo após a visita – a prática, desde setembro de 2018, é de proceder ao envio no prazo de uma semana. Este relatório contém o resumo da visita, a enumeração de fatores de risco e aspetos positivos, e uma análise dos temas mais relevantes decorrentes da visita, efetuando-se as devidas sugestões. É deixado explícito, ainda, o seguimento a fazer no âmbito da monitorização do local de detenção no futuro. Quanto ao aspeto b), a oportunidade de discutir os problemas encontrados permite debater eventuais soluções para os mesmos, assim como resolver questões pontuais passíveis de resolução imediata. Neste âmbito, o MNP pode efetuar sugestões, que têm a vantagem de permitir atuações céleres. Este tipo de sugestões é, em regra, dirigido a aspetos de complexidade baixa ou média.



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

A large, light gray, stylized number '2' is positioned in the background, spanning most of the page. The number is composed of two main curved sections: a top section that curves from the left towards the right, and a bottom section that curves from the right towards the left, meeting at a central point. The overall shape is reminiscent of a '2' with a thick, rounded stroke.

**ATIVIDADE DO
MECANISMO NACIONAL
DE PREVENÇÃO**

2. Atividade do Mecanismo Nacional de Prevenção

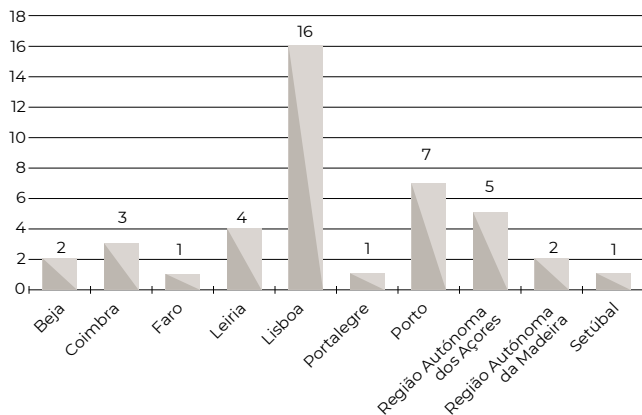


João Costa (Coordenador) e equipa do MNP

De seguida apresentam-se cinco gráficos alusivos à atuação do MNP em 2018, e um quadro contendo a identificação precisa de todos os locais de detenção visitados nesse ano.

GRÁFICO I

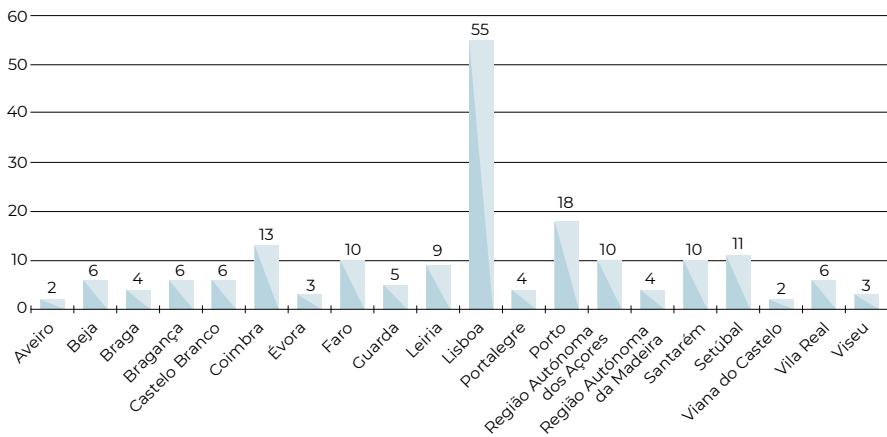
Visitas a locais de detenção: distribuição geográfica



O maior número de visitas efetuadas em Lisboa e no Porto justifica-se pela concentração de locais de detenção nas áreas das grandes metrópoles.

GRÁFICO II

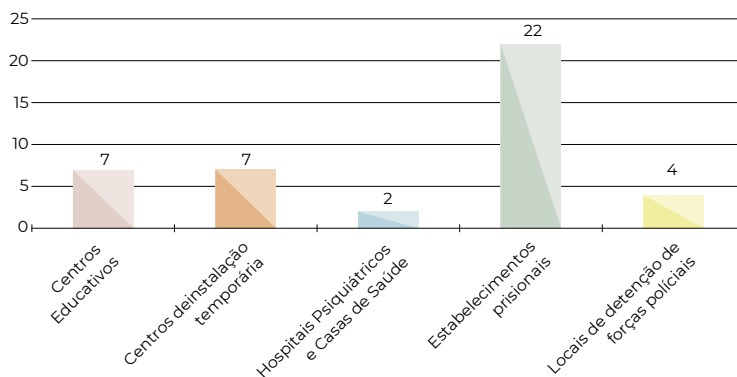
Distribuição geográfica do total das visitas realizadas de 2014 a 2018



Desde o seu início, a atividade do MNP tem sido mais intensa nos locais de detenção existentes nas grandes metrópoles, sem descuidar, contudo, a cobertura integral do território nacional.

GRÁFICO III

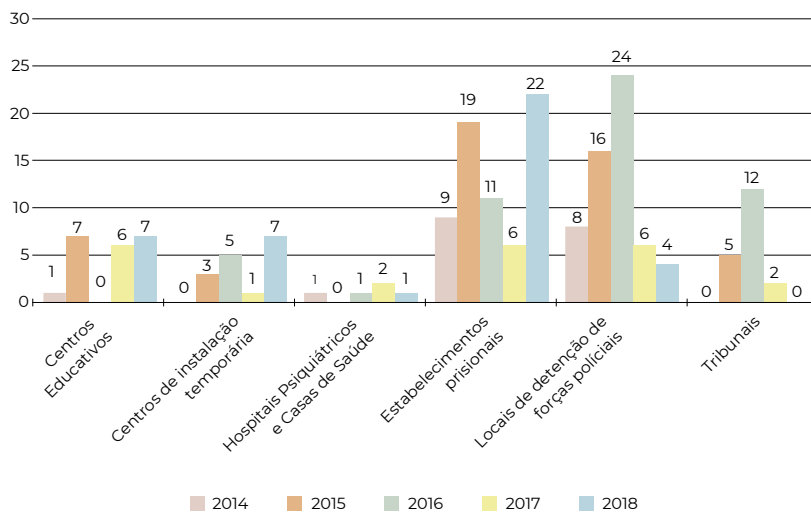
Número de visitas realizadas em 2018 por tipo de local de privação da liberdade



Pelas razões expostas, foi dada preferência aos estabelecimentos prisionais.

GRÁFICO IV

Distribuição tipológica do total das visitas realizadas entre 2014 e 2018



Comparação entre os tipos de locais visitados em 2018 e nos anos anteriores.

GRÁFICO V



Foi nos meses de setembro e outubro de 2018 que se iniciou a reflexão sobre a estratégia global do MNP para o futuro.

QUADRO 1

LISTA DE TODAS AS VISITAS EFETUADAS

Vísita	Locais	Mês	Distrito
1	EP junto à PJ de Lisboa	janeiro	Lisboa
2	EPL	janeiro	Lisboa
3	EP Ponta Delgada	fevereiro	R. A. Açores
4	EP Terceira	fevereiro	R. A. Açores
5	CIT Lisboa	março	Lisboa
6	EP para jovens	março	Leiria
7	EP de Leiria	março	Leiria
8	GNR Batalha	março	Leiria
9	PSP de Leiria	março	Leiria
10	CE Navarro de Paiva (CPT)	maio	Lisboa
11	EP da Carregueira (CPT)	maio	Lisboa
12	CIT Madeira ⁴	junho	R. A. Madeira
13	EP da Madeira	junho	R. A. Madeira
14	EP Monsanto	junho	Lisboa
15	CE Padre António Oliveira	julho	Lisboa

⁴ Não se encontra em funcionamento.

16	EP junto à PJ de Lisboa	julho	Lisboa
17	EP Tires	julho	Lisboa
18	EP Santa Cruz do Bispo	julho	Porto
19	CIT Porto	julho	Porto
20	UHSA	julho	Porto
21	CE Vila do Conde	Julho	Porto
22	PSP Antas	julho	Porto
23	EP junto à PJ do Porto	julho	Porto
24	EP do Porto	julho	Porto
25	EPL	julho	Lisboa
26	CE dos Olivais	julho	Coimbra
27	CE da Bela Vista	julho	Lisboa
28	CE Navarro de Paiva	julho	Lisboa
29	Casa de Saúde do Espírito Santo ⁵	setembro	R. A. Açores
30	Casa de Saúde S. Rafael ⁶	setembro	R. A. Açores
31	CIT Lajes ⁷	setembro	R. A. Açores
32	EP Coimbra	outubro	Coimbra
33	CE dos Olivais	outubro	Coimbra
34	CIT Lisboa	outubro	Lisboa
35	EP Caxias	outubro	Lisboa
36	EP Setúbal	novembro	Setúbal
37	CIT Lisboa	novembro	Lisboa
38	PSP Moscavide	novembro	Lisboa
39	EP Elvas	novembro	Portalegre
40	EP Beja	novembro	Beja
41	EP de Odemira	dezembro	Beja
42	EP de Olhão	dezembro	Beja

⁵ Uma vez que ninguém, privado da sua liberdade, residia ao momento da visita nesta Casa de Saúde, a análise desta visita não integra o presente relatório.

⁶ Idem.

⁷ Não se encontra em funcionamento.

A large, light blue, stylized number '5' is centered on a darker blue background. The number is composed of several overlapping, semi-transparent shapes that create a sense of depth and movement. The top bar of the '5' is a horizontal rectangle, while the stem and the bottom curve are formed by curved, overlapping shapes.

ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS

3. Estabelecimentos Prisionais

3.1. Considerações gerais

Objeto de monitorização por excelência do MNP, em 2018 foram realizadas 20 visitas a Estabelecimentos Prisionais, incluindo a quatro prisões femininas⁸ e à Clínica Psiquiátrica do Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo. A visita ao Estabelecimento Prisional da Carregueira foi realizada em conjunto com o Subcomité para a Prevenção da Tortura das Nações Unidas. Vários são os temas a abordar em específico na análise sobre os EPs nacionais, com base na realidade observada ao longo das várias visitas que o MNP realizou. Antes de avançar para a análise individual daqueles aspetos que o Mecanismo considerou mais relevantes ao longo do ano transato, cumpre abordar de forma genérica a evolução da ocupação das prisões portuguesas e suas consequências. Este é um assunto que, pensa-se, permite uma adequada contextualização e um melhor enquadramento para todas as restantes considerações a tecer sobre as prisões nacionais.

Como se pode observar no *Quadro 2*, Portugal terminou 2018 com uma população prisional de 12 739 reclusos, 815 dos quais mulheres, contrastando com o número de 13 440 afetos a EPs no início do ano⁹. Continuando uma tendência que já se havia registado em 2016 e em 2017, houve, ao longo do ano, uma redução do número de reclusos no sistema penitenciário nacional, que é hoje substancialmente inferior aos 14 222 com que se terminou 2015¹⁰. Não obstante, uma análise mais distanciada temporalmente conduz a conclusões diversas quanto ao significado da dimensão da população prisional portuguesa. Nos últimos dez anos, esta subiu quase 20%. A evolução positiva dos últimos anos não foi suficiente para se regressar a níveis de ocupação de 2008, faltando ainda uma redução adicional de quase 2000 pessoas.

QUADRO 2

OCUPAÇÃO GLOBAL DAS PRISÕES PORTUGUESAS NO ÚLTIMO DIA DE CADA ANO

2008	...	2014	2015	2016	2017	2018
10 807		14 003	14 222	13 779	13 440	12 739

De acordo com um relatório recente elaborado pelo Conselho da Europa¹¹, a 31 de janeiro de 2018 Portugal encontrava-se acima da média e mediana europeias quanto ao número de presos por 100 000 habitantes. Com 130,6 reclusos por cada cem mil habitantes, situava-se acima da mediana de 102,5 e da média de 123,5. No final do ano, Portugal reduziu esse valor para cerca de 125 reclusos por 100 000 habitantes¹², um valor que continua a ser superior ao

⁸ EP de Tires, EP Funchal (ala feminina), EP Odemira e EP Santa Cruz do Bispo (feminino).

⁹ Os dados apresentados ao longo do texto têm como fonte principal as estatísticas oficiais da DGRSP.

¹⁰ Tendência essa invertida nos primeiros meses de 2019, onde o número de reclusos subiu ligeiramente para um total de 12 918, a 1 de abril.

¹¹ Conhecido como SPACE I. 2018 Council of Europe Annual Penal Statistics on Prison Populations, disponível em http://wp.unil.ch/space/files/2019/04/FinalReportSPACEI2018_190402.pdf

¹² Com base em dados demográficos retirados de <https://www.pordata.pt/Portugal>

da maioria dos países europeus. Nesta matéria o nosso país é ultrapassado, essencialmente, apenas por países da Europa de Leste¹³.

Apesar de ainda se estar longe dos números de 2008, o MNP enaltece o facto de, em 2018, Portugal ter alterado uma situação que se prolongava há vários anos: no final de 2018 não tinha, no seu todo, um sistema prisional sobrelotado. Muito próximo de lotação máxima, a ocupação total das suas prisões passou a ser inferior à lotação existente, com uma taxa de ocupação de 97,4%. A ausência de sobrelotação de sistema não apaga o facto de esta existir em cerca de metade dos EPs nacionais, com particular incidência nas prisões classificadas como tendo grau de complexidade de gestão média¹⁴, o que exige o repensar da distribuição dos reclusos dentro do universo de estabelecimentos existentes.

Neste contexto, cumpre relembrar as recentes alterações ao Código Penal, introduzidas pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, que tiveram como propósito, *inter alia*, «[combater a] sobrelotação dos estabelecimentos prisionais, garantindo o ambiente sanitário e de segurança e promovendo o acolhimento compatível com a dignidade humana, o adequado tratamento dos jovens adultos, dos presos preventivos e dos reclusos primários¹⁵⁻¹⁶. Contribuindo para a diminuição da ocupação das prisões nacionais, esta lei extinguiu a prisão por dias livres e o regime de semidetenção e criou um regime de permanência na habitação como forma de cumprimento da pena de prisão efetiva não superior a dois anos¹⁷.

