

Por determinação de Sua Excelência o Presidente da A.R.,

1. À 1.ª Comissão;
2. Conhecimento aos GPs, DURPs e Deputada não inscrita;
3. À DAP para publicação no site da AR.

18.06.2020



# PROVEDOR DE JUSTIÇA

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
**2019**

**Relatório à Assembleia da República – 2019**

Edição – Provedor de Justiça

Revisão – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Lagesdesign

Tiragem – 100 exemplares

Depósito legal – 328808/11

ISSN – 0872-9263

Como contactar o Provedor de Justiça:

Rua do Pau de Bandeira, 7-9

1249-088 Lisboa | Portugal

Telefone: 213 92 66 00

Faxe: 21 396 12 43

[provedor@provedor-jus.pt](mailto:provedor@provedor-jus.pt)

[www.provedor-jus.pt](http://www.provedor-jus.pt)



Em cumprimento do disposto do 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 2019.



# Índice

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>1. A ATIVIDADE DO PROVEDOR DE JUSTIÇA NA APRECIÇÃO DAS QUEIXAS</b>	<b>13</b>
1.1. Estatísticas: algumas notas	14
1.2. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais e serviços públicos essenciais	27
1.3. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores	56
1.4. Direitos sociais	70
1.5. Direitos dos trabalhadores	84
1.6. Direitos à justiça e à segurança	98
1.7. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade	118
1.8. Região Autónoma dos Açores	136
1.9. Região Autónoma da Madeira	144
1.10. Recomendações e pedidos de fiscalização da constitucionalidade	153
<b>2. O PROVEDOR DE JUSTIÇA ENQUANTO INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS</b>	<b>157</b>
2.1. Introdução	158
2.2. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos	158
2.3. Atividade internacional	161
2.3.1. Redação de relatórios alternativos e diálogo com os organismos internacionais no âmbito das obrigações de reporte do Estado Português em matéria de Direitos Humanos	161
2.3.2. Colaboração em estudos e relatórios dos organismos internacionais	164
2.3.3. Participação em eventos, reuniões e grupos de trabalho internacionais	168
2.3.4. Visitas de entidades internacionais à Provedoria de Justiça destinadas à defesa e promoção dos Direitos Humanos	169
2.4. N-CID - Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência	170
<b>3. RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b>	<b>191</b>
<b>4. GESTÃO DE RECURSOS</b>	<b>199</b>
<b>5. COMUNICAÇÕES DA PROVEDORA DE JUSTIÇA – 2019</b>	<b>205</b>
<b>6. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>207</b>

# Introdução

I. O Provedor de Justiça, órgão de titularidade singular eleito por maioria qualificada pela Assembleia da República, existe para receber e apreciar, sem qualquer eficácia decisória, queixas apresentadas pelos cidadãos por ações ou omissões dos poderes públicos. É isto que decorre do artigo 23.º da Constituição. A apresentação anual ao Parlamento de um relatório de atividade, que o estatuto legal do Provedor configura como sendo um especial dever seu, ocupa neste quadro um lugar que não pode ser resumido ao cumprimento de um rito burocrático sem substancial significado. Ao prestar contas à Assembleia de tudo quanto fez ao longo do ano que passou, o titular do cargo comunica aos deputados o que, durante aquele período, de mal ou bem se conteve na atuação do Estado e dos serviços públicos, de acordo com o que então lhe foram dizendo os cidadãos que a ele se queixaram. Se se tiver em linha de conta que, aqui, a apresentação de queixa corresponde a um direito cujo modo de exercício se distingue pelas características básicas da universalidade, da informalidade e da gratuidade, fácil será concluir que o momento da submissão do relatório anual deverá ser tudo menos um rito burocrático: pelo menos no plano dos princípios será este, antes, um eficaz instrumento de comunicação entre o Estado e a sociedade de que nenhuma democracia quererá prescindir.

Todas estas considerações, com que inicio a apresentação do relatório de atividades referente ao ano de 2019, podem ser vistas como lugares-comuns que escusadamente se repetem. Se tal acontecer não estarei em condições de refutar a acusação. São, de facto, lugares-comuns, aqueles que acabei de enunciar; mas, mesmo sabendo-o, mantenho-os, pela especial necessidade que sinto de justificar o discurso que apresento no tempo em que o apresento.

II. Escrevo esta *introdução* ao Relatório do Provedor de Justiça referente ao ano de 2019 nos finais de maio de 2020. Há um mês vigorava ainda entre nós, pela primeira vez em quarenta e quatro anos, o estado de exceção constitucional. A intensidade e a gravidade do que estamos a viver farão, com uma probabilidade que creio não negligenciável, que tudo quanto se refira ao ano de 2019 nos apareça como pertencendo já a uma realidade longínqua. A percepção, que antevejo natural, tornar-se-á tanto mais compreensível quanto o discurso que for feito sobre o passado incidir, como aquele que eu aqui apresentarei, sobre a necessidade de revigoração de uma instituição e sobre os projetos já pensados para a revigorar. Dir-se-á, e com alguma razão, que entrados que fomos naquilo que alguns consideram ser a *era do risco e da incerteza* outras devem ser as prioridades do Estado e da sociedade. Não obstante, tudo quanto aconteceu durante os primeiros meses deste ano só veio reforçar a minha convicção quanto à absoluta necessidade de manter este relato, por mais longínquo que ele possa hoje e à primeira vista parecer.



**Maria Lúcia Amaral,**  
**Provedora de Justiça**

III. Foi durante o ano de 2019 que pude verdadeiramente conhecer, e compreender, a organização interna da instituição de que sou titular. O meu mandato iniciou-se em finais de 2017. Assim que tomei posse, foi-me atribuída a competência extraordinária para conduzir o procedimento extra-judicial de indemnização dos danos morais e materiais causados pelos grandes incêndios que haviam assolado Portugal continental durante o verão daquele mesmo ano. Sobre o modo como foi conduzido tal procedimento incidiu o relatório apresentado o ano passado. Ao tema, por isso, não voltarei. Por agora, e quanto a ele, basta acrescentar alguns dados relativos a 2019. Foi, de facto, ao longo deste ano que praticamente se concluiu o tratamento dos danos morais e materiais devidos a quem ficara *gravemente ferido* por tais incêndios, como foi ainda durante este ano que se iniciaram e concluíram procedimentos análogos, mas desta vez resultantes dos danos causados aos familiares das cinco vítimas mortais provocadas pela derrocada da Estrada Municipal 255 (EM 255) no concelho de Borba. Todavia, e ao contrário do que sucedera em 2018, em 2019 a atividade desenvolvida não foi completamente absorvida pelo exercício das competências extraordinárias que a condução destes procedimentos extra-judiciais implicava. Assim, e como disse, o conhecimento e a compreensão do funcionamento interno da instituição foi algo que (só) pude ir adquirindo ao longo do ano que passou.