Estas são alterações que vão ao encontro das preocupações comumente associadas ao cumprimento de penas de prisão de curta duração, face aos possíveis efeitos criminógenos decorrentes da reclusão em EPs, que contrastam com as consequências menos nefastas de outras medidas não institucionais¹⁸. Correspondem igualmente à lógica inerente à Recomendação n.º R (99) 22 do Conselho de Ministros, no âmbito do Conselho da Europa, que incita os Estados a tomar medidas apropriadas, incluindo a revisão da legislação e práticas relativas à ocupação de EPs, para combater a inflação carcerária¹⁹. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) tem vindo a dar ênfase a esta questão, associando as condições materiais de detenção, com foco para a sobrelotação, a tratamentos cruéis e degradantes, em violação do artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)²⁰.

¹³ Numa interpretação alargada, incluindo países dos Balcãs e do Cáucaso.

¹⁴ De acordo como artigo 2, n.º 3, da Portaria n.º 13/2013, de 11 de janeiro, «é de grau médio de complexidade de gestão o estabelecimento prisional de nível de segurança alta ou média com lotação ou ocupação até 250 reclusos». Vide, ainda, o artigo 1.º da mesma Portaria, que estabelece critérios de classificação de estabelecimento prisional em função do nível de segurança.

¹⁵ Vide o comunicado do Conselho de Ministros, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros#77>

¹⁶ Também em linha idêntica a Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, que define as prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2017-2019.

¹⁷ Cf. artigo 43.º Código Penal.

¹⁸ Para uma análise sistemática de vários estudos sobre a relação entre a pena de prisão e a reincidência, cf. Cullen, F. T., Jonson, C. L., & Nagin, D. S. (2011). Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science. *The Prison Journal*, 91(3_suppl), 485-655. <https://doi.org/10.1177/0032885511415224>

¹⁹ Cf. Recomendação R. 99 (22) do Conselho de Ministros do Conselho da Europa, disponível em <https://pjp-eu.coe.int/documents/3983922/6970334/CMRec+%2899%29+22+concerning+prison+overcrowding+and+prison+population+inflation.pdf/1d28cea8-31d-2-4e2f-911c-870119b189c9>

²⁰ Vide, entre outros, *Kalashnikov v. Russia*, No. 47095/99, de 15/07/2002.

3.2. Principais temas a considerar

3.2.1. A greve dos guardas prisionais

O ano de 2018 ficou necessariamente marcado pelas greves dos guardas prisionais. Este aspeto teve repercussão na larga maioria dos momentos da vida prisional, merecendo por isso destaque inicial nas considerações a tecer sobre os temas específicos que resultaram das visitas do MNP a EPs. As greves, que se sucederam no tempo e chegaram a durar meses em certos EPs, foram sendo convocadas, pelo menos, por um dos dois sindicatos existentes – o Sindicato Independente dos Guardas Prisionais (SIGP) e o Sindicato Nacional da Guarda Prisional (SNGP). Atingiram o seu auge em dezembro, levando inclusive a distúrbios com eco nos meios de comunicação social em resposta às limitações que implicaram. O Grupo de Intervenção dos Serviços Prisionais (GISP) foi acionado como medida de precaução em mais do que uma ocasião, mas não chegou a intervir. A reação mais mediática terá acontecido no EPL, onde os reclusos da Ala B queimaram colchões, papéis, e partiram alguns materiais após notícia de nova greve que impediu a realização de visitas, sem aviso prévio atempado, obrigando, entre outros, ao disparar de balas de borracha pelos guardas prisionais. Também outros EPs, nomeadamente de maior dimensão, viram os reclusos manifestar o seu desagrado quanto à situação vivida. Na prisão de Custóias (Porto) os reclusos recusaram-se a almoçar e a regressar às celas. Houve igualmente a utilização de balas de borracha pelos guardas prisionais para repor a ordem. Em Santa Cruz do Bispo (masculino) os reclusos recusaram-se a jantar, em protesto, tendo regressado pacificamente às suas celas.

Não cabe, evidentemente, ao MNP efetuar qualquer valoração sobre os motivos que estiveram na origem deste movimento coletivo²¹. A análise a efetuar de seguida terá apenas como foco as consequências que estas paralisações tiveram no ambiente vivido nos EPs visitados pelo Mecanismo.

O MNP registou queixas de todos os principais protagonistas do quotidiano prisional. Apesar de serem os reclusos quem mais sofreu com as privações adicionais à vida em prisão associadas às greves, também os próprios guardas e, sobretudo, as Direções relataram ao MNP situações em que se sentiram negativamente afetadas por esta situação. As Direções dos EPs queixaram-se frequentemente do desgaste provocado por uma situação de greve que se prolonga no tempo, com constantes (re)convocações de períodos de protesto. Sentimentos de cansaço e frustração também foram relatados ao MNP por parte de alguns guardas, que aludiram sobretudo às dificuldades acrescidas de comunicação com os reclusos, com consequências negativas na segurança dos EPs em causa.

Dito isto, reafirma-se uma conclusão óbvia: os principais afetados pela greve são os próprios reclusos, que, durante as visitas nestas alturas efetuadas, frequentemente relataram ao MNP

²¹ O ponto fundamental das reivindicações dos guardas prisionais consistiu na revisão do seu estatuto profissional, de forma a aproximar o corpo de guardas à realidade da Polícia de Segurança Pública (PSP), com quem estavam inicialmente equiparados. A mudança nos estatutos da PSP levou a que os guardas reclamassem similares alterações, que incluem, entre outros, uma atualização da tabela remuneratória, a criação de novas categorias e um novo subsídio de turno. Protestaram, ainda, contra alterações dos horários de trabalho, congelamento de carreiras e falta de admissões para o corpo dos guardas prisionais.

situações sentidas como se de «punição acrescida» se tratasse. Durante a greve, a prisão funciona com base em serviços mínimos acordados entre a DGRSP e os sindicatos através de um Colégio Arbitral. Na prática, o impacto negativo no quotidiano dos reclusos e no ambiente do EP sente-se nos mais diversos momentos de relevância da vida em prisão²², casos da abertura de celas apenas duas horas por dia, fecho da cantina e de outras áreas do estabelecimento como bibliotecas ou ginásios, redução das visitas e dos contactos telefónicos e privação de atividades várias. O próprio desenrolar de processos individuais de certos reclusos em tribunal foi afetado com a necessidade de adiamento de audiências por ausência de meios para realizar diligências no exterior, tal como as idas ao médico. Teve ainda impacto em eventos simbólicos, cuja relevância é exponenciada pela situação de encarceramento. Foi o caso do cancelamento da festa de Natal em alguns EPs, momento ímpar de relativa confraternização e «normalização» da interação entre todos.

A falta de conhecimento atempado dos períodos de greve contribuiu para o agravar de toda esta situação complexa. A incerteza gerada pelas frequentes e imprevisíveis reconvoções de greves foi relatada ao MNP por reclusos enquanto fator negativo para o seu quotidiano. Todavia, em certos EPs, em particular quando de menor dimensão, os reclusos afirmaram compreender as reivindicações do corpo de guardas.

As consequências das privações extraordinárias decorrentes da greve foram palpáveis durante as visitas do MNP, e certas situações exigem uma reflexão adicional. Começando pelo maior tempo passado em reclusão na cela, aumentou a sensação de enclausuramento e claustrofobia, sentida com maior intensidade nos EPs mais pequenos, onde as duas horas fora da cela não são sinónimo de muito espaço disponível por recluso. Podendo afetar ainda a possibilidade de um recluso participar em atividades ocupacionais – lúdicas, educacionais e laborais – os reclusos sentem-se estagnados e sem perspetivas nos dias de greve. Em consequência, segundo um dos entrevistados pelo MNP, sem trabalho, escola ou oportunidades de atividade física suficientes, «o cérebro fica papa e os ossos ficam moles».

O contacto com o mundo exterior sofreu igualmente com os serviços mínimos da greve. As visitas foram reduzidas de duas para uma hora por semana, e apenas aos fins de semana. Esta situação, prejudicial em si mesma para o fortalecimento de laços pessoais dos reclusos com familiares e amigos, pode ter resultado, em certos casos, na verdadeira negação do direito a receber visitas. Isto porque muitos EPs não têm capacidade para receber tantas visitas num curto espaço de tempo devido às rotinas de segurança necessárias, reduzindo imensamente o tempo útil da visita. Acresce que famílias há que trabalham ao fim de semana, não tendo, durante períodos de greve, possibilidade de usufruir de um dia da semana para realizar a visita. As chamadas telefónicas também sofreram alterações, sendo que em certos casos os reclusos apenas podiam comunicar em casos urgentes. Esta quebra nas relações pessoais em nada favorece os processos de ressocialização dos reclusos, o seu bem-estar psíquico, e o ambiente sentido nas cadeias como um todo.

Por último, durante as greves foi frequente o fecho das cantinas, local onde os reclusos compram bens para o seu dia a dia como alimentos extra, tabaco ou produtos higiénicos. Este

²² A Provedoria de Justiça recebeu diversas queixas associadas à greve, diretas e indiretas. No primeiro caso, telefonemas, cartas individuais e cartas coletivas; no segundo caso, através de famílias e associações.

encerramento foi fortemente sentido pelos reclusos, e teve impacto na segurança dos estabelecimentos: como se sabe, a ausência, nomeadamente, de tabaco é comumente associada a ambientes de maior tensão nestes locais de detenção. Estas confusões adicionais em período de greve, cujo clímax ocorreu durante os já referidos desacetos de dezembro, são especialmente preocupantes, pois são momentos em que a efetiva falta de guardas em EPs nacionais é ainda maior.

Os EPs em que a greve teve menor repercussão e impacto negativos foram aqueles em que houve maior interação e flexibilidade entre as várias partes, procurando conciliar os direitos dos guardas com os direitos dos reclusos. Estes esforços foram patentes, em particular, nas prisões de menor dimensão. O MNP encontrou vários exemplos de guardas que se mostravam disponíveis para ouvir os pedidos dos reclusos e responder adequada e atempadamente aos mesmos, procurando soluções alternativas para as deficiências de pessoal durante estes períodos. Se, em certos EPs, o MNP encontrava apenas faxinas com a cela aberta, outros houve onde o trabalho continuou e que certos produtos continuaram a estar disponíveis, minorando assim os principais focos de tensão associados às greves.

3.2.2. Discrepâncias entre Estabelecimentos Prisionais: reflexo nas atividades e relações interpessoais

As prisões portuguesas partilham de alguns problemas estruturais, casos do número reduzido de guardas prisionais ou dos frequentes problemas quanto às débeis condições materiais existentes (degradação e antiguidade, humidade, frio, ...). Não obstante, a considerável heterogeneidade das mesmas contribui para que as experiências de vida em prisão variem.

Se esta experiência está fortemente associada à forma como as principais partes interessadas – Direção do estabelecimento, guardas prisionais, presos – interagem entre si e lidam com as circunstâncias que lhes são impostas, algumas das quais passíveis de melhoramento, as discrepâncias decorrentes do próprio tamanho do EP foram visíveis nas visitas do MNP. Neste âmbito, há quase duas dezenas de EPs com lotação inferior a 100 pessoas, enquanto que cerca de dez podem receber mais de 500, chegando a ultrapassar os 1000, como aconteceu no Porto e em Lisboa²³.

A heterogeneidade do parque prisional português é reconhecida pelo Governo, tendo conduzido ao anúncio da intenção de encerramento de oito EPs e da construção de cinco novos, com lotações entre os 300 e 600 reclusos²⁴. A indefinição em torno da vida útil de alguns estabelecimentos, sem horizontes temporais claros para a concretização das medidas ora sumariamente descritas, acarreta alguma incerteza quanto aos exatos termos do investimento a

²³ O MNP utiliza neste parágrafo números aproximados face às oscilações naturais de reclusos por EP, com entradas, saídas e transferências a ocorrer em base diária.

²⁴ A dimensão média ideal «de acordo com outras experiências penitenciárias europeias». Olhar o Futuro Para Guiar a Ação Presente. Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar, elaborado pelo Ministério de Justiça em setembro de 2017. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=29dd78f7-d076-4d80-a09b-6b2c94ec09d5>. O MNP relembra que, sem adequado número de guardas prisionais, celas individuais, atividades laborais, lúdicas e educacionais, acesso a serviços de saúde, entre outros, a dimensão de um EP em si mesmo não garante a dignidade de tratamento exigida aos reclusos.

fazer nos mesmos, podendo paralisar esforços de melhoramento. Esta circunstância foi captada pelo MNP, em particular, nas visitas aos estabelecimentos de Lisboa e de Setúbal.

Refletindo sobre as visitas realizadas em 2018, EPs de maiores dimensões como Coimbra, Lisboa ou Porto estão associados a experiências de encarceramento mais impessoais. Este maior distanciamento é, por vezes, acompanhado por um tratamento menos digno: por exemplo, o MNP recebeu várias queixas de reclusos que se sentiam inferiorizados ao serem tratados por um número²⁵. Potencia ainda um clima mais tenso, até porque o ratio guardas/reclusos por ala é muito inferior ao desejável, chegando a ser de 1 para 100 em certos momentos. Tal diminui o controlo existente sobre o normal funcionamento do quotidiano prisional e o próprio conhecimento dos reclusos pelos guardas. Daí que não surpreenda que possa haver maior número de incidentes de violência, problemas associados às drogas, e menor atenção à situação individual de cada recluso.

Por seu turno, nos estabelecimentos mais pequenos foi frequente observar-se uma maior proximidade entre todos, com repercussões positivas ao nível das relações interpessoais e sentimento de segurança. Ainda assim, e apesar de, por norma, haver menos incidentes de violência e maior facilidade de contacto entre reclusos, guardas e Direção, a menor dimensão conduz à diminuição de oportunidades laborais, educacionais e recreativas existentes para os reclusos, mesmo que haja esforços no sentido de proporcionar mais atividade.

No âmbito das oportunidades de trabalho, há um claro predomínio da faxinagem no número de reclusos laboralmente ocupados. Alguns EPs, nomeadamente os de maior dimensão, têm mais opções de trabalho, com trabalhos de oficina e parcerias com empresas privadas. No seu global, contudo, há uma deficiência clara de oportunidades, sendo a procura bastante superior à oferta. Não raras vezes a taxa de ocupação profissional é inferior a 30%. Para além da falta de vagas, a remuneração auferida pelos reclusos é inferior ao *standard* praticado no exterior. Apesar de também se situar abaixo dos valores praticados fora de muros, há ainda uma grande disparidade entre o vencimento de quem trabalha para uma empresa – casos de exceção – e os restantes reclusos. Esta pode representar mais um elemento gerador de conflitos entre reclusos, havendo ainda o risco de perseguições de se utilizar essas (poucas) vagas como elemento de controlo da população reclusa. De todo o modo, ainda quando se tenham confirmado boas práticas na fundamentação de critérios para afetação laboral, o MNP ouviu queixas relacionadas com a ausência de um rendimento condigno, conducente à percepção que se vai sair em liberdade «sem nada».

O MNP relembra que, tal como refere o n.º 5 do art. 41.º do Código da Execução das Penas e Outras Medidas Privativas da Liberdade (CEP), «é devida remuneração equitativa pelo trabalho prestado». Diz-nos ainda o n.º 1 do art. 43.º, sob epígrafe «trabalho em unidades produtivas de natureza empresarial», que este assenta «numa relação jurídica especial de trabalho, cuja disciplina consta de diploma próprio». Ora, tal diploma ainda não foi aprovado. A regulamentação das unidades produtivas de natureza empresarial, com clareza nos direitos e deveres e mimetizando o mais possível a vida em sociedade, deverá ser prosseguida, tornando o trabalho desempenhado em reclusão como instrumento primordial de mudança e adaptação. Um

²⁵ Em clara oposição ao direito a ser tratado pelo nome, previsto no art. 7.º, n.º 1, alínea d), do CEP.

maior número de oportunidades de trabalho associado a instrumentos legais claros e atentos à dignidade dos reclusos são, entende-se, fundamentais para reinserção social do recluso, dando-se cumprimento ao propósito enunciado pelo art. 41.º, n.º 1, de, através do trabalho, «criar, manter e desenvolver no recluso capacidades e competências para exercer uma atividade laborar após a libertação».

Conclui-se que a ocupação laboral ou educacional e outras atividades lúdicas organizadas pelo EP são momentos de capital relevância para o bem-estar físico e psíquico do recluso, para a sua valorização pessoal e, no caso do trabalho, para as suas finanças pessoais. A criação de uma estrutura diária e semanal de práticas a desenvolver significa o estabelecimento de um sentido para o tempo decorrido em reclusão, do mesmo modo retirando espaço a práticas desviantes. A existência de rotinas ocupacionais contribuiria para limitar o confinamento à razão de ser estrita da pena de prisão – a privação da liberdade, não acarretando sofrimento acrescido pelas condições acessórias de cada instalação.

3.2.3. Ausência de celas individuais e critérios de distribuição da população reclusa

As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, conhecidas como Regras de Mandela, recomendam evitar o alojamento de mais do que uma pessoa por cela, salvo em contextos excecionais com sobrelotação temporária²⁶. Contudo, a realidade nacional observada pelo MNP é completamente distinta, sendo as celas individuais a exceção, e não a regra. O Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar, elaborado pelo Ministério de Justiça em setembro de 2017, diz mesmo que «o princípio do alojamento em cela individual é, mais do que um fim longínquo e quase inatingível, uma via eficaz para a defesa da segurança da população reclusa e do respeito pela dignidade da/o cidadã/cidadão, que o sistema tem de preparar para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável²⁷».

Com óbvias implicações a nível de espaço, conforto e privacidade, a partilha de celas é um problema com reconhecido impacto na saúde mental dos reclusos²⁸. Consequentemente, deve ser outro aspeto a ter em conta na requalificação do universo prisional Português e na resultante redistribuição da população prisional.

Neste contexto, cumpre ainda uma nota quanto aos critérios de distribuição da população reclusa dentro de cada EP, dado que podem representar um risco adicional de tortura e maus-tratos. Sendo que os EPs têm, normalmente, zonas com melhores condições que outras, a colocação de reclusos, quando obedece a propósitos e critérios claros, pode ter o

²⁶ *Maxime* a Regra 12. As Regras de Mandela estão disponíveis em https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/E_ebook.pdf

²⁷ Página 17. Olhar o Futuro Para Guiar a Ação Presente. Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar, elaborado pelo Ministério de Justiça em setembro de 2017. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=29dd78f7-d076-4d-80-a09b-6b2c94ec09d5>. Diz ainda este Relatório que «na generalidade dos casos, as infraestruturas penitenciárias revelam-se insuficientes para as necessidades de alojamento, obrigando ao recurso ao alojamento em comum, que facilita o convívio diário de recluso/as com graus de perigosidade diferenciados, numa vivência que contraria as condições de segurança e a concretização de um programa de reintegração social.» p. 21.

²⁸ Neste sentido destaca-se, entre outros, Haney, C. (2006). *The law and public policy. Reforming punishment: Psychological limits to the pains of imprisonment*. Washington, DC, US: American Psychological Association. <http://dx.doi.org/10.1037/11382-000>.

3.2.4. Saúde

No que às condições de acesso a cuidados de saúde diz respeito, cumpre ter em conta os problemas associados à prestação dos mesmos à generalidade dos reclusos, e àqueles outros que judicialmente deveriam estar integrados em estabelecimento adequado a tratamento psiquiátrico hospitalar, sem que encontrem vaga compatível.

Em virtude da sua lotação e estrutura, os EPs comuns não mostraram possuir condições que permitam alojar diferenciada e adequadamente esta população carecida de cuidados particulares no âmbito da saúde mental, o que resulta em incremento de risco para os próprios, para os demais reclusos e todos os intervenientes no estabelecimento prisional. A inexistência de profissionais suficientes para lidar com questões de saúde mental foi registada pelo MNP em várias ocasiões – os próprios reclusos sublinharam a importância de ter acesso a psicólogos e a psiquiatras, queixando-se que muitas das consultas eram curtas, espaçadas no tempo, e, no caso da psiquiatria, limitadas à prescrição rápida de medicamentos. Como exemplo, no EP de Caxias havia uma só psiquiatra a disponibilizar 5 horas semanais, sendo que estavam identificados 60 reclusos com necessidade de acompanhamento psiquiátrico regular. Nesse EP permaneciam em reclusão, por tempo indeterminado e de modo não diferenciado da restante população, seis pessoas com anomalia psíquica diagnosticada e inimputabilidade decretada pelo tribunal. Após consulta dos processos dos reclusos inimputáveis, constatou-se que a todos tinha sido aplicada a medida de segurança de internamento em estabelecimento clínico adequado a tratamento psiquiátrico, encontrando-se, desde então (em alguns casos, há cerca de um ano), a aguardar a superveniência de vagas no Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa.

Em sentido mais favorável, ainda que insuficiente, em especial nos estabelecimentos com maior população, assinala-se a gradual internalização dos recursos médicos e de enfermagem, permitindo maior presença e continuidade na relação terapêutica e uma maior compreensão das especificidades da população de utentes servida. Também se registou positivamente a implementação de protocolos de cooperação com vários centros hospitalares, propiciando a realização de consultas especializadas, designadamente de gastroenterologia e de infecologia, no próprio estabelecimento prisional, colmatando, assim, as sempre frequentes falhas verificadas nas deslocações às consultas no exterior, por falta de meios humanos e materiais.

Não obstante, esta articulação com o exterior será ainda insuficiente, de acordo com relatos recebidos de não comparência a consultas e meios complementares de diagnóstico e terapêutica, por via da falha absoluta daqueles meios ou da necessidade de priorizar a sua utilização para diligências judiciais. Este quadro é agravado pelos constrangimentos em geral sentidos no Serviço Nacional de Saúde, afetando o cumprimento dos tempos máximos de resposta clinicamente determinados. Maior demora e dificuldade foi sentida no acesso a cuidados de estomatologia, área particularmente problemática no seio prisional.

Em sede de equipamento e de procedimentos de emergência, considerou-se como passível, pelo menos de reflexão, a viabilidade de alargamento de programas de desfibrilhação automática externa aos estabelecimentos prisionais.

3.2.5. Regime de segurança e sua execução

Como determina o CEP, no seu artigo 12.º, n.º 4, a execução «em regime de segurança decorre em estabelecimento ou unidade prisional de segurança especial», o que em concreto significa no Estabelecimento Prisional de Monsanto ou em uma das «secções de segurança» regulamentarmente criadas³¹. O âmbito de maior adstrição deste regime é explicitamente dirigido à limitação da «vida em comum» e dos «contactos com o exterior», abrindo lugar a tudo o mais que seja compatível com as «particulares necessidades de manutenção da ordem e da segurança». O controlo da frustração, raiva, agressividade e propensão para a violência, bem como o aumento das competências pessoais e sociais, representam, no regime de segurança, as prioridades maiores que a ordem jurídica, em geral, atribui às penas privativas da liberdade, no quadro da reinserção e recuperação de cada pessoa.

Estando estabelecida a realização de revisão periódica dos pressupostos que determinaram a aplicação desse regime, ajuizando-se, assim, se a «situação jurídico-penal» ou o comportamento do interessado comprovadamente revelem perigosidade incompatível com o regime comum (artigo 15.º, n.º 1, do Código), a observação conduzida pelo MNP faz concluir pela escassez de programas especificamente dirigidos às problemáticas próprias de cada pessoa em regime de segurança, designadamente nas situações comportamentalmente motivadas. Não existindo um período máximo de integração em regime de segurança, o MNP tem observado situações que refletem uma insuficiente planificação e programação do percurso prisional de reclusos em regime de segurança. Neste contexto, se por vezes o recluso é mantido em regime de segurança por mais do que uma década e até sai diretamente para a liberdade, noutras há uma repetida colocação e cessação de um recluso neste regime. Em nenhum dos casos a aplicação do mesmo parece corresponder aos seus propósitos.

Finalmente, de referir ainda a relativa incongruência nos regimes de visitas. Se, por um lado, é permitida uma visita íntima mensal, por outro lado há uma estrita limitação de visitas sem intermediação de vidro de separação a uma vez por ano. Ora, concordando-se com a não privação de visitas íntimas a quem se encontre afeto a este regime, não deixa de causar alguma perplexidade que estas possam ocorrer várias vezes ao ano, enquanto, por exemplo, um recluso nesta situação e com filhos apenas possa confraternizar com os mesmos sem separação por vidro numa única ocasião³².

3.2.6. Limitação de contactos telefónicos com o exterior

De acordo com o n.º 1 do artigo 132.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, «o recluso pode efetuar uma chamada telefónica por dia para o exterior, com a duração máxima de cinco minutos, bem como uma chamada telefónica por dia para o seu advogado

³¹ As condições oferecidas nas «secções de segurança» são mais limitadas dos que as do Estabelecimento Prisional de Monsanto, sendo adequado equacionar-se, em momento oportuno, mas sistematicamente, a bondade de afetação ao estabelecimento ou a unidade especial.

³² Cf. arts. 204.º e seguintes do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais.

ou solicitador, com a mesma duração». A primeira parte, referente aos contactos pessoais do recluso, gera críticas recorrentes e comuns em todos os EPs que o MNP visita.

Na opinião do Mecanismo, estas críticas têm razão de ser. Cinco minutos por dia, ao que acresce o facto de apenas se poder realizar uma única chamada que, se a linha cair, não pode ser repetida, não é suficiente para manter e promover ligações pessoais, nomeadamente familiares. As pessoas próximas são fonte de apoio fundamental durante o período de reclusão e elemento chave na reinserção social do indivíduo após a sua libertação. O MNP recolheu vários relatos de reclusos que, tendo famílias dispersas, se queixavam por ter de optar com quem falar – conversas essas, repita-se, de curtíssima duração.

A solução para este problema não é linear. Aumentar, sem mais, tempo e número de chamadas também acarreta complicações – pense-se na perturbação ao nível de regime e nas eventuais alterações entre reclusos que tal poderia gerar. Estando as cabines telefónicas instaladas em zonas comuns dos EPs, eventuais disputas para utilização do telefone seriam expectáveis se houvesse longos períodos para sua utilização.

Neste contexto, uma solução equilibrada terá de ponderar necessidades de ordem, segurança, e bem-estar dos reclusos. O MNP discutiu este tema com várias Direções de EPs. Conheceu-se a existência de propostas para a duplicação das chamadas disponibilizadas; o MNP acrescentaria que, na eventualidade de a chamada cair, deveria ser possível ao recluso repetir a chamada, utilizando os minutos que restavam.

3.3. O questionário

Para complementar a análise qualitativa obtida através de observação e entrevistas, o MNP desenvolveu um questionário, ferramenta de análise quantitativa. Este questionário oferece um ponto de partida para uma análise mais detalhada sobre a vida num determinado EP, sendo entregue no início de cada visita e recolhido no final. As primeiras utilizações deste questionário ocorreram no final do ano 2018. Procurando obter uma amostra representativa da população reclusa, a equipa do MNP tem como alvo 10-20% da mesma, procurando distribuir questionários nas mais diversas áreas do estabelecimento. De preenchimento voluntário e de natureza confidencial, o MNP tem registado elevadas taxas de participação no mesmo, recebendo *feedback* bastante positivo por parte dos reclusos, que consideram uma oportunidade rara de expressar a sua opinião e ser ouvidos sobre temas relativamente tabu na vida prisional, como as suas emoções ou o apoio recebido na cadeia.

O questionário é um modelo adaptado ao trabalho do Mecanismo e à realidade nacional de algo que nasceu no Centro de Investigação de Prisões do Instituto de Criminologia da Universidade de Cambridge, sob a direção de Alison Liebling. O nome original do questionário é MQPL (*Measuring the Quality of Prison Life*), sendo que tem quase duas décadas de contínuo melhoramento e aplicação prática. Com utilização em diversos países, é um questionário bastante extenso – cerca de 150 itens, contrastando com os cerca de 50 utilizados no questionário do MNP. Um estudo recente de 224 questionários MQPL realizados entre 2009 e 2013 em

Inglaterra e País de Gales confirmou a hipótese inicial de que os resultados do mesmo estão correlacionados com a reincidência criminal e, no seu global, com as perspetivas de vida dos reclusos após a sua libertação³³.

O questionário permite a medição de conceitos que representam a essência da vida em prisão e que, pela sua própria natureza, são difíceis de quantificar – pense-se na ideia de humanidade ou de relacionamentos, por exemplo. Tal é conseguido através do recurso a indicadores, frases construídas com base em investigação prévia que têm como intuito capturar o significado (parcial) de conceitos que relevam para o quotidiano prisional, com base na perspetiva dos reclusos. As respostas são classificadas com base numa escala de Likert simples, categorizando-se de 1 a 5 a evolução de discordo totalmente a concordo plenamente. Estes indicadores podem ser analisados individualmente ou em grupo – conjugando-se com outros que incidem sobre o mesmo conceito ou dimensão da vida prisional.