Os resultados desta «aquisição de conhecimento», baseada na experiência, não são no entanto tranquilizadores.

Por um lado, deles retiro como certa a tendência dos últimos anos, que vai no sentido de um crescimento contínuo e acentuado no número de queixas que recebo. Os gráficos

## Introdução

apresentados logo nas primeiras páginas do relatório são a este respeito ilustrativos. De um número total de 6875 «procedimentos abertos» em 2016 passou-se para um número total de 9823 «procedimentos abertos» em 2019. Durante quatro anos, portanto, as queixas recebidas multiplicaram-se: o aumento do seu número mostra um acréscimo de 42%.

Não me incomodaria ser titular de uma instituição procurada, por esta forma crescente, tanto por cidadãos portugueses quanto por quem se encontre em território nacional se estivesse confiante na robustez da sua organização interna, e se estivesse confiante na capacidade da instituição para responder cabalmente a este repto que assim lhe é lançado. Um tão acentuado aumento do número de queixas não pode deixar de ser lido como um saudável sinal de vitalidade. Desde logo, vitalidade cidadã, que assim se mostra mais informada do que nunca sobre os seus direitos e menos disposta do que nunca a deixar de os exercer; mas também vitalidade do Estado democrático, que assim se mostra capaz de oferecer a quem quer que nele se encontre os meios próprios da justiça informal que o Provedor dispensa. Ponto é, no entanto, que a instituição que tão crescentemente assim é procurada se mostre ela própria dotada da robustez interna que é necessária para fazer face ao acréscimo da procura. Mas duvido que tal aconteça, pelas razões que já de seguida exponho.

**IV.** A primeira decorre dos temas que, desde há tempos, formam o objeto constante e recorrente das queixas apresentadas. Os números de que dispomos são aqui particularmente expressivos; e, pelo que eles nos dizem, *instalou-se* neste domínio um desequilíbrio que não pode deixar de ser corrigido.

A hegemonia numérica de queixas sobre a matéria do [mau] funcionamento dos serviços da segurança social atingiu durante o ano de 2019 proporções tais que não pode ter a fundamentá-la nenhuma justificação razoável. As estatísticas falam por si. O tema singular e específico da segurança social, e do mau funcionamento da administração do seu sistema, foi objeto de 36% do total das queixas recebidas pelos serviços. Em contrapartida, questões tão diversificadas quanto as do ordenamento do território, do urbanismo, do ambiente, da administração do serviço de justiça, da segurança, da educação, da saúde, e do conjunto de todos os direitos, liberdades e garantias perfizeram, *todas juntas*, o objeto de 39% [do total de queixas recebidas]. Ninguém contesta a importância que o bom funcionamento dos serviços de segurança social tem para as pessoas, para todas as pessoas, desde o nascimento até à morte; como ninguém contesta que, entre nós, tal bom funcionamento se encontra longe de estar garantido. O facto é, aliás, público e notório. Mas daí a concluir que se justifique que pouco mais de um terço da atividade global dos serviços do Provedor de Justiça se encontre devotada a tratar de assuntos *apenas* relativos a este especial sector da administração pública, e que em pouco mais do que isso se cifre a atividade dos serviços dedicados em conjunto a toda a vasta panóplia dos outros temas que acima enunciei, vai um



passo de gigante que não pode ser dado. Nada justifica que se aceite pacificamente uma tal conclusão.

É certo que a ação do Provedor se tem sempre centrado em áreas contadas, e bem identificadas, da atividade da administração. O emprego público, o sistema fiscal e a segurança social têm constituído desde o início os temas maioritários da sua atuação. E assim continua a ser, em razão das solicitações que lhe chegam. Ainda hoje, mais de quarenta anos volvidos desde o nascimento da instituição, estes três temas formam, em conjunto, o objeto de cerca de 60% das questões que lhe são dirigidas. *Até um certo ponto* é natural que assim seja. O que já não é natural, e por isso não pode ter a justificá-lo qualquer fundamento razoável, é que seja a segurança social a ocupar mais de metade de todo esse maioritário campo. Por mais grave que seja a situação em que se encontrem os seus serviços, não é crível que os problemas que afligem todos os diferentes sectores da atividade do Estado português e da sua administração se diluam e se esbatam, para reaparecerem, concentrados e aumentados, em apenas *um* desses mesmos sectores.

**V.** Na procura, tão aumentada nos últimos anos, da instituição de que sou titular *instalou-se* portanto o desequilíbrio que todos estes números revelam; e não me parece que seja de aceitar, como se de algo natural se tratasse, a continuação de semelhante estado de coisas.

Na verdade, considero nociva a excessiva concentração da atividade da instituição em um número contado de temas ou matérias não tanto pelo que a propósito delas se faz – e que é muito, e feito com o êxito comunitário que explica o crescimento acentuado e contínuo das solicitações que lhe são dirigidas – mas por *tudo quanto fica por fazer* em todos os restantes e variados domínios que, por força da excessiva concentração temática, acabam por ser negligenciados.

A ação do Estado-empregador, do Estado-segurador e do Estado-fisco não pode continuar a consumir quase dois terços de toda a atividade do Provedor de Justiça. A função constitucional que lhe foi atribuída, de ser órgão auxiliar do cumprimento do dever estadual de boa administração, não consente um tal estreitamento prático de competências. Há mais a fazer, por imperativo constitucional: há que cuidar dos problemas já existentes quanto aos deveres de boa administração nas áreas fundamentais do ambiente, do urbanismo, do ordenamento do território e da proteção do património cultural, domínios que já são tratados mas em proporções pouco significativas; há que voltar a dar atenção a todos os domínios atinentes aos direitos, liberdades e garantias, muito particularmente àqueles que se prendem com os direitos à segurança e a uma boa administração do serviço de justiça; há que procurar ser, de modo mais enfático e presente, um auxiliar do cumprimento do dever de boa administração nas áreas essenciais da educação, da saúde, da habitação; há por fim que estar aberto ao pulsar do mundo e às transformações sociais em tudo o que diga respeito a

## Introdução

problemas novos, que emergem agora. Entre eles contam-se, por exemplo, os relativos aos direitos dos estrangeiros e dos imigrantes, ou os que dizem respeito à garantia da privacidade face às transformações tecnológicas.