A curto prazo, o questionário permite obter e analisar informação específica sobre temas relevantes para a prevenção da tortura e dos maus-tratos no EP visitado. Permite ainda confirmar ou infirmar a análise qualitativa da equipa de visitantes, apontando para aspetos a ter em conta numa futura visita. A médio e longo prazo o questionário permite que seja feito um estudo comparativo entre o momento da primeira visita e um momento subsequente (um a dois anos depois). Desta análise resultará claro o que melhorou, o que piorou, e o que necessita de intervenção urgente. Mais além da análise de resultados de EPs individuais, permite ainda um olhar crítico aos problemas estruturais das prisões portuguesas como um todo. Por último, uma análise mais aprofundada permite entender a correlação entre a variação de certos valores em questões e conceitos específicos e incidentes de violência, suicídios, etc.

Compreende-se que a utilização deste método complementar está conectada com aquilo que é o fundamento último da atuação do MNP: prevenir a tortura e os maus-tratos, contribuindo para o melhor funcionamento dos espaços de detenção. Quanto melhor for a informação recolhida, mais incisivas serão as sugestões e recomendações efetuadas às autoridades competentes.

3.4. Breve reflexão para o futuro

Tendo sido iniciado em 2018 a análise atualizadora e global do sistema penitenciário nacional, não surpreende que a mesma tenha continuidade em 2019. O Provedor de Justiça, na sua qualidade de MNP, (re)afirma assim a sua posição enquanto órgão independente de referência na monitorização e acompanhamento da situação das prisões de Portugal. Querendo promover o diálogo com as autoridades competentes, o melhor funcionamento dos estabelecimentos prisionais, e a superação de problemas estruturais que sejam encontrados, estes esforços do MNP podem vir a culminar na realização de um relatório temático e exaustivo sobre a situação atual das prisões no país.

³³ Vide Auty K. & Liebling A. (2019), *Exploring the Relationship between Prison Social Climate and Reoffending*, *Justice Quarterly*, disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07418825.2018.1538421>



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos



**CENTROS DE INSTALAÇÃO
TEMPORÁRIA E ESPAÇOS
EQUIPARADOS**

4. Centros de Instalação Temporária e Espaços Equiparados

4.1. Considerações gerais

Em Portugal existe atualmente apenas um centro de instalação temporária (CIT) propriamente dito – a Unidade Habitacional de Santo António do Porto (UHSA). Todos os demais centros destinados à detenção de migrantes são espaços equiparados a centros de instalação temporária (EECITs)³⁴. No ano de 2018 o MNP realizou sete visitas a centros de instalação temporária e espaços equiparados, tendo monitorizado as condições destes. A visita de 14 de novembro ao EECIT de Lisboa contou inclusive com a presença da Provedora de Justiça. Nesta, o MNP visitou também a Unidade de Peritagem Documental do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Como o MNP teve oportunidade de confirmar, a UHSA destina-se, primordialmente e em regra, à detenção de imigrantes que aguardam execução de medida de afastamento do território nacional, nos termos do Artigo 146.º-A da Lei de Imigração, assim como de indivíduos que aguardam execução da pena acessória de expulsão, após cumprimento da pena de prisão, ou em caso de antecipação dessa execução³⁵. Por norma, os estrangeiros cuja entrada no país é recusada, nos termos do Artigo 38.º, n.º 4, da Lei de Imigração, bem como os requerentes de asilo a quem se aplique medida de detenção, nos termos do Artigo 35.º-A da Lei de Asilo, são detidos nos EECIT. Estes são, então, tipos de locais de detenção onde se encontram privadas de liberdade pessoas particularmente vulneráveis – estrangeiros e apátridas, incluindo crianças, alguns dos quais alvo de perseguição ou ameaça grave no seu país de origem.

Na prática, as condições de estadia e o tratamento oferecidos na UHSA em muito se diferenciam dos verificados nos centros equiparados. Entre outros, as diferenças na qualidade das instalações e a presença regular, no local de detenção, de profissionais e voluntários de diversas entidades externas tornam a experiência de detenção mais leve e condigna neste CIT.

Nos CIT e EECIT o MNP tem seguido os mesmos procedimentos de visita expostos na introdução a este relatório. No entanto, algumas especificidades merecem destaque. Face ao número total destes estabelecimentos, a comissão de coordenação do MNP decidiu seguir uma estratégia de acompanhamento regular dos mesmos. Para isso contribuiu ainda o facto de visitas realizadas nos anos anteriores terem demonstrado que os mesmos são locais onde persistem vários problemas tidos já como fatores de risco para ocorrência de tortura e maus-tratos. Os referidos espaços foram já alvo de seis recomendações no passado, havendo problemas que persistem.

³⁴ De acordo com a definição plasmada na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada, por último, pela Lei n.º 28/2019, de 29 de março, conhecida por Lei de Imigração, constituem «espaços próprios criados na zona internacional de aeroporto português para a instalação de passageiros não admitidos em território nacional e que aguardam o reembarque» (Artigo 3.º, al. bb)).

³⁵ Os regimes jurídicos de entrada permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional encontram-se plasmados na Lei de Imigração. Já a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, doravante Lei de Asilo, incide sobre a concessão de asilo ou proteção subsidiária.

O facto de, em particular os EECIT, constituírem centros pequenos permite aos visitantes observar todos os espaços da instalação e conversar com uma amostra significativa da população detida. Tais conversas são, normalmente, mantidas informalmente, em espaços comuns das alas, no pátio, ou nas camaratas existentes. A ausência de pessoal de segurança ou do SEF garante a sua maior liberdade e espontaneidade. Frequentemente são os detidos a aproximar-se dos visitantes. Uma vez que a população destes locais de detenção é constituída, maioritariamente, por cidadãos estrangeiros que não falam nem compreendem a língua portuguesa, a interação é sobretudo mantida em língua francesa, inglesa e espanhola. Algumas conversas apenas foram possíveis com recurso a ajuda de tradução por parte de outros detidos, nomeadamente de urdu para inglês ou de lingala para francês. Tem-se em atenção que os visitantes que se deslocam a estes estabelecimentos falem e compreendam bem o inglês, o francês e o espanhol.

4.2. Principais temas a considerar

4.2.1. Condições de detenção

a) Características dos espaços de detenção

No que toca às condições de detenção, há vários aspetos a analisar. Importa começar por uma breve caracterização dos espaços³⁶. A UHSA está instalada numa quinta na cidade do Porto, com um amplo espaço verde e com um campo de jogos com pavimento cimentado. Há também um pequeno pátio coberto, onde existe uma mesa de ténis de mesa, que é utilizado como espaço de fumo. O edifício da UHSA distribui-se por três pisos. No rés-do-chão existe uma sala de estar/de convívio, com mesas e cadeiras, sofás individuais e aparelho de TV e uma pequena biblioteca com livros em várias línguas. Neste piso estão as salas dos serviços administrativos e, também, do apoio médico, assegurado pelos «Médicos do Mundo», e de enfermagem. Existe ainda um espaço infantil, com brinquedos e livros para crianças. Nos dois pisos superiores estão as alas de alojamento, feminino e masculino. Cada detido dispõe de quarto privativo. Não existe uma ala própria para famílias, mas sim um quarto para as mesmas na ala feminina. A única queixa relevante que o MNP recolheu neste centro diz respeito à dimensão das camas, a qual já havia sido objeto de queixa, por diversas vezes, em visitas anteriores. Estas são maciços de alvenaria construídos para as crianças que habitavam no antigo colégio de justiça juvenil que, no passado, funcionou naquele edifício. Assim, indivíduos adultos, mesmo que de estatura média, terão alguma dificuldade em fazer uso das camas.

No que toca aos EECITs localizados no aeroporto de Lisboa e do Porto, estão instalados em espaços exíguos, tendo ambos dimensão diminuta. Ambos estão divididos em duas alas, uma para as pessoas cuja entrada no país foi recusada, e outra para requerentes de asilo. Cada uma das alas tem um espaço de refeições, composto por mesas e cadeiras e uma televisão. Existem

³⁶ Os espaços dos EECIT da Madeira e dos Açores não serão descritos por, no primeiro caso, o mesmo não estar operacional, e, no segundo, por este se encontrar por estrear no momento da visita do MNP.

depois camaratas, compostas por vários beliches e balneários. A disposição das camas limita a privacidade das pessoas, e por vezes, o descanso dos detidos – algo comentado em diferentes ocasiões. Inexiste qualquer espaço de descanso/lúdico, sendo tal função assegurada pela sala de refeições. No EECIT do Porto existe ainda, em ambas as alas, um quarto com mobiliário destinado a acomodar uma família com criança pequena, algo que inexistente no EECIT de Lisboa, onde as crianças são acomodadas junto de um dos progenitores numa das camaratas.

Estes EECIT são espaços pensados para estadias de pouca duração. Contudo, podendo a mesma prolongar-se até a um prazo máximo de 60 dias³⁷, estes acabam por limitar aspetos fundamentais do quotidiano da pessoa. Acrescenta-se que, em Lisboa, em vários momentos existiu sobrelotação, o que prejudica ainda mais o bem-estar de quem aí se encontra detido³⁸. Este espaço, pensando para albergar um número de detidos consideravelmente inferior ao por vezes aí instalado, tem sofrido uma pressão populacional considerável no último ano, fruto do aumento dos fluxos migratórios na Europa. A futura construção de um CIT em Almoçageme³⁹ poderá, espera-se, evitar muitos dos problemas que a este espaço se apontam.

Inversamente, no EECIT do Porto o MNP registou momentos de excessivo isolamento de quem aí se encontrava detido, tendo inclusive encetado diligências para transferir uma detida que se encontrava sozinha na ala feminina há 30 dias para a UHSA⁴⁰.

Quer o isolamento, quer a sobreocupação, em particular quando prolongados no tempo, constituem fatores de risco no que toca à possibilidade de ocorrência de tratamentos incompatíveis com a proibição de tratamentos desumanos e degradantes.

b) Acesso a bens pessoais

Na UHSA permite-se que os detidos tenham junto de si alguns bens pessoais, em pequenas malas que se encontram nos quartos privativos. Já nos EECITs foi observado que os detidos não possuem qualquer bem pessoal, para além da roupa que trazem no corpo e de outra que se encontra a secar no pátio, bem como de alguns produtos de higiene. Os detidos queixam-se de dificuldade de acesso às bagagens e a bens pessoais, referindo que o acesso às bagagens apenas se faz mediante autorização, a qual por vezes demora mais de um dia a ser concedida. Para além do mais, esta circunstância impede a troca e a lavagem regular do vestuário, o que pode até ter implicações ao nível da saúde pública.

³⁷ Cf. art. 35.º-B, n.º 1, da Lei de Asilo, e o art. 146.º, n.º 3, da Lei de Imigração. Findo este período máximo de privação de liberdade, os detidos saem necessariamente em liberdade.

³⁸ Nas três visitas realizadas ao EECIT do aeroporto de Lisboa, pôde comprovar-se a excessiva ocupação do centro, sobretudo na ala dos requerentes de asilo, e na camarata destinada a detidos do sexo masculino.

³⁹ Foi dito ao MNP que este CIT, que seria o segundo verdadeiro centro de instalação temporária em Portugal, abrirá ainda na primeira metade de 2019.

⁴⁰ A detida sofria de diabetes e tinha mais de 60 anos de idade. Apesar de referir que já tinha sido vista pelo médico, alegou não se sentir bem devido à doença. Queixava-se ainda de não ter companhia, não tendo ninguém com quem falar. As únicas pessoas que via durante o dia era a senhora da limpeza e a pessoa que lhe levava as refeições. Face à idade, situação de saúde, solidão e estado psicológico revelados pela detida, aliados ao tempo já decorrido no espaço exíguo e isolado do EECIT do aeroporto do Porto, o MNP encetou diligências destinadas à sua transferência imediata para a UHSA, onde a mesma poderia ter acesso a acompanhamento médico, psicológico e social permanente, bem como a espaços de descanso e de lazer. A solução de transferência foi imediatamente acolhida pela Direção Regional do SEF do Porto a 11 de julho de 2018, mas, devido aos trâmites necessários para o efeito, acabou por se efetuar apenas a 17 de julho.

O MNP considera que se deve possibilitar o acesso a bens pessoais dos detidos que não configurem ameaça ao bom funcionamento dos centros ou que ponham em causa as finalidades da detenção.

c) Alimentação

É frequente, em qualquer local de detenção, o MNP receber queixas quanto à alimentação, muitas das quais tidas como pouco relevantes ao se cingirem a questões de preferência individual. Contudo, alguns dos relatos referentes a este tipo de locais de detenção são, de facto, preocupantes. Neste ponto, o MNP pôde observar um contraste entre as condições da UHSA e as verificadas nos EECITs. A primeira dispõe de refeitório próprio, cuja ementa apresenta as possibilidades de refeição de peixe, carne, dieta e vegetariana. Evita-se o uso de alimentos que possam conflitar com a religião dos detidos, sendo ainda fornecidas refeições infantis quando se encontram crianças acolhidas na Unidade.

São bem diferentes as refeições fornecidas nos EECITs, onde a alimentação consiste em embalagens individuais de refeições normalmente usadas pelas companhias aéreas nas viagens de avião. Se, em si mesma, esta alimentação pode não ser considerada preocupante, já a sua repetição durante estadias que podem chegar aos 60 dias pode revelar-se insuficiente ou pouco saudável. Foram muitas as queixas referentes à má qualidade da alimentação, mencionando-se dores de estômago e perdas de peso. A diversidade alimentar favoreceria o bem-estar físico dos detidos.

d) Ocupação do tempo

Para além dos espaços de lazer e de convívio mencionados, a UHSA oferece ainda aos detidos atividades lúdicas e de ocupação do tempo diversificadas e regulares, que os mesmos podem frequentar livre e voluntariamente. As atividades decorrem duas vezes por dia e o programa é semanalmente afixado. No entanto, não existe pessoal destinado a promover atividades lúdicas e educativas para crianças. A justificação apresentada assenta no pouco tempo passado na Unidade por parte dos detidos.

Já nos EECITs, como referido, existe apenas um televisor, havendo pouco material adicional como livros ou jogos e não existindo também quaisquer atividades para os detidos, incluindo crianças. A maioria dos detidos passa, assim, grande parte do tempo deitada nos beliches ou a conversar na sala de refeições. A falta de adequadas infraestruturas é um entrave à maior oferta neste âmbito, mas ainda assim haverá possibilidade de explorar melhor as opções de leitura e de jogos de mesa.

4.2.2. Detenção de crianças e de outras pessoas vulneráveis

Contrariamente às crianças não acompanhadas, as crianças acompanhadas de seus pais são detidas com os mesmos, seja no CIT seja nos EECITs. Em três das visitas realizadas, o MNP

pôde observar a existência de crianças nos EECITs. Esta possibilidade de detenção de crianças, junto dos progenitores, em EECIT sofreu uma evolução positiva no decurso do ano de 2018. A 24 de julho, o Ministro da Administração Interna emanou despacho que determina que a permanência máxima no EECIT dos menores de idade inferior a 16 anos, quando acompanhados, seja (...) de 7 dias úteis. Findo este prazo, as crianças deverão ser recebidas pela Casa de Acolhimento de Refugiados gerida pelo Centro de Acolhimento de Refugiados. Os pais deverão acompanhar as crianças no referido centro.

Apesar de se reconhecer que esta evolução constitui um ponto positivo, o MNP considera que o superior interesse da criança conflitua com a sua privação de liberdade e detenção, seja em CIT ou EECIT – ainda que compreenda a dificuldade de ponderação de algumas situações, nomeadamente face a suspeitas de tráfico de seres humanos ou a receio de fuga. Esta é, aliás, posição partilhada pela jurisprudência e evoluções internacionais⁴¹. Acrescente-se que, quanto aos EECITs, estes espaços precisam de melhorar as condições para receber crianças mesmo por períodos até sete dias úteis⁴². Estas preocupações são partilhadas pelos entrevistados nesta situação. Por exemplo, na visita realizada a 22 de outubro, encontrava-se no EECIT do aeroporto de Lisboa uma criança com cerca de 3 anos de idade acompanhada pela mãe na ala de requerentes de asilo, que partilhou algumas queixas no que concerne à ausência de alimentação e materiais de higiene adequados para a sua filha.

Já a UHSA dispõe de espaços lúdicos e material para crianças, bem como ementas adequadas, existindo ainda um quarto para famílias que conta com casa de banho privada, na ala feminina. Contudo, a separação entre alas feminina e masculina implica que, no período da noite, o pai durma afastado da restante família – aspeto que não fomenta a unidade familiar. Na opinião do Mecanismo, todos os locais de detenção desta tipologia deveriam ter quartos para família adequados, como dispõe expressamente o Art. 35.º-B, n.º 7, da Lei de Asilo e 146.º-A, n.º 6, da Lei de Imigração.

No que toca a outras pessoas especialmente vulneráveis, como mulheres grávidas, vítimas de tráfico ou de tortura, tratamentos desumanos e degradantes ou de outras formas de violência, ou cuja vulnerabilidade decorra da idade ou do estado de saúde física ou mental, as mesmas estão, à partida, sujeitas às mesmas condições de detenção dos demais nos EECITs. De facto, o MNP aferiu da existência de procedimentos próprios para a sinalização de tais pessoas, verificando que, quer no EECIT de Lisboa, quer no do Porto, nenhum procedimento estava instituído nos termos e para os efeitos do artigo 35.º-B, n.º 8, da Lei de Asilo e do artigo 146.º-A, n.º 3, da Lei de Imigração. A deteção de situações de especial vulnerabilidade é feita de forma *ad hoc* e dependente da subjetividade dos funcionários presentes num dado momento. No que se refere a potenciais vítimas de tráfico, foi referido ao MNP que tem havido preocupação

⁴¹ V., neste ponto, os Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos *Rahimi c. Grécia*, Acórdão de 05/07/2011, queixa n.º 8687/08 e várias condenações sofridas pela França em 12/07/2016 a propósito da detenção de crianças migrantes, entre as quais *A.B. e outros c. França*, queixa n.º 11593/12. V., ainda, o Comentário do Comité dos Direitos da Criança n.º 22 (2017), sobre princípios gerais respeitantes aos direitos humanos das crianças em contexto de migração, que sublinha que a detenção de crianças migrantes não é conforme ao seu superior interesse. Neste sentido, importa ainda sublinhar que o Pacto Global para as Migrações, adotado em dezembro de 2018, e votado por Portugal, estabelece, no seu objetivo 13, a abolição total da detenção de crianças em processo migratório.

⁴² O MNP tem já alertado, em relatórios anteriores, para a inadequação dos EECITs para receber crianças, devido a vários fatores, como a inexistência de espaço próprio para poderem dormir com a família ou pelo menos com um dos adultos por elas responsáveis, a alimentação facultada, a falta de produtos de puericultura e de materiais lúdicos.

de formação dos oficiais no terreno para esse efeito e que, sendo detetada suspeita de tráfico, existe imediata comunicação ao Tribunal de Família e Menores.

O adequado tratamento de detidos neste tipo de locais de detenção sairia beneficiado pela existência e efetivação de procedimentos claros destinados a identificar pessoas especialmente vulneráveis, como vítimas de tráfico ou de tortura, tratamentos desumanos e degradantes ou de outras formas de violência, ou cuja vulnerabilidade decorra da idade ou do estado de saúde física ou mental (como dispõe o Art. 35.º-B, n.º 8, da Lei de Asilo e 146.º-A, n.º 3, da Lei de Imigração), devendo as mesmas receber imediato encaminhamento para um centro de acolhimento que disponibilize acompanhamento adequado permanente.

4.2.3. Falta ou manifesta insuficiência de contactos com o exterior

No espaço que funciona junto ao aeroporto de Lisboa há uma particularidade que pode consubstanciar um verdadeiro obstáculo à realização de visitas: os visitantes têm de passar pelo processo de acreditação junto da ANA, que importa o custo de 11 euros. Esta exigência constitui uma limitação importante ao que dispõe o Art. 35.º-B, n.º 4, da Lei de Asilo, onde se refere que «o acesso às instalações dos centros de instalação temporária só pode ser limitado por motivos de segurança, ordem pública ou gestão administrativa, desde que o acesso não seja fortemente limitado nem impossibilitado».

A raridade das visitas nestes locais de detenção é agravada pela restrição de contactos telefónicos permitidos nos EECITs. Nestes, os detidos não podem ter o telemóvel consigo por alegadas razões de segurança. Alguns detidos referiram que o facto de não poderem aceder aos telemóveis lhes inviabiliza a possibilidade de contactarem por outra via, já que não podem ter acesso aos contactos, registados unicamente nos telemóveis. Este aspeto contrasta com a prática verificada na UHSA, onde é permitido o uso controlado do telemóvel durante duas horas por dia, para além do acesso a telefone, num total de 50 impulsos. A possibilidade de utilização do telemóvel é importante para garantir um contacto assíduo dos detidos com o mundo exterior, nomeadamente com os seus familiares. Se esta possibilidade é benéfica, a própria limitação, na UHSA, ao período entre as 14h e as 16h mereceu alguns reparos por parte dos detidos – estas são, de facto, horas em que as pessoas normalmente trabalham, dificultando assim o efetivo contacto com familiares e amigos. Apesar de, como explicado pelo SEF, este horário visar salvaguardar a dinâmica da instituição, garantindo a presença em atividades, consultas e o próprio contacto interpessoal entre detidos, deveria ser considerada uma alteração do horário para período mais tardio.

A possibilidade de uso de outros meios de comunicação, de forma a cumprir-se o Art. 35.º-B, n.º 3 da Lei de Asilo e 146.º-A, n.º 1, da Lei de Imigração, é, porém, limitado e pouco claro. No EECIT de Lisboa, apenas é permitido aos detidos falar 5 minutos por telefone durante todo o período da detenção que, lembre-se, pode chegar – e chega frequentemente – aos 60 dias. Nestes casos mais extremos, tal significa uma média de 5 segundos por dia. Findo este período, alegam os detidos que apenas poderão estabelecer mais comunicações se tiverem moedas ou cartão. Foi referido que alguns têm dinheiro nas malas, mas que a cabine telefónica

existente no EECIT apenas funciona com cartão ou com moedas, não existindo procedimentos para trocar notas por moedas⁴³.

Na ala das recusas de entrada, os detidos referem que a limitação de contactos com o exterior pode inviabilizar a procura e conversa com advogado antes da efetivação da medida de regresso, podendo assim impedir qualquer medida que impeça a mesma. Na ala dos requerentes de asilo, foram várias as pessoas que, esgotados há muito os cinco minutos de conversação, relataram estar há muitos dias – alguns há mais de 40 dias – sem saber notícias da família, não podendo, também, contactar com instituições ou advogado. Discutido o tema com o SEF em várias visitas, em todas elas se manteve a afirmação de que os detidos podem requerer a realização de chamadas telefónicas. No entanto, as pessoas com quem as equipas do MNP tiveram possibilidade de conversar ou desconheciam essa possibilidade, ou afirmaram que os pedidos são recorrentemente negados.

O MNP está extremamente preocupado com esta situação de manifesta insuficiência de contactos com o exterior. Muitas das pessoas que se encontram na ala dos requerentes de asilo são pessoas que relataram fugas dos seus países de origem, com receio de perseguição ou de maus-tratos, e que deixaram a família para trás. Várias revelaram muita apreensão e ansiedade com o estado das pessoas que deixaram no seu país, não conseguindo ter notícias nem transmitir como se encontram⁴⁴.

Nestas circunstâncias, pode observar-se que muitos detidos manifestam um estado emocional muito frágil, estando em sério risco a sua saúde mental. Num ambiente que, ainda para mais, não fornece apoio psicológico adequado, o contexto em que as pessoas chegam ao país, associado à incerteza, insegurança e quebra de laços familiares é conducente a frequentes situações de alegada depressão. Esta ligação fica clara nas palavras de um detido: *«please change the rules. Let people either call or have cell phones. After 60 days here, people get mind sick [sic]. Food and water are important, but the mind is more important than anything»*.

Esta situação para além de constituir uma direta afronta à lei (artigo 35.º-B, n.º 3, da Lei do Asilo e artigo 40.º, n.º 1, da Lei de Imigração), pode constituir um tratamento desumano e degradante. A possibilidade de contacto com o exterior deve, então, ser alargada, garantindo-se o direito a manter conversas em privado, e a adequada informação dessa possibilidade aos detidos, dando-se assim cumprimento integral ao disposto no Art. 35.º-B, n.º 3, da Lei de Asilo e 146.º-A, n.º 1, da Lei de Imigração.

⁴³ Já no EECIT do Porto foi referido não ser entregue qualquer cartão telefónico aos detidos, bastando os mesmos solicitar ao pessoal do SEF que lhes seja permitido efetuar chamadas.

⁴⁴ Uma requerente de asilo, detida no EECIT de Lisboa, relatava que, tendo chegado a Portugal, usou o seu crédito telefónico para transmitir à família onde se encontrava. No entanto, tendo-lhe sido transmitido que um dos filhos se encontrava bastante doente, pediu para regressar ao país de origem. Relatava a mesma ter já sido diversas vezes conduzida à porta de embarque, tendo sempre voltado para trás, não lhe sendo explicados os motivos para tal. Esta situação durava há cinquenta dias, e a detida não possuía mais crédito telefónico para contactar com a família e saber do estado de saúde do filho. Foi relatado pelos demais detidos que a mesma se encontra em estado psicológico muito frágil, acordando várias vezes a gritar e passando por situações de automutilação. Após intervenção da Provedoria de Justiça foi facultada à requerente de asilo a possibilidade de comunicar com a família.

4.2.4. Falta de informação

a) Informação sobre o funcionamento do Centro

Mais uma vez, também aqui as situações entre os dois locais de detenção são profundamente díspares. Na UHSA, os detidos entrevistados conhecem bem os direitos e regras de funcionamento do Centro, que, aliás, se encontram afixados em vários pontos, tal como os horários das várias atividades proporcionadas. Folhetos sobre as condições de detenção e funcionamento da Unidade estão disponíveis e são distribuídos em nove línguas diferentes.

A mesma circunstância não se verifica nos EECITs. De algumas entrevistas resultou que os utentes nem sempre são informados dos direitos e funcionamento dos locais de detenção. No EECIT do Porto foram consultados os documentos destinados a prestar informações aos detidos sobre as razões e condições da detenção, bem como sobre os seus direitos. Disponíveis em apenas quatro línguas (português, inglês, francês e espanhol) e sem prática recorrente de recurso a intérprete, nem sempre há uma compreensão adequada dos direitos dos detidos. O mesmo tipo de relatos foi verificado no EECIT de Lisboa.

É importante garantir adequado conhecimento sobre aspetos como a data de visita de médicos ou o direito a ser visitado por familiares ou por advogados, dando assim cumprimento cabal ao que se dispõe no Art. 35.º-B, n.º 2, da Lei de Asilo e 146.º-A, n.º 5, da Lei de Imigração. Na falta de folheto na língua do detido, deverá recorrer-se a tradutor. O mesmo vale para a informação sobre motivos de detenção e decisões tomadas no decurso dos procedimentos, a abordar de seguida.

b) Informação sobre os motivos de detenção e o estado do processo

Para além do conhecimento dos direitos gozados durante a detenção, as pessoas instaladas nos CIT devem ter acesso a informação sobre o andamento dos seus processos e dos motivos da sua detenção. Na UHSA, os detidos entrevistados conhecem bem estas últimas, demonstrando apenas alguma incerteza quanto ao futuro e data do afastamento. Os casos em que o MNP detetou alguma incerteza foram relatados ao SEF, que imediatamente demonstrou ter informado, na medida do possível, os detidos das datas de afastamento do território e do destino respetivo.

O mesmo já não se pode verificar na maioria dos casos nos utentes dos EECITs, em particular do EECIT de Lisboa. Nas várias visitas, o MNP verificou que vários detidos desconheciam se já tinha sido tomada decisão sobre o seu caso, ou qual o conteúdo da mesma. Enquanto alguns referiam conhecer a decisão, porque o Conselho Português para os Refugiados já se havia deslocado ao EECIT para explicar a mesma, outros referiam desconhecer se fora tomada alguma decisão sobre a sua situação. Vários requerentes de asilo pediram à equipa de visitantes que explicasse e traduzisse alguns documentos que tinham recebido, já que estavam todos em português. Mais referiram ter sido obrigados assinar a notificação final de recusa do pedido, sem conhecerem verdadeiramente o seu teor. No final dos documentos consta a menção de que *«a notificação foi lida ao requerente na língua _____, que compreende ou*

seja razoável presumir que compreenda». Alguns dos documentos exibidos não continham referência a qualquer língua.

Confrontado com esta situação, o SEF explicou que, por vezes, não há tempo para se explicar a decisão de recusa, já que esta tem de ser tomada dentro de um prazo muito curto⁴⁵. Findo este prazo, a decisão tem de ser assinada, sob pena de os trâmites procedimentais serem levados a cabo para além do mesmo. Apesar de o fluxo no EECIT de Lisboa ser considerável e os recursos humanos do SEF insuficientes, o MNP não deixa de assinalar a importância de encontrar soluções alternativas – antes da abertura do CIT Almoçagem – para ultrapassar este problema.