A excessiva concentração temática da atividade do Provedor em torno das mesmas três áreas que desde sempre concitaram o essencial da sua intervenção, a manter-se, impedirá a instituição de continuar a ser aquilo que deve ser: um reflexo fidedigno da mutável paisagem social, e, portanto, um instrumento eficaz de comunicação entre o Estado e a Sociedade. Se tal vier a suceder, perderá todo o seu sentido substancial o ato que agora pratico. A prestação de contas à Assembleia da República, feita anualmente pelo Provedor através da entrega no Parlamento de um «relatório de atividades», tornar-se-á então, e com toda a propriedade, um estrito rito burocrático. Importa impedir que tal aconteça.

**VI.** A excessiva concentração em poucos e não diversificados temas, que acabei de identificar como sendo uma das razões que, a meu ver, contribuem para a menor robustez da instituição, é algo que não acontece por acaso. Acontece porque as queixas que chegam aos serviços são deste teor. Sempre o foram, e, como se viu, continuam a sê-lo cada vez mais. Contrariar este estado de coisas implica a adoção de uma *política institucional* que se preocupe em captar a atenção de temas e públicos mais alargados, sem no entanto descuidar aqueles que sempre constituíram o núcleo maioritário da sua atuação. Para tanto, fui delinheando ao longo do ano de 2019 um programa de ação informal, desenhado com o intuito de promover o conhecimento da instituição junto de autarquias, de escolas e de entidades da sociedade civil em todo o território nacional. Tencionava começar a executar tal plano nos primeiros meses de 2020. O surto pandémico veio contrariar a iniciativa. Todavia, para além deste instrumento de «política institucional» (de concretização adiada pelas circunstâncias presentes), um outro há que considero ser da maior importância.

O Provedor de Justiça é um órgão de titularidade singular que, pela natureza das funções que exerce, é dotado de uma macrocéfala estrutura de apoio. A organização interna de toda esta estrutura foi pensada em 1993, e desde aí mantida inalterada e fixa na sua conceção original. Foi nessa altura que, por força do ato legislativo que a definiu e organizou (Decreto-Lei n.º 279/93, de 11 de agosto), os serviços de apoio ao Provedor passaram a ser genericamente designados como «Provedoria de Justiça».

Trinta anos passados, a estrutura interna da Provedoria mantém-se praticamente inalterada. Por causa disso, a organização que a orienta mostra-se hoje, em alguns aspetos, obsoleta, e, em outros, incapaz de dar resposta às exigências de renovação da instituição.

**VII.** Em alguns aspetos, a organização desta estrutura, decidida em 1993, mostra-se hoje obsoleta. É que entretanto muito mudou nas competências que foram sendo atribuídas à «Provedoria de Justiça», sem que tal tivesse tido qualquer repercussão na filosofia da sua ordem interna. Em 1999 foi o Provedor escolhido e designado, de acordo com as normas pertinentes de Direito Internacional, *Instituição Nacional de Direitos Humanos*. A designação implicou um acréscimo de responsabilidades para a Provedoria, que, por causa dela, é agora chamada a ser um interlocutor privilegiado em todos os procedimentos que resultam da vinculação do Estado português ao sistema de Direito internacional de direitos humanos. A intensidade e a relevância desta função está aliás bem documentada no segundo capítulo do Relatório, onde se descreve a atividade que se desenvolveu ao longo do ano de 2019 em todo este domínio. Todavia, mantida praticamente inalterada a conceção da Provedoria desde 1993, o acréscimo de competências que a mesma viria a assumir a partir de 1999, com a sua designação como Instituição Nacional de Direitos Humanos, absolutamente nenhum reflexo colheu no seu modo de organização. Tanto bastaria para que se concluísse que tal modo é hoje obsoleto.

Mas há mais. Em 2013 foi o Provedor de Justiça designado, também por efeito das obrigações jusinternacionais assumidas pela República, sede do Mecanismo Nacional de Prevenção [contra a tortura e demais tratamentos cruéis, desumanos e degradantes]. A prestação de contas quanto à atividade desenvolvida pelo Mecanismo durante o ano de 2019 consta, como é habitual, de relatório à parte; mas, mais uma vez, a mudança no quadro de competências da instituição nenhum reflexo mereceu à economia geral da sua organização interna, que se manteve plácida e serenamente inalterada.

Mas para além destes aspetos, que considero serem de verdadeira obsolescência, outros há a apontar a este imobilismo organizativo, que considero ser fator de uma menor capacidade do Provedor para responder cabalmente aos reptos que hoje lhe são lançados.

**VIII.** Uma instituição à qual todos os cidadãos têm acesso, de forma universal, informal e gratuita, estará naturalmente exposta a solicitações muito heterogéneas, e com graus muito diferentes de relevância. A todas, porém, há que dar resposta: é este um imperativo que decorre do próprio «código genético» do Provedor de Justiça. O aumento do número de queixas ocorrido, pelo menos, nos últimos quatro anos, e que já atrás ficou documentado, aumenta porém a dificuldade do cumprimento deste dever de resposta, que corre o risco de, *perante a quantidade*, se transformar ele próprio em prática burocrática cega, alheia a uma valoração inteligente do relevo dos problemas que pelos cidadãos são colocados. Para obviar a este risco, a estrutura organizativa da Provedoria tem que contar com um núcleo de profissionais dotados de capacidade suficiente para fazer uma escolha inicial de tudo quanto chega, em função da sua natureza, complexidade e relevância, de modo a libertar