Para além desta falta de informação, pôde verificar-se um desconhecimento sobre a tramitação processual. A maior parte dos detidos apenas está ciente de que só poderá permanecer no centro durante 60 dias. O SEF refere a falta de tradutores em número suficiente e com disponibilidade imediata para acompanhar as entrevistas no decurso dos procedimentos de asilo. A maior parte das entrevistas realiza-se em português, inglês ou francês, mas reconhece-se que lingala, árabe, farsi, ou urdu são também algumas línguas frequentemente faladas no EECIT. Toda esta situação contribui para um sentimento de detenção sem propósito ou fim específico, outro fator passível de agravar a saúde mental dos detidos. Cumpre relembrar que os requerentes de asilo alegam sofrer perseguição ou risco de sujeição a tratamentos desumanos e degradantes nos seus países de origem. De facto, nos primeiros contactos com os visitantes, os detidos procuram sobretudo falar da experiência de medo e fuga do país. Este eventual trauma pré-existente é motivo suficiente para garantir um tratamento adequado à particular vulnerabilidade de quem se encontre nesta situação.

4.2.5. Apoio jurídico

A prevenção de um sentimento de desorientação geral e a duração elevada que o período de detenção pode alcançar, aliados à complexidade da tramitação de um procedimento de asilo ou da rapidez da execução de uma decisão de recusa de entrada e posterior retorno, reclamam apoio jurídico por profissional habilitado desde o momento inicial até à decisão final e eventual recurso contencioso da mesma, dando-se, assim, cumprimento ao artigo 35.º-B, n.º 2, da Lei de Asilo e 40.º, n.º 2, da Lei de Imigração.

O Conselho Português para os Refugiados é notificado dos pedidos de asilo deduzidos⁴⁶. Ainda assim, alguns detidos referiram dificuldades de comunicação com o CPR, a qual apenas se efetivaria após a decisão respeitante ao pedido, para efeitos de eventual interposição de recurso para os tribunais administrativos. Ora, um apoio jurídico eficaz reclamaria um acompanhamento mais amplo, desde o início do procedimento. Tal ganha importância acrescida pelo facto de a equipa do MNP ter recebido, numa das visitas que realizou, relatos de maus-tratos alegadamente levadas a cabo pelos oficiais do SEF durante o controlo à entrada em território nacional. No entanto, após imediata comunicação ao SEF, sem revelar a identidade

⁴⁵ Cf. artigo 24.º, n.º 4, da Lei de Asilo (sete dias).

⁴⁶ Cf. artigo 24.º, n.º 1, da Lei de Asilo.

das alegadas vítimas por motivos de confidencialidade, não foi possível verificar a veracidade das mesmas. Este tipo de relatos não se repetiu em visitas de seguimento da situação.

A efetividade do apoio judiciário depende também do facto de os detidos serem informados da possibilidade de recorrer a advogado, de aceder a contactos de advogados no país, e de os advogados terem a possibilidade de aceder à zona detentiva sem constrangimentos, para aí se reunirem com os seus clientes. No EECIT do Porto, o MNP pôde confirmar que os advogados podem entrar no mesmo sem quaisquer constrangimentos. No entanto, no EECIT do aeroporto de Lisboa, tal como as visitas, também aos advogados é cobrada a quantia de 11 euros de acreditação para poderem entrar no centro. A esta dificuldade acresce o tempo de espera, por vezes longo, imposto aos advogados para lhes ser possibilitada tal entrada. Uma detida encontrada na zona das recusas de entrada referiu que a sua advogada teve de ficar 4h à espera para poder ser credenciada para entrar no mesmo⁴⁷. Foi transmitido o receio de que, com estas formalidades, os advogados já não cheguem a tempo para falar com os detidos antes de os mesmos embarcarem em voo de regresso.

Conclui-se que deverá ser assegurado o acesso a advogado em todas as fases do procedimento, devendo os detidos ser informados desse direito, bem como ter acesso a listas de advogados. Neste particular, deverá ser ponderada a possibilidade de realização de protocolo com a Ordem dos Advogados (seria uma forma de garantir os direitos constantes dos arts. 49.º, n.º 7, 25.º, n.º 4, e 35.º-B, n.º 2, da Lei de Asilo e arts. 40.º, n.º 2, e 146.º-A, n.º 2, da Lei de Imigração). Neste contexto, devem ser debatidas em conjunto com o Ministério da Administração Interna, o Ministério da Justiça e a Ordem dos Advogados formas de prestação de apoio judiciário aos detidos, por exemplo através da criação de escalas de prevenção de advogados nos aeroportos⁴⁸.

4.2.6. Acesso à saúde

O EECIT de Lisboa é visitado pelos Médicos do Mundo três vezes por semana. Estes médicos atuam em regime de voluntariado, tendo sido referido pelo SEF que têm alguma flexibilidade no que toca aos dias de visita. Apesar de existir alguma articulação com a Cruz Vermelha a nível de primeiros socorros e apoio de enfermagem, no aeroporto, e com a Direção-Geral de Saúde, para os casos mais graves, as visitas médicas ao EECIT não têm a regularidade desejável.

⁴⁷ O próprio MNP foi já sujeito a credenciação e a um longo período de espera para entrar no EECIT de Lisboa, na visita realizada em março, já que os funcionários da ANA não consideraram suficiente o cartão de livre-trânsito de que os visitantes, com estatuto de autoridade pública, são portadores. Esta prática, para além de ilegal, pode consubstanciar um forte entrave à eficácia das visitas do MNP, que se processam sem aviso prévio. O SEF tem referido nada poder fazer para ajudar o MNP a aceder ao referido espaço. Mais referiu estar a discutir-se, futuramente, a possibilidade de se aceder diretamente ao EECIT via instalações do SEF, que têm elevador direto para o espaço, mas que isso poderá acarretar custos. Não obstante, nas visitas realizadas em outubro e novembro, o MNP pôde já entrar livremente no EECIT, mediante exibição do livre-trânsito.

⁴⁸ Outro problema que cumpre mencionar prende-se com o processo de autorização judicial de permanência nestes espaços para lá de 48 horas, nos termos do art. 35.º-A, n.º 6, da Lei de Asilo, para requerentes que deduzam pedido de asilo no posto de fronteira, e nos termos do art. 38.º, n.º 4, da Lei de Imigração, nos casos de recusa de entrada. Foi-nos referido pelo SEF, no decurso de uma das visitas, que tal autorização é obtida por *e-mail*. A ser assim, os problemas que se abrem são tão complexos – nomeadamente, quanto à garantia do contraditório e à ponderação de necessidade de aplicação da medida – que justificariam, por si só, uma investigação autónoma, a realizar em 2019. Por falta de tempo e de recursos, não conseguimos efetuar-la no decurso deste ano.

O MNP recebeu alguns relatos de detidos que mencionavam este problema, alegando que não saberiam quando seriam novamente vistos por médicos.

É ainda preocupante a falta de acompanhamento psicológico regular dos detidos. Esta situação é tão mais premente quando os mesmos, em especial os requerentes de asilo, poderão estar em situação de ansiedade e eventual stress pós-traumático, como já se referiu. Neste ponto, importa referir que o MNP já havia emitido uma recomendação anterior, instando à criação de uma estrutura de apoio psicológico para os detidos, a qual não foi acatada.

A UHSA oferece, neste ponto e uma vez mais, uma boa prática. Dentro da Unidade, a existência de um gabinete médico permite aos detidos marcar consultas e ser acompanhados diretamente quanto a outros problemas que possam ter. Mensalmente, há uma visita da Unidade de Saúde Pública, que garante a administração de vacinas, devidamente documentada em termos que permitem a articulação com o sistema de saúde no país de destino. Este aspeto ganha maior relevância quando se sabe que algumas das doenças que se procura prevenir são ainda endémicas em boa parte desses países. Foram ainda referidos canais privilegiados com a maternidade mais próxima, para casos de obstetrícia, ginecologia e pediatria. Para além disso, ela é também visitada, assiduamente, pelos Médicos do Mundo.

4.2.7. Acesso por parte de Organizações Não Governamentais (ONGs)

Na UHSA, para além dos Médicos do Mundo outras ONGs prestam apoio aos detidos: existe um gabinete permanente do Serviço Jesuíta aos Refugiados e, à data da visita de julho, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) estava também presente, sendo prestados aconselhamento e apoio por ambas as organizações. A abertura da UHSA a entidades externas permite aliviar a ideia de uma estrutura prisional, tornando o ambiente mais favorável à saúde física e psíquica dos detidos.

Já os EECITs constituem centros mais fechados e isolados. No EECIT de Lisboa garante-se o acesso por parte dos Médicos do Mundo e articulação com o Conselho Português para os Refugiados, que se desloca às instalações apenas quando é notificado de decisões de indeferimento de pedidos de asilo. Assim, às referidas organizações apenas é facultado acesso ao centro pontualmente e com fins exclusivos de apoio médico e jurídico. Não existe, pois, qualquer organização no local, destinada a proporcionar um acompanhamento mais próximo e regular dos detidos. O referido isolamento, aliado à falta de acompanhamento psicológico e à referida limitação dos contactos com o exterior, pode contribuir para o degradar de estados emocionais já frágeis, com possíveis resultados nocivos para a sua saúde mental.

Sobre a presença de entidades externas, o MNP considera que deverá ser promovida, em todos os espaços, a abertura sem condicionamentos à visita de familiares dos detidos, e ainda de voluntários e de ONGs dedicadas aos direitos humanos dos migrantes, das populações vulneráveis ou da saúde, como acontece atualmente na UHSA, e ainda a educadores que proporcionem atividades lúdicas e educativas para as crianças (possibilidade que se encontra expressamente prevista no Art. 146.º-A, n.ºs 4 e 7, da Lei de Imigração).

4.3. Breve reflexão para o futuro

Na sequência das visitas realizadas aos CIT e EECITs no decurso de 2018, procurou-se sempre comunicar imediatamente as situações mais urgentes ao SEF, tendo as mesmas sido imediatamente resolvidas ou averiguadas. O SEF e o MNP estão de acordo no sentido de que os EECITs não oferecem condições para acolher pessoas durante o período de 60 dias. Devem ser tomadas medidas no sentido de limitar, dentro do possível, a permanência dos detidos em EECIT para além de 48 horas.

Ao longo de 2018 procurou-se ainda estabelecer pontos de entendimento e canais de comunicação com as autoridades relevantes para resolução de problemas a longo prazo, tendo sido demonstrada disponibilidade para o efeito, o que é um bom ponto de partida para o desenvolvimento de melhores condições para quem se encontra detido nos CIT e EECITs. Destaca-se, neste âmbito, as reuniões da Provedora da Justiça com o Ministro da Administração Interna e com o Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Nestas foram debatidas várias questões acima abordadas, concluindo-se que a abertura de um novo CIT em Almoçageme, para receber, maioritariamente, pessoas que hoje seriam acolhidas pelo EECIT de Lisboa, permitirá minorar vários dos problemas referidos ao longo desta análise, muitos deles associados a insuficiências de infraestruturas e à falta de recursos humanos e financeiros do SEF. Este é um motivo de confiança no MNP na evolução positiva de temáticas previamente abordadas, e que serão alvo de seguimento ao longo de 2019.

O MNP continuará a proceder a um acompanhamento ativo destes locais de detenção, através de visitas regulares e contactos com o SEF e, no seu global, com o Ministério da Administração Interna. Continuará, pois, a ser dada prioridade à monitorização dos CITs e EECITs, através da regularidade de visitas e de uma ativa procura de informação sobre medidas tomadas e sobre a evolução de diversos problemas detetados. Pretende-se, assim, prosseguir com o debate de ideias e a sugestão de práticas que permitam continuar a eliminar fatores de risco para quem se encontre detido.



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

5. Centros Educativos

5.1. Considerações gerais

O internamento em Centro Educativo é a medida com o maior grau de restrição da liberdade de entre o elenco taxativo de medidas tutelares educativas suscetíveis de serem aplicadas a crianças ou jovens que, com a idade compreendida entre os doze e os dezasseis anos, pratiquem factos qualificados pela lei penal como crime. Por conseguinte, tendo presente o âmbito do mandato conferido pelo PFCAT, a intervenção do MNP privilegia naturalmente o acompanhamento destes espaços, onde a necessidade de educação do jovem para o direito exige e fundamenta uma maior compressão de outros direitos fundamentais. A realidade observada nos Centros Educativos permite verificar não apenas as condições concretas em que os jovens se encontram e o modo como é executada a medida de internamento, mas também o modo como outros sistemas essenciais se organizam para dar resposta aos problemas reais destes jovens⁴⁹.

No planeamento das visitas realizadas no ano de 2018 tomou-se em consideração os conhecimentos e a experiência adquirida ao longo dos anos mais recentes pelo MNP, designadamente a que se encontra consubstanciada no relatório especial elaborado em 2016. Nessa altura, e dados posteriores vieram reforçar essa evidência, verificou-se que muitos jovens internados em Centro Educativo tinham diagnosticado problema de saúde mental e que a resposta específica no domínio dos cuidados de saúde diferenciados não era adequada.

Simultaneamente, nas visitas realizadas em 2018, privilegiou-se, no plano metodológico, o contacto direto com os jovens que se encontravam internados em Centro Educativo, correspondendo, assim, não apenas ao cumprimento dos direitos de participação e de audição que lhes são reconhecidos, mas permitindo também ao MNP ter acesso a informação prestada por quem vive diariamente a realidade de privação de liberdade nos Centros⁵⁰.

Pese embora se tenham mantido outros métodos de recolha de informação, designadamente o contacto com a Direção e funcionários do Centro Educativo, a recolha de informação documental e a observação direta, a interação sem mediação com os jovens revelou-se fundamental para aprofundar o conhecimento do MNP sobre o funcionamento dos Centros. Esta circunstância foi particularmente evidente na descrição que os jovens fizeram sobre como sentiam de uma forma especialmente intensa as limitações aos contactos com as suas famílias. Permitiu, ainda, concluir pela maior consciencialização dos jovens relativamente aos direitos por si titulados, ainda que em situação de privação de liberdade.

⁴⁹ São conhecidas as exigências e as necessidades específicas que estas crianças ou jovens têm sob o ponto de vista do desenvolvimento físico, educativo e emocional o que determina respostas claras e apropriadas por parte de diversos sistemas de suporte do Estado como a Saúde, a Educação, a Justiça e a Segurança Social. Não é, por isso, incomum verificar que a transição das crianças e jovens do sistema de proteção para o sistema tutelar educativo tende a ocorrer devido à ineficácia ou à falta de respostas adequadas de outros sistemas, ficando muitas vezes o sistema de justiça com o compromisso de resolver os problemas que exigem naturalmente a intervenção de diversos outros sectores.

⁵⁰ As entrevistas realizadas aos jovens tiveram sempre por base a sua adesão totalmente livre e voluntária, sendo feitas em condições que permitiram respeitar integralmente a confidencialidade do que foi transmitido à equipa de visitantes.

Esta metodologia foi seguida nas visitas realizadas a todos os Centros Educativos do país, a saber: Bela Vista (Lisboa), Navarro de Paiva (Lisboa), Olivais (Coimbra), Padre António Oliveira (Caxias), Santa Clara (Vila do Conde) e Santo António (Porto). Necessariamente, a realidade encontrada nas visitas a cada um destes Centros foi diferente, não só pela diversidade geográfica e pela diferença de regimes de execução das medidas, mas também pelo facto de acolherem jovens do género masculino ou feminino. Todavia, apesar de todas estas diferenças, foi possível identificar um conjunto de problemas sistémicos e transversais a todo o sistema tutelar educativo que de seguida se apresentam.

5.2. Principais temas a considerar

5.2.1. Saúde mental

O MNP tem prestado particular atenção à problemática da saúde mental associada à privação de liberdade. Os Centros Educativos, acolhendo uma população delinvente jovem e, por conseguinte, particularmente vulnerável, são locais de detenção que denotam uma prevalência de problemas no âmbito da saúde mental, como já havia sido aferido num questionário desenvolvido pelo MNP em 2015 sobre patologias de foro mental e modelos de assistência psicológica aos jovens educandos⁵¹. Estas questões, de impacto e relevância fundamentais para o bem-estar e educação para o direito dos jovens, continuaram então a ser seguidas de perto nas visitas do Mecanismo durante o ano de 2018.

Neste contexto, constituiu motivo de apreensão a inexistência de unidades terapêuticas autónomas para casos agudos de patologias do foro mental, medida prevista desde 2015, mas que, infelizmente, ainda não foi concretizada. Acresce, ainda, a ausência de alternativas nesta sede, designadamente face à não criação de unidades de cuidados continuados integrados de saúde mental, tal como previsto no Decreto-Lei n.º 8/2010, de 28 de janeiro, e em alegada fase de concretização⁵². A definição de critérios objetivos destinados a identificar as equipas e unidades piloto para a prestação de cuidados continuados e integrados de saúde mental é um dos principais vetores do Plano de Saúde Mental atualizado para o período 2017-2020⁵³. Espera-se que, com a efetiva implementação do mesmo, se garanta esta mesma prestação de cuidados continuados integrados de saúde mental aos jovens educandos⁵⁴.

Face ao elevado número de jovens internados em Centros Educativos com problemas de saúde mental, a relevância de criação de adequados mecanismos de resposta torna-se

⁵¹ Disponível em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/ce_mnp_05012017.pdf

⁵² Institui a última vertente estrutural do Plano Nacional de Saúde Mental 2007-2016 e procede ao alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI).

⁵³ Cf. o Despacho n.º 1269/2017 de 6 de fevereiro, que autoriza as Administrações Regionais de Saúde a assumir os compromissos plurianuais dos contratos-programa celebrados com as entidades integradas ou a integrar a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), na área específica da saúde mental, em: https://dre.pt/home/-/dre/106396948/details/maximized?serie=II&parte_filter=31&dreid=106396928

⁵⁴ A reorganização dos Serviços de Psiquiatria da Infância e Adolescência constitui também uma das propostas constantes do «Relatório da Avaliação do Plano Nacional de Saúde Mental 2007-2016 e propostas prioritárias para a extensão a 2020», disponível em <https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/08/RelAvPNSM2017.pdf>

evidente. Estes locais de detenção não podem ser o único instrumento – até por nem sempre se revelarem idóneos – para albergar uma população composta por jovens em percurso de risco, mais do que delinquência, e em patamares de inimizabilidade agravada em razão de doença.

Por último, o MNP observou a necessidade de, em articulação com as autoridades da Saúde, ser reforçado o contingente de quadros médicos especializados (pedopsiquiatras) nos diversos centros educativos, para que o diagnóstico de casos mais complexos se processe de forma mais célere, e o acompanhamento seja mais constante.

As considerações acima elencadas ecoam as preocupações avançadas pelo MNP numa recomendação à DGRSP, com base nas visitas efetuadas em 2018⁵⁵.

5.2.2. Relacionamento com o exterior

Como referido nas considerações gerais, o MNP procurou, ao longo de 2018, manter um contacto mais direto e extenso com os jovens em cumprimento de medida de internamento. Estas conversas conduziram a preocupações associadas ao impacto nos jovens: *i)* dos reduzidos tempos de realização e recebimento de chamadas telefónicas do exterior, nomeadamente para contacto com os familiares; *ii)* de algumas limitações ao contacto direto através de visitas; *iii)* e das problemáticas associadas às saídas autorizadas dos Centros.

Quanto ao primeiro tema, por regra, a um jovem em tais condições é permitido efetuar duas chamadas semanais (com duração de três minutos cada) e receber três (duração de cinco minutos), para um total de vinte minutos por semana. Este tema, discutido com responsáveis dos Centros visitados⁵⁶ e também presente na Recomendação *supra* referida, levou a que se sugerisse a revisão do número e duração das chamadas telefónicas permitidas aos jovens educandos. A DGRSP mostrou abertura para esta alteração, que merecerá seguimento ao longo de 2019.

No mais, constatou-se que o contacto direto, através de visitas, nem sempre ocorre com a frequência desejada. Tal foi notório em Centros cuja população se encontre geograficamente deslocada do local de residência da sua família, caso do Centro Educativo dos Olivais, em Coimbra, habitado maioritariamente por jovens do Porto ou de Lisboa. Sugeridas formas alternativas de contacto – *v.g.* videochamadas – para colmatar eventuais deficiências, de novo houve abertura da DGRSP para alterar esta situação, em benefício dos jovens privados da sua liberdade.

Por último, ainda neste domínio constitui fator de risco a (eventual falta de) concordância prática entre os regimes de execução da medida de internamento em Centro Educativo previstos na Lei – aberto, semiaberto e fechado – e o faseamento da medida que resulta de regulamentação interna da Direção-Geral⁵⁷.

⁵⁵ Recomendação n.º 1/MNP/2019, em <http://www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=127&idi=17854>

⁵⁶ Destacam-se aqui as visitas realizadas aos Centros Educativos Padre António Oliveira, dos Olivais, e Centro Educativo de Santo António.

⁵⁷ A fase 1 («integração») e a fase 2 («aquisição») completam o processo de admissão, sendo que as últimas etapas (a fase 3, «consolidação», e a fase 4, «autonomia») traduzem já a progressão do jovem, devendo conduzir à sua autonomia.

Se é certo que, tanto a diferenciação de regimes como o faseamento têm acolhimento no texto legal⁵⁸, as visitas permitiram ao MNP concluir pela existência de limites às saídas autorizadas para o exterior em função da fase de aquisição de competências em que os jovens se encontram, e não do regime titulado. Tal pode significar que um jovem no início do respetivo processo de adaptação e aquisição de competências seja impedido de ir a casa, em função de aplicação de normas regulamentares – algo que não se coaduna necessariamente com os regimes abertos ou semiabertos de execução da medida de internamento. Esta eventual dissonância entre o estatuto jurídico do jovem e a evolução por si perfilhada em termos de competências, sobretudo quando as fases de admissão se prolongam no tempo, pode ser prejudicial ao desenvolvimento de comportamentos e ligações sociais dos jovens privados da sua liberdade. A adequada ponderação técnica, em razão do caso, da progressão/regressão do jovem é fundamental para garantir o equilíbrio agora debatido.

Estando a viver um período particularmente complicado das suas vidas, os jovens educandos demonstram, frequentemente, necessidades acrescidas e específicas de ligações com o mundo exterior, cruciais para o sucesso da reinserção do jovem após a saída do Centro. Salvaguardando-se situações críticas e limitações definidas pelo Tribunal, o MNP considera que se deve incentivar a manutenção e desenvolvimento de relações pessoais com o exterior nas suas várias manifestações, algo que poder atenuar os efeitos nocivos decorrentes da exclusão e reclusão associadas ao internamento.

5.2.3. Questões organizacionais

Ao longo do ano o MNP confirmou a falta de Técnicos Profissionais de Reinserção Social (TPRS), invariavelmente abaixo dos índices desejados, *maxime* para efeitos do desempenho das funções de monitor. A morosidade dos processos de recrutamento e de seleção destes quadros especializados vem impedindo a adequada e necessária dotação de recursos humanos, aos quais é solicitada presença contínua junto dos educandos, em regime de rotatividade (turnos de oito horas).

Também as dificuldades que resultam do alargamento dos períodos de trabalho foram registadas com particular acuidade. Os procedimentos desencadeados pelos serviços parecem não ter resolvido, até ao momento, os constrangimentos invocados. A questão em si não é nova, tendo já em 2015 o MNP recomendado que fosse ponderada a criação da carreira especial de TPRS, obviando assim os constrangimentos inerentes ao regime de contratação das carreiras gerais (v.g. limite de idade, especificidades de género, aptidão psicológica, requisitos físicos), que obstaculizam o desempenho cabal das funções atribuídas no terreno.

⁵⁸ Cf. o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 323-D/2000, de 20 de dezembro, que aprova o regulamento geral e disciplinar dos Centros Educativos.

5.2.4. Outros

A implementação prática do sistema de supervisão intensiva parece estar sedimentada, com identificação pontual de casos bem-sucedidos em todas as valências visitadas. Contudo, estes casos têm sido processados através do regresso ao meio familiar, sendo ainda necessário concretizar a instalação das residências de transição destinadas a jovens saídos do Centro Educativo, na esteira do previsto nos artigos 158.º-A e 158.º-B da Lei Tutelar Educativa, e definidas no Decreto-Lei n.º 42/2018, de 12 de junho, e em conformidade com a recomendação formulada pelo MNP no âmbito do relatório especial de 2015. Apenas quando tal se verificar se poderá atingir efetivamente as finalidades da supervisão intensiva, tendo em conta o necessário período de autonomização e responsabilização por que devem passar os educandos, concluído o cumprimento da medida.

Destaca-se ainda a saudável dinâmica encontrada na esmagadora maioria das valências, testemunhada pelas entrevistas realizadas aos jovens ali acolhidos, o que parece ser uma consequência do empenho e trabalho desenvolvidos pelos profissionais envolvidos, em particular pelas Direções. Alguns dos jovens indicaram inclusive que teriam melhores condições de vida nos centros do que em liberdade, o que, aliás, não estará dissociado do contexto socioeconómico de alguns dos entrevistados. As oportunidades de educação e a natureza dual da permanência em Centro Educativo – de proteção e limitação – também foram captadas pelas equipas do MNP.

A coexistência entre jovens em regime aberto e semiaberto, e em regime fechado, quando existente, é geralmente prosseguida de forma pacífica e sem restrições de qualquer espécie, para além daquelas resultantes da própria institucionalização, mostrando-se ainda como fator equitativo na gestão de tarefas ocupacionais e tempos livres⁵⁹.

A normal convivência entre os jovens do género masculino e feminino, a propósito de cerimónias organizadas internamente, representa um exemplo das boas práticas que vem sendo desenvolvidas em algumas valências, desejando-se que tais objetivos assim prossigam, num quadro de lotação que se supõe cada vez mais exigente no futuro.

Finalmente, sublinha-se o trabalho de articulação que vem sendo mantido com as Unidades de Saúde Familiar das áreas de localização das instituições, o que possibilita que a todos os jovens educandos esteja atribuído médico de família.

5.3. Breve reflexão para o futuro

Em resultado das visitas realizadas aos Centros Educativos no ano de 2018, a Provedora de Justiça, na qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção, emitiu, em fevereiro de 2019, uma Recomendação dirigida à DGRSP. Não obstante esta Recomendação se situar fora do âmbito temporal do presente Relatório, não deixa de ser importante fazer referência a esta tomada de posição, dado que tem como referência temporal o ano que agora se reporta. O futuro próximo

⁵⁹ Veja-se o caso feliz do Centro Educativo de Santa Clara, agora reorganizado em regime misto.

da atividade do MNP no domínio dos Centros Educativos passará, naturalmente, por acompanhar a forma como as autoridades darão, ou não, resposta às modificações recomendadas⁶⁰.

Assim, tendo por referência os dois vetores que constituíram o corpo central de preocupações expressas pelo Mecanismo – as respostas no plano da saúde mental e o reforço dos contactos com a família – importará estabelecer um plano diversificado que incorpore não apenas a continuidade das visitas aos Centros, mas igualmente sessões de trabalho com interlocutores da DGRSP e de outras entidades relevantes, designadamente do setor da Saúde.

Perspetiva-se que o reforço dos contactos com a família, designadamente através da facilitação do contacto telefónico, possa ser uma realidade em breve, até porque, segundo o que foi possível apurar nas visitas realizadas e nos contactos entretanto efetuados com as autoridades competentes, esta questão está já a ser trabalhada no seio da Direção-Geral. Já quanto aos apoios no âmbito da saúde mental, quer no que diz respeito à instalação de uma unidade especializada para prestar cuidados diferenciados aos casos mais graves, quer o reforço do suporte da valência de pedopsiquiatria aos Centros Educativos, reconhecendo-se uma maior complexidade na sua execução, a sua concretização mostra-se imprescindível para garantir o bem-estar de muitos jovens internados neste tipo de local de detenção.

⁶⁰ De notar que o MNP recebeu resposta à recomendação a 4 de abril de 2019.



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

6. Polícias

6.1. Considerações gerais

Como já explicado anteriormente, a monitorização de locais de detenção das forças policiais não foi uma prioridade do MNP ao longo de 2018. Para além de constrangimentos resultantes da falta de meios para cobrir regularmente o vasto número de existentes, a frequente ausência de detidos nos mesmos, aquando das visitas do MNP, levou a que se adotasse uma estratégia alternativa de atuação. Neste contexto, o Mecanismo reconhece que é no momento de detenção que mais risco haverá para a tortura e os maus-tratos durante a privação de liberdade associada à atuação das polícias. Por conseguinte, efetuou-se uma monitorização indireta deste tipo de situações através das entrevistas a recém-entrados em EPs, discutindo-se aí as experiências dos reclusos com as polícias que precederam o seu encarceramento.