## Introdução

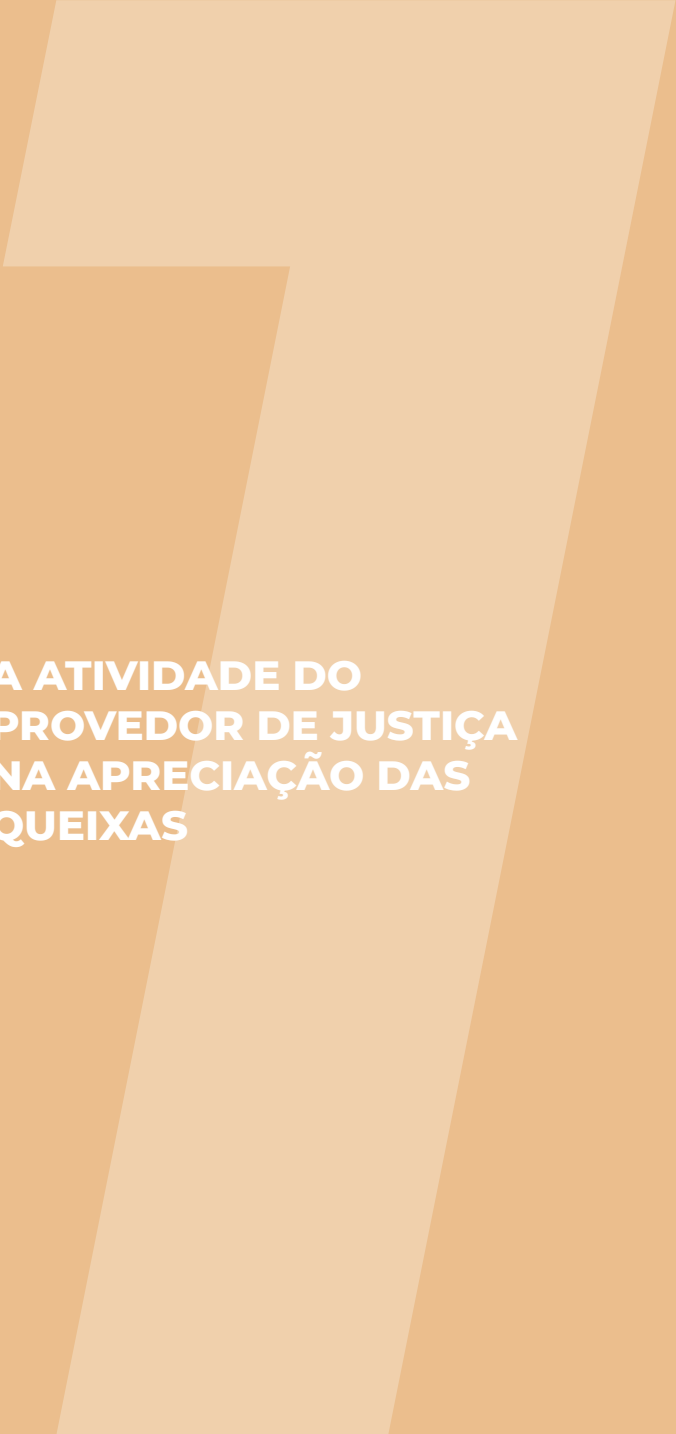
tempo de trabalho, estudo e reflexão para o que se afigurar mais importante. Do mesmo modo, o aumento da quantidade das solicitações traz consigo o risco do acréscimo dos processos pendentes, ou não resolvidos. No entanto, para uma instituição de justiça que se quer informal e, por isso mesmo, célere, o arrastar de questões não resolvidas ou resolvidas tardiamente, a instalar-se como situação endêmica, transformar-se-á com o correr de tempo em vício *contra natura*.

Com a sua rigidez organizativa, pensada para um tempo em que a instituição não detinha as competências que hoje detém e não era solicitada com a intensidade com que hoje o é, a atual lei orgânica da Provedoria de Justiça não permite que, dentro do quadro que é o seu, se encontrem respostas adequadas para fazer face às dificuldades que acabei de enunciar. A sua reforma afigura-se-me por isso absolutamente necessária, visto que só com o seu concurso se poderão vir a resolver três problemas que considero estruturais: o da integração harmoniosa de todas as diferentes funções que hoje são cometidas ao Provedor; o da capacitação dos seus serviços para fazer face ao aumento assinalável de solicitações que lhe chegam; e o da disponibilidade desses mesmos serviços para se abrirem ao leque diferenciado de problemas que o *aggiornamento* da instituição inevitavelmente requer que se lhe coloquem.

Considero um imperativo do meu mandato a realização desta reforma, de cuja necessidade me fui dando conta ao longo do ano de 2019. Não creio que para a realizar sejam precisos mais recursos afetos à instituição. Como muitas vezes sucede, o que está em causa não é tanto a quantidade dos recursos existentes mas tão somente o modo *qualitativo* da sua organização, que, a não ser revisto e repensado, produzirá, por acrítica inércia, desperdício de talentos, de saberes e de experiências.

**IX.** Concluo como comecei. Escrevi esta *Introdução* ao Relatório do Provedor de Justiça referente ao ano de 2019 num tempo em que o que aparece relatado pode surgir como pertencendo a uma realidade *outra*, entretanto ultrapassada por tudo quanto, depois dela, aconteceu e acontece. Permito-me no entanto assinalar que o que escrevi apenas exprime a preocupação básica que me guia. É meu dever garantir que a instituição de que sou titular não perca a capacidade para exercer o núcleo essencial de funções que lhe são constitucionalmente cometidas. O cumprimento desse dever impõe-se-me agora como sempre. O tempo incerto que há de vir precisará como nunca de instituições robustas e operantes, se quisermos que ele continue a ser fundado naqueles mesmos valores básicos que, hoje, reconhecemos como nossos.

Maria Lúcia Amaral,  
Provedora de Justiça

A large, stylized number '7' graphic in a light beige color, positioned diagonally across the page. The number is composed of several rectangular segments, giving it a modern, architectural feel. It is centered vertically and horizontally, serving as a background for the text.

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

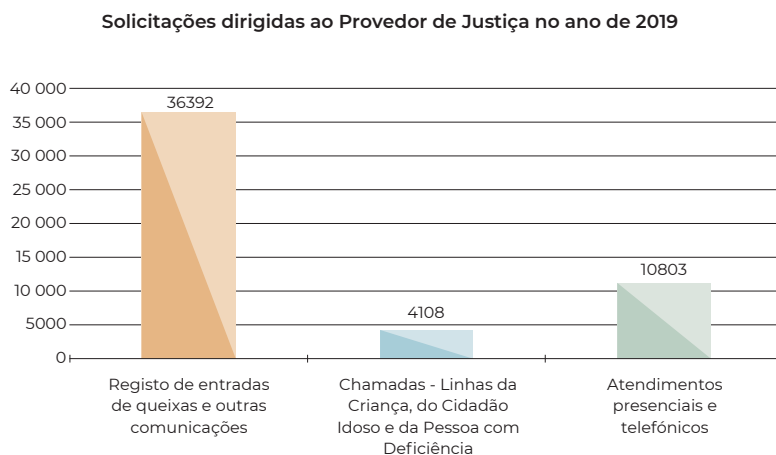
# 1. A atividade do Provedor de Justiça na apreciação das queixas

## 1.1. Estatísticas: algumas notas

### [Números Gerais]

No ano de 2019 foram recebidas 51 313 solicitações, correspondendo a 36 392 registos de entrada de queixas e outras comunicações, 4108 chamadas telefónicas recebidas através das Linhas da Criança (491), do Cidadão Idoso (2761) e da Pessoa com Deficiência (856) e 10 813 atendimentos prestados pela Divisão de Informação e Relações Públicas, seja presencialmente, através da Linha Azul 808 200 084 ou da linha telefónica geral.

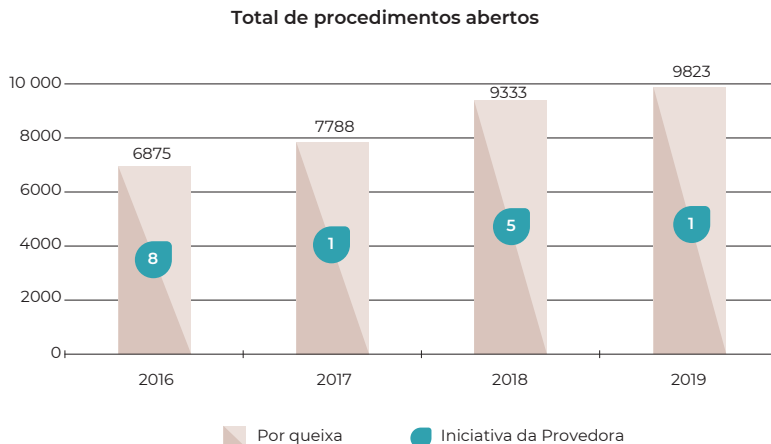
### GRÁFICO I



Em 2019, à semelhança do que se verificou no ano anterior, registou-se um aumento significativo do número de procedimentos abertos por queixa – 9823 –, representando um crescimento de 5%, face a 2018. A este número deve somar-se um procedimento que foi aberto por iniciativa da Provedora de Justiça.

Importa referir que, se tomarmos como termo de comparação o ano de 2017, o aumento de procedimentos abertos ascende a 26%. Recuando um ano mais (2016), o aumento é de 42%.

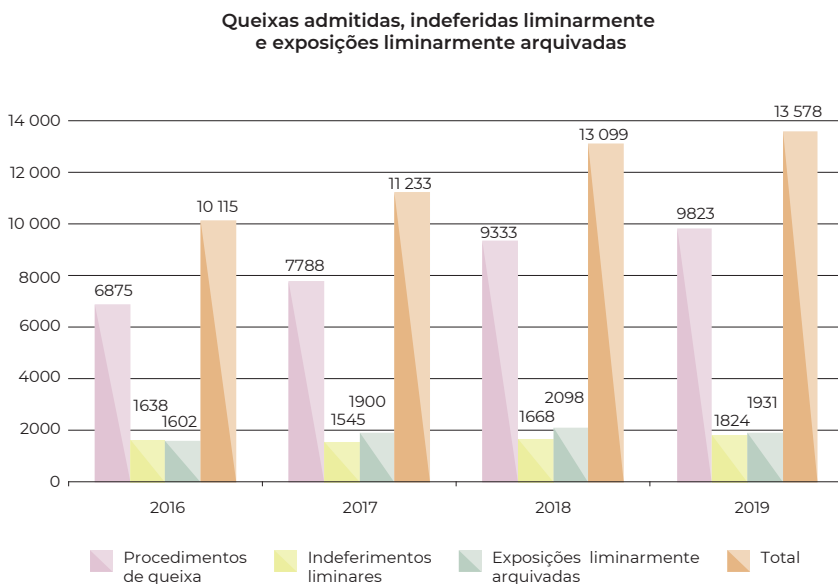
## GRÁFICO II



Já o número de queixas indeferidas liminarmente corresponde a 1824, o que faz com que a tendência geral de crescimento se mantenha, representando um acréscimo de 9%, face a 2018.

No mais, a soma dos procedimentos de queixa abertos e das queixas indeferidas liminarmente corresponde a 11 647 *solicitações*, o que equivale a um crescimento global de 6% face ao ano anterior.

## GRÁFICO III



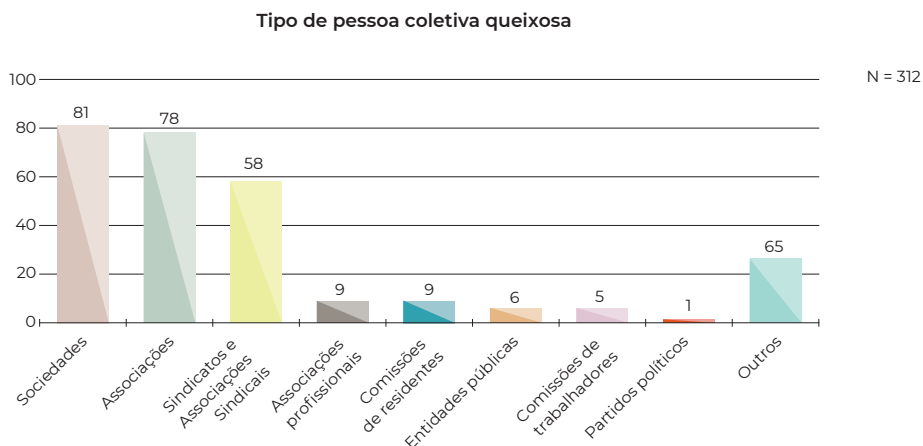
Os motivos que conduzem ao indeferimento liminar resultam, sobretudo, da circunstância de a matéria se situar fora do âmbito de competência do Provedor de Justiça, nomeadamente, pelo facto de se mostrar prematura a intervenção pedida, ocorrendo igualmente situações que se está perante a composição de litígio entre particulares ou que respeitam ao exercício da função jurisdicional.

Inversamente, quer no que respeita às demais categorias acima enunciadas, quer quanto à evolução nos anos mais próximos, verificou-se uma diminuição do número de comunicações não qualificadas como queixas, isto é, das *comunicações de factos*. Assim, em 2019, foram feitas 1931 exposições à Provedora de Justiça, menos 167 do que no ano transato. Note-se que 88 destas exposições eram anónimas.

### [Queixosos e mecanismos de apresentação de queixa]

Outra tendência que se mantém de anos anteriores tem que ver com o facto de a grande maioria das queixas ter sido apresentada por pessoas singulares (96,8%), tendo as queixas formuladas por pessoas coletivas representado 3,2% do total.<sup>1e2</sup>

#### GRÁFICO IV



Quanto ao género assinala-se que 53% das pessoas que apresentaram queixa na Provedoria de Justiça eram do género masculino e 47% do género feminino.