Esta forma de monitorização indireta permitiu ao MNP complementar as visitas *ad hoc* realizadas a locais de detenção das forças policiais, que foram quatro. Ainda que se dê prioridade à discussão com pessoas privadas da sua liberdade, o MNP quis olhar igualmente para outros fatores que influenciam o tratamento daqueles que possam vir a estar nestes locais de detenção. Daí a realização destas visitas de monitorização direta para atualizar o conhecimento sobre o tema, recolhendo dados sobre a observância de procedimentos fixados no tratamento de detidos, as condições físicas do espaço de detenção, e as próprias condições de trabalho dos agentes, com quem igualmente se dialogou.

6.2. Principais temas a considerar

6.2.1. O momento da detenção

O momento de detenção é particularmente sensível no que respeita ao risco de tortura e maus-tratos. Por regra, no que respeita às polícias, os problemas que relevam para a atuação preventiva do MNP estão associados ao excessivo uso de força durante a detenção e transporte para o local de detenção, momento de particular tensão que pode dar azo a abusos. O Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa (CPT), no seu relatório de 2018 referente às visitas que realizou em Portugal em 2016, alertou igualmente para este tipo de situações, fazendo referência a relatos preocupantes⁶¹. De gravidade menor face aos relatos do CPT, ao MNP foi sinalizada uma outra ocorrência, por dois detidos estrangeiros que foram algemados no aeroporto. Afirmaram sentir-se humilhados ao ter sido conduzidos, no terminal

⁶¹ «The ill-treatment consisted primarily of slaps, punches and kicks to the body and/or head as well as, on occasion, the use of batons or sticks. The delegation also observed a number of cases of excessively tight handcuffing ...» p. 13 e ss. O relatório está disponível em: <https://rm.coe.int/168078e1c8>. Também relata problemas durante a estadia na esquadra de polícia, «apparently as a means to make the suspects confess to particular crimes or in order to punish them for the alleged crime committed».

de aeroporto, com algemas à vista do público em geral. Não entendiam a necessidade de uso de força quando se mostraram cooperativos e sem indícios de agressividade. Já mais preocupantes são os relatos recebidos de duas reclusas no Estabelecimento Prisional de Tires, recém-entradas no mesmo. A primeira invocou ter sido pontapeada nas pernas pelos agentes da polícia, tendo a segunda referido ter sido imobilizada no chão através de recurso excessivo à força.

Reconhecendo o difícil equilíbrio entre a proteção dos direitos do indivíduo e a segurança interna, encontrar formas de garantir o máximo respeito pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais inerentes ao bom funcionamento de um Estado de Direito deve (continuar a) ser uma prioridade na atuação das polícias. O MNP sublinha a necessidade de restringir o uso de força para mínimo exigido e necessário no caso concreto, tendo em conta a proporcionalidade em relação à gravidade da ofensa. No que respeita, em particular, aos argumentos a favor da utilização de algemas – a segurança de agentes e terceiros e o minimizar do perigo de fuga – estes não excluem a necessidade de ponderação, em todos os casos, da impossibilidade ou insuficiência de aplicar meios não violentos antes de avançar diretamente para a utilização de algemas. O princípio da proibição do excesso, previsto nos artigos. 18.º, n.º 2, e 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, tem como corolário a necessidade de adequação, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito no uso da força policial. Assim, este deve ser adequado ao objetivo de controlar um infrator que resiste ativamente, devendo ser inviável o seu controlo de outra forma, isto é, não havendo outros meios menos gravosos face à perigosidade apresentada. Estas considerações estão, refira-se, em linha com os Princípios Básicos para o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, em 1990 (vide, nomeadamente, os pontos 4, 5 e 16)⁶².

6.2.2. Condições materiais

O MNP recolheu relatos de alguma preocupação com as condições de algumas esquadras pelo país, nomeadamente da parte dos próprios agentes – chegaram mesmo a a qualificar de deplorável a realidade vivida em alguns destes locais de detenção. Acresce que locais há em que a privacidade é inexistente, havendo detidos a aguardar interrogatório no mesmo local em que o atendimento geral decorre. Tal é conducente a uma desnecessária exposição ao público de pessoas que já se encontram em situação vulnerável, pelo simples facto de estarem detidos, exacerbando a pressão psicológica que tais momentos têm tendência a gerar.

O MNP concorda com a necessidade de adequadas condições de trabalho nos locais de detenção, assim como com a obrigatoriedade de assegurar que os mesmos possuem condições dignas para receber pessoas, ainda que por curtos períodos de tempo – pense-se em questões de iluminação, espaço ou temperatura, por exemplo. Desta forma evita-se o risco de tratamentos cruéis e desumanos associados às condições materiais em si mesmas.

⁶² Disponível em <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/principiosbasicos-armasfogo.pdf>

6.2.3. Outros direitos dos detidos

Quanto às questões básicas de acesso a advogado e a cuidados médicos, de contacto com a família ou pessoa da confiança, e assistência a familiares da pessoa detida, não foram, em geral, assinaladas omissões graves; ainda assim, foi referida, em três situações, a ausência de informação quanto aos direitos que assistem aos detidos.

A salvaguarda dos direitos dos detidos sairia reforçada se o acesso à informação fosse facilitado. A existência de painéis informativos em várias línguas é certamente um progresso, mas o facto de serem colocados em zonas de passagem e estarem impressos em tipo de letra de tamanho diminuto aponta para um cumprimento meramente formal da obrigação que impende sobre os serviços. O MNP sugere ainda a articulação com o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI) – que dispõe de uma rede de tradutores que abrange inúmeras línguas – para sistematizar e facilitar a comunicação com detidos para as situações, referidas pelos agentes, em que não se consegue «passar a mensagem».

A importância de acesso a cuidados médicos é fundamental e impõe-se por si mesma. Não obstante, acrescenta-se um pequeno comentário: o MNP recebeu relatos de automutilação de detidos neste tipo de locais de detenção. Face a esta realidade, a existência de soluções rápidas que salvaguardem a saúde dos detidos ganha particular relevância.

Por último, foram enaltecidas ao MNP, numa das suas visitas, as virtualidades do Sistema Estratégico de Informação (SEI), sistema onde se regista eletronicamente todo o expediente de cada processo individual, facilitando o procedimento de detenção ao evitar excessivos registos em papel e permitir ainda a pesquisa em rede de informação. Este *software*, contudo, é de utilização exclusiva da Polícia de Segurança Pública, tendo a Polícia Judiciária e a Guarda Nacional Republicana um outro *software*. Assim sendo, a troca de informações não é automática, o que pode ser um entrave à celeridade do processo que implique cooperação entre as polícias.

6.3. Breve reflexão para o futuro

As curtas reflexões sobre a privação de liberdade sob a égide das polícias têm inerente a assumidamente limitada cobertura destes locais de detenção em 2018 pelo MNP. Não obstante, com os meios que tem disponíveis, o MNP manteve-se a par da evolução das principais problemáticas relacionadas com as polícias – intenção que, no cumprimento do seu mandato, continuará presente na sua atuação. Sempre que desenvolvimentos a tal aconselhem, o MNP realizará visitas *ad hoc* a estes locais de detenção, mantendo, através de conversas com os reclusos recém-entrados nos EPs, contato indireto com a realidade do momento da detenção no terreno.



**PARTICIPAÇÃO
E DIVULGAÇÃO
INSTITUCIONAL**

7. Participação e divulgação institucional

Para além da atividade de monitorização dos locais de privação da liberdade, o MNP organiza e participa ainda em ações de sensibilização do público e dos profissionais para a prevenção da tortura e tratamentos desumanos e degradantes nos referidos locais. Colabora também ativamente com os seus homólogos de outros países e com instituições internacionais, destacando-se, em particular, o permanente diálogo que, por força do seu estatuto, desenvolve com o Subcomité para a Prevenção da Tortura (SPT) e, ainda, com o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e Tratamentos ou Penas Desumanos e Degradantes (CPT). Foram, assim, várias as ações de divulgação institucional desenvolvidas no território nacional, bem como de participação em reuniões e atividades internacionais, que contaram com a colaboração do MNP em 2018.

7.1. Atividades de âmbito nacional

O ano de 2018 foi marcado pelas celebrações dos setenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos quarenta anos da adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Neste contexto, foi organizada, a 6 de novembro de 2018, uma Conferência destinada a refletir sobre o papel do MNP na prevenção da tortura e tratamentos desumanos e degradantes. A Conferência *«Integridade e Dignidade – Prevenir o Trato Desumano»* destinou-se, pois, a debater essa problemática, contando, para o efeito, com a presença de vários oradores com diferentes proveniências nacionais e profissionais, e profunda experiência na matéria. Contou-se, assim, com a presença de Margarete Osterfeld, Membro do SPT, Jean-Pierre Restellini, antigo membro CPT, Miguel Xavier, Diretor do Programa Prioritário na Área da Saúde Mental da Direção-Geral de Saúde e Duarte Nuno Vieira, Membro do Grupo de Peritos do Comité Internacional de Reabilitação de Vítimas de Tortura. Assistiram a esta iniciativa diversas entidades ligadas à Justiça e aos estabelecimentos de privação da liberdade. Foi ainda organizado um momento cultural, proporcionado pelo grupo «Ópera na Prisão». Este grupo musical, promovido pela SAMP – Sociedade Artística Musical dos Pousos – tem como principal objetivo a diminuição dos níveis de reincidência criminal de jovens reclusos, tendo surgido em 2014 no Estabelecimento Prisional de Leiria (jovens).

Para além da organização da Conferência mencionada, o MNP participou ainda em eventos promovidos por outras entidades, entre os quais cumpre destacar os seguintes:

- A 25 de setembro, a Provedora de Justiça participou na conferência «Os direitos do Homem e o sistema penitenciário», organizada pelo Instituto de Ciências jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, onde proferiu uma palestra sobre «Os meios internacionais e nacionais não jurisdicionais de tutela dos direitos do recluso»;

· A 5 de dezembro, a Provedora-Adjunta participou no seminário da Polícia de Segurança Pública evocativo dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos 40 anos da adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, integrando o painel sobre os «Desafios securitários para o Futuro», onde abordou a temática «Segurança, Justiça e Direito»;

· O Coordenador do Mecanismo participou no 40.º Curso de Formação de Guardas da GNR, onde proferiu palestra sobre a «Prevenção de Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes».

Neste contexto, importa realçar que o MNP considera essencial a formação de profissionais de forças de segurança e de quaisquer locais de privação da liberdade para a prevenção da tortura e dos tratamentos desumanos e degradantes, incentivando, pois, estas iniciativas e demonstrando total abertura para colaborar nas mesmas.

7.2. Atividades de âmbito internacional

No âmbito das atividades desenvolvidas internacionalmente, ou destinadas à cooperação com entidades internacionais ou homólogas, destaca-se, a 3 e 4 de maio de 2018, a visita de delegação do SPT. Tratou-se da primeira vez que uma delegação do SPT se deslocou a Portugal. A visita contou com duas reuniões de trabalho, uma com a Provedora de Justiça e outra com a equipa do MNP. No decurso da visita, equipas conjuntas do SPT e do MNP realizaram ainda visitas a locais de detenção, nomeadamente ao Centro Educativo Navarro de Paiva e ao Estabelecimento Prisional da Carregueira.

Na sequência da visita, o Subcomité elaborou um relatório confidencial com observações e recomendações, com vista à prevenção da tortura e maus-tratos nos locais de privação da liberdade, bem como à atividade do MNP.

O coordenador do MNP teve ainda oportunidade de se reunir, em setembro, com o SPT em Genebra, para trocar impressões sobre o processo de reorganização do Mecanismo. Nesse período reuniu-se ainda com a Associação para a Prevenção da Tortura (APT), com o intuito de receber sugestões sobre a sua atividade e modo de atuação.

Foram ainda desenvolvidas algumas atividades em conjunto com o CPT. A 15 de outubro de 2018, o MNP participou em reunião, organizada pelo CPT em conjunto com o Provedor de Justiça da Grécia, sobre «O Papel das Instituições *Ombudsman* e dos Mecanismos Nacionais de Prevenção na monitorização dos regressos forçados dos imigrantes em situação irregular na União Europeia».

Em 7 de novembro foi dada formação, nas instalações do Provedor de Justiça, a toda a equipa do MNP, pelo membro do Conselho da Europa responsável pela interligação entre a atividade do CPT e os mecanismos nacionais de prevenção da tortura, tendo sido discutidas boas práticas de atuação e trocadas impressões sobre os poderes do MNP.

Por fim, o MNP participou ainda nas seguintes reuniões de trabalho e conferências internacionais:

- A 1 a 2 de novembro, em conferência internacional, organizada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e pelo *Public Defender* da Geórgia, em Tbilisi, sobre o papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos na Proteção e Integração de Refugiados, em particular em contexto de detenção, tendo apresentado duas comunicações sobre o tema e participado em visita ao Centro de Instalação Temporária do Departamento de Imigração da Geórgia;
- A 3 e 4 de dezembro, em reunião organizada em Milão, pela APT e pelo *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR), sobre a prevenção de tortura e a detenção de imigrantes.

A large, light gray, stylized number '8' is centered on the page, serving as a background for the text. The number is composed of two thick, rounded strokes that meet at the top and bottom, creating a central void. The overall aesthetic is clean and modern.

PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS

8. Principais siglas e abreviaturas

ANA	Aeroportos e Navegação Aérea – Aeroportos de Portugal
APT	Associação para a Prevenção da Tortura
CAT	Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CEP	Código da Execução das Penas e Outras Medidas Privativas da Liberdade
CIT	Centro de Instalação Temporária
CNAI	Centro Nacional de Apoio ao Imigrante
CPR	Conselho Português para os Refugiados
CPT	Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa
DGRSP	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
EECIT	Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária
GISP	Grupo de Intervenção dos Serviços Prisionais
MNP	Mecanismo Nacional de Prevenção
MQPL	<i>Measuring the Quality of Prison Life</i>
ODIHR	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i>
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONG	Organização Não Governamental
PFCAT	Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos
RNCCI	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEI	Sistema Estratégico de Informação
SIGP	Sindicato Independente dos Guardas Prisionais
SNGP	Sindicato Nacional da Guarda Prisional
SPT	Subcomité para a Prevenção da Tortura
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TPRS	Técnicos Profissionais de Reinserção Social
UHSA	Unidade Habitacional de Santo António do Porto



**PROVEDOR
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos

Rua do Pau de Bandeira, 7-9
1249-088 Lisboa, Portugal