<sup>1</sup> O número de queixas apresentado por pessoas singulares corresponde a 9511. Já o número de queixas apresentado por pessoas coletivas é menos expressivo, localiza-se na ordem dos 312.

<sup>2</sup> Após a abertura desse procedimento, as queixas supervenientes que incidam sobre a mesma questão são incorporadas naquele. Em queixas apresentadas por mais do que uma pessoa singular, considera-se apenas a primeira.



De entre as queixas apresentadas por pessoas coletivas, há a notar uma diminuição das queixas apresentadas por associações, comissões de residentes, entidades públicas e sociedades. Esta descida foi acompanhada pelo aumento de queixas apresentadas por entidades coletivas de natureza particular, como serão os condomínios. Manteve-se, com ligeira descida, o número de queixas apresentadas por sindicatos.

Quanto aos *mecanismos* de apresentação de queixa, o predomínio do uso de meios eletrónicos continua a verificar-se (76%), facto este que é corroborado por um aumento percentual de 4% face ao ano anterior.<sup>3</sup> Pelo contrário, deve destacar-se uma diminuição, em partes iguais, das queixas apresentadas presencialmente e das queixas apresentadas por via postal.

#### QUADRO 1

##### NÚMERO DE PROCEDIMENTOS ABERTOS

Por queixa escrita	1874
Por queixa verbal/presencial	489
Por queixa por via eletrónica	7460
Por iniciativa da Provedora	1
<b>Total de procedimentos abertos</b>	<b>9824</b>

#### [Movimentos processuais]

##### [Notas Gerais]

Note-se que 2019 foi o terceiro ano consecutivo de crescimento significativo do número de procedimentos abertos (9823). O número de procedimentos em instrução<sup>4</sup> corresponde a 14 804, o que constitui um aumento de 2 126, se comparamos com 12 678 instruídos em 2018.

#### QUADRO 2

##### NÚMERO DE PROCEDIMENTOS EM INSTRUÇÃO

Procedimentos arquivados que transitaram de 2013	16
Procedimentos arquivados que transitaram de 2014	66
Procedimentos arquivados que transitaram de 2015	135
Procedimentos arquivados que transitaram de 2016	314
Procedimentos arquivados que transitaram de 2017	856
Procedimentos arquivados que transitaram de 2018	3593
<b>Soma dos procedimentos anteriores a 2019</b>	<b>4980</b>
Procedimentos abertos em 2019	9824
<b>Total de procedimentos em instrução</b>	<b>14804</b>

<sup>3</sup> Em 55% destes casos, utilizando-se o formulário disponibilizado na página institucional.

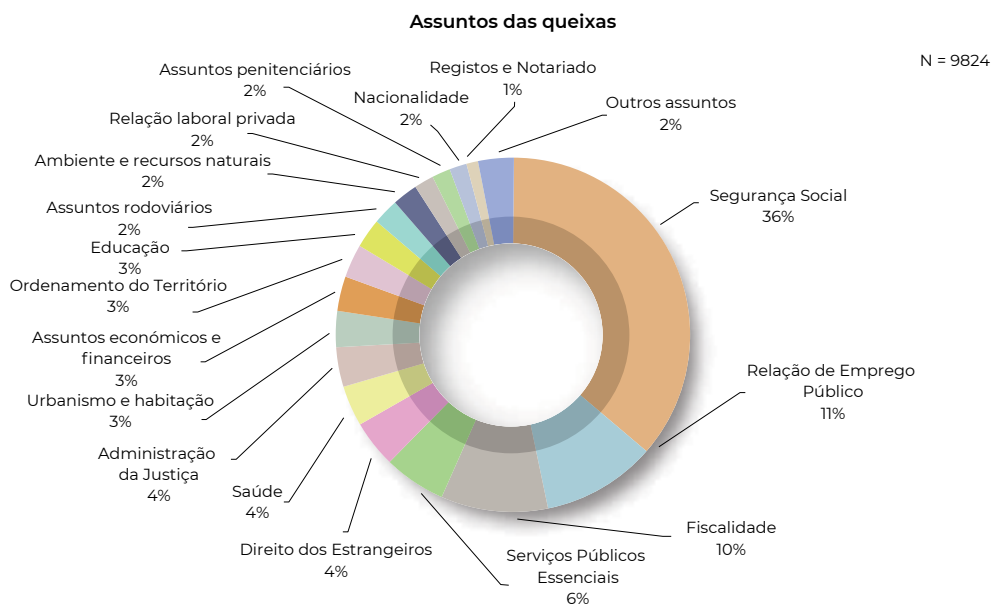
<sup>4</sup> Resultado da soma dos procedimentos abertos no ano com os procedimentos transitados de anos anteriores

## [Assuntos das Queixas]

Quanto aos assuntos mais tratados em procedimentos abertos em 2019, à semelhança de anos anteriores, predominam as queixas em matéria de Segurança Social (36%). Comparando com o ano de 2018, assistiu-se ao reforço, em 6 pontos percentuais, do peso relativo das questões sobre essa matéria no total das queixas apresentadas no ano que se relata.<sup>5</sup> Deve assinalar-se que matérias como as do Emprego Público (11%) e da Fiscalidade (10%) continuam a ocupar o lugar imediatamente seguinte ao dos temas da Segurança Social. Se somarmos estas três matérias, verifica-se que correspondem a mais de metade das queixas recebidas – se em 2018 representavam exatamente metade das queixas recebidas, essa percentagem sobe agora para 57%.

As demais matérias, em termos relativos, não sofreram variações superiores a dois pontos percentuais face a 2018, anotando-se apenas modificações no seu posicionamento relativo. É de acentuar, no entanto, a subida ocorrida no número de queixas relativas à relação laboral privada, à Saúde e aos Assuntos Económicos e Financeiros, devendo, inversamente, mencionar-se a quebra nas queixas respeitantes à Administração da Justiça<sup>6</sup>, a Assuntos Penitenciários e a Registos e Notariado.

### GRÁFICO V



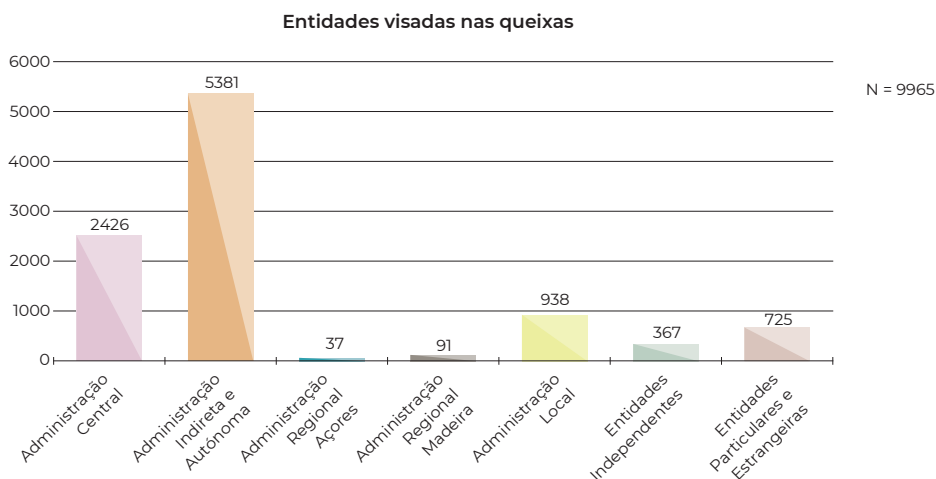
<sup>5</sup> Recorde-se que, existindo um aumento no número total de queixas, qualquer variação percentual tem maior tradução no respetivo número absoluto.

<sup>6</sup> Em tendência já constante.

## [Entidades Visadas]

Em contexto de acentuada subida de procedimentos abertos, a primeira nota a fazer é a de que aumentaram as queixas que visaram entidades *inscritas* na Administração Indireta e Autónoma<sup>7</sup>, correspondendo a um total de 54%. Já o número de queixas dirigidas a entidades pertencentes à Administração Central diminuiu face a 2018, verificando-se uma diminuição de 3 pontos percentuais (de 27% para 24%).

### GRÁFICO VI

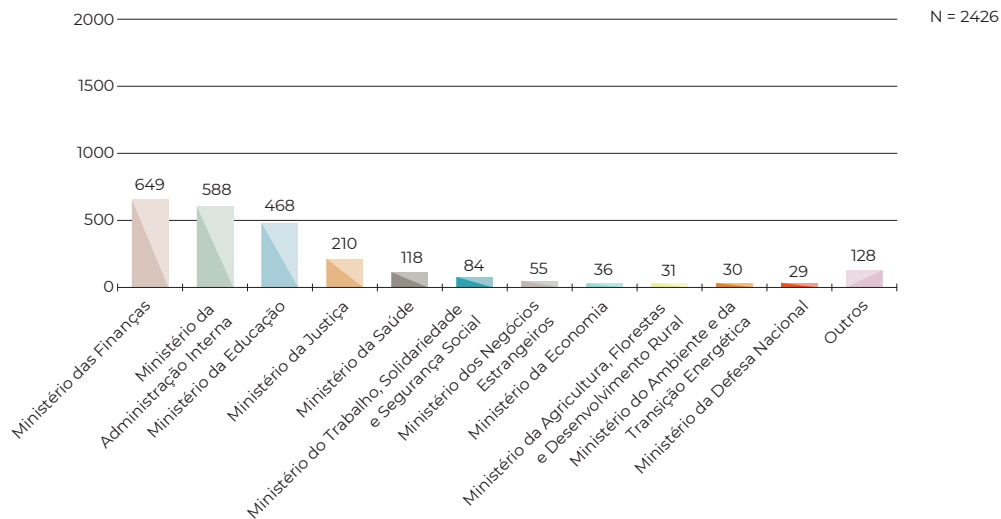


Importa agora atender, de entre as queixas que visaram apenas a Administração Central, aos dados respeitantes aos diversos ministérios. Importa salientar que nesta análise estão excluídas as entidades que pertencem a outros tipos de administração do Estado, designadamente a Administração Indireta – onde se incluem os Institutos Públicos, os quais são particularmente visados nas queixas que envolvem Direitos Sociais. Ora, tal como em anos anteriores, mantêm-se os mesmos três primeiros ministérios como os mais visados nas queixas: Finanças, Administração Interna e Educação. Há, contudo, uma alteração de posição face a 2018, com a passagem para primeiro lugar do Ministério das Finanças, por troca com o Ministério da Administração Interna. Em conjunto, estes três ministérios concentram 70% das queixas contra a Administração Central, subindo esta proporção dois pontos percentuais em relação àquele ano.

<sup>7</sup> O peso dos institutos e entidades empresariais cresce ligeiramente, sendo agora de 96% das queixas visando entidade desta categoria.

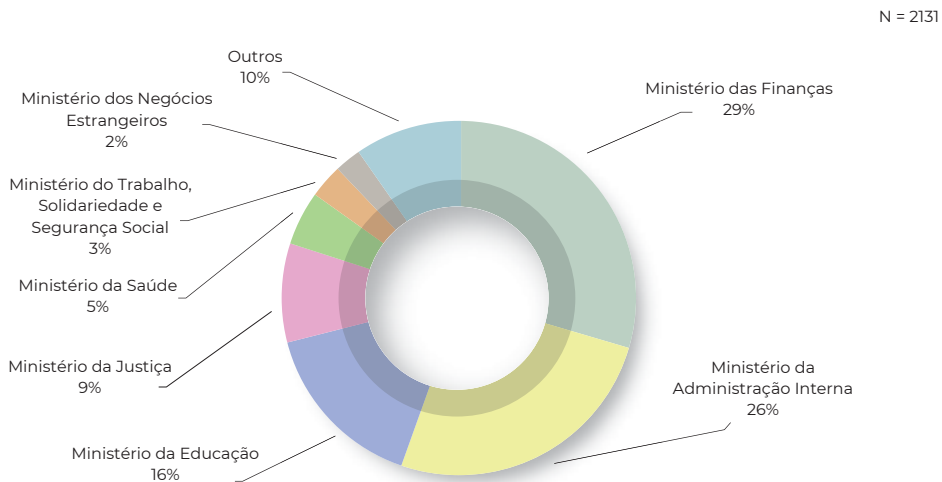
**GRÁFICO VII**

**Distribuição das queixas por Ministério**



**GRÁFICO VIII**

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



Excluindo as queixas relativas ao regime de emprego público, neutralizando-se assim 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 a assinalar face a 2018, sendo apenas de notar a descida do Ministério da Educação como entidade visada, acompanhada da manutenção praticamente idêntica do número absoluto respeitante aos outros ministérios.

Assinale-se, por fim, que só 29% das queixas em matéria de relação de emprego público visam entidades da Administração Central.

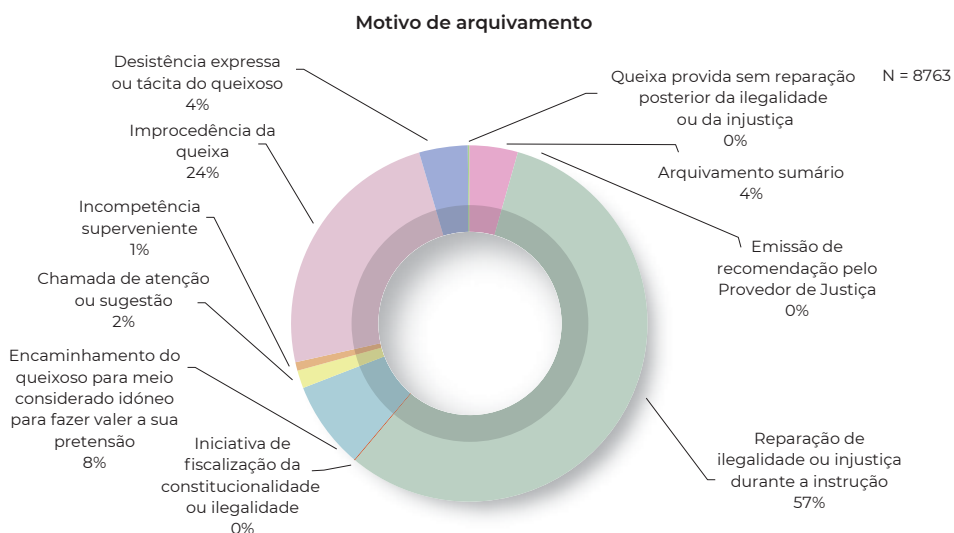
### [Arquivamento – Motivos – e Tempo de Resposta]

No que se refere aos motivos de arquivamento, deve, desde logo, esclarecer-se que se verificou uma subida no número de situações adequadamente resolvidas durante a instrução, ou seja, foram arquivados por este motivo 57% do total dos procedimentos findos.<sup>8</sup>

Já os casos de arquivamento com fundamento na improcedência da queixa corresponderam a um total de 24%. O que significa uma diminuição face aos dois anos anteriores, uma vez que o valor percentual deste motivo de arquivamento representou 26% em 2018 e 30% em 2017.

Note-se ainda que os números relativos a outros motivos de arquivamento, à exceção dos casos de encaminhamento que sofreram uma descida, de 12% para 8%, não registaram grandes oscilações, quando comparados com 2018.

#### GRÁFICO IX



<sup>8</sup> Esta proporção em 2017 correspondia a 44% e em 2018 a 51%.

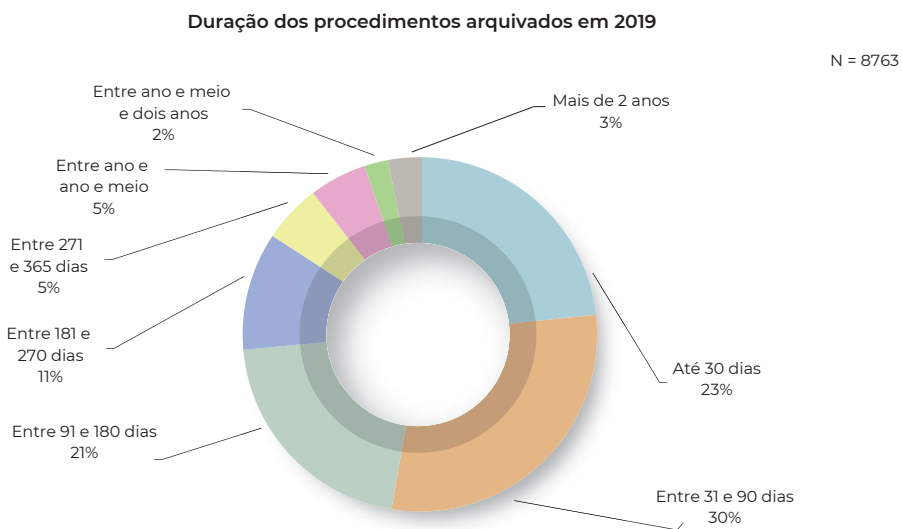
O outro elemento que cumpre apreciar, ainda neste âmbito, é a medição da duração dos procedimentos instruídos durante o ano de 2019.

De entre os procedimentos arquivados, a proporção dos que o foram em menos de 90 dias após a sua abertura desceu face ao ano anterior, de 64% para 53%. Já a proporção de procedimentos encerrados no seu primeiro mês foi de 23%.

No mais, 90% dos procedimentos arquivados foram findos doze meses após a sua abertura, o que permite concluir que se verificou uma ligeira descida, de três pontos percentuais, face ao valor registado no ano anterior.

Considerando que apenas no final do ano de 2019 é possível avaliar se a duração dos procedimentos abertos no ano de 2018 é superior ou inferior a 12 meses, constata-se, no ano em análise, que esse patamar foi alcançado em 81% dos casos.

#### GRÁFICO X



#### [Saldo Processual]

Aqui chegados, importa fazer um balanço quer sobre o que se arquivou, quer sobre os procedimentos que não foram concluídos no ano em análise.

Note-se, desde logo, que no ano de 2019 foram arquivados 8763 procedimentos, valor que supera em 1065 o número de arquivamentos realizados em 2018, que correspondente a 7698. O mesmo será dizer que se assistiu a um aumento percentual na ordem dos 14% dos arquivamentos realizados.

Já o número de procedimentos abertos em 2019 e encerrados nesse mesmo ano foi de 5998, enquanto, em 2018, foram arquivados 5745 procedimentos iniciados nesse período de tempo. Portanto, a percentagem de procedimentos arquivados no mesmo ano da abertura manteve-se semelhante à do ano anterior (agora, de 61%).

### QUADRO 3

<b>NÚMERO DE PROCEDIMENTOS ARQUIVADOS</b>	
Procedimentos arquivados que transitaram de 2013	5
Procedimentos arquivados que transitaram de 2014	24
Procedimentos arquivados que transitaram de 2015	33
Procedimentos arquivados que transitaram de 2016	105
Procedimentos arquivados que transitaram de 2017	308
Procedimentos arquivados que transitaram de 2018	2290
<b>Soma dos procedimentos arquivados anteriores a 2019</b>	<b>2765</b>
Procedimentos arquivados abertos em 2019	5998
<b>Total de procedimentos arquivados</b>	<b>8763</b>

Atendendo agora ao número de processos pendentes em 31 de dezembro de 2019, constata-se que no final desse ano estavam por terminar 6041 procedimentos, mais 1061 do que no ano de 2018.

Verificando-se que o aumento da pendência foi acompanhado pelo aumento do número de arquivamentos, a explicação para tal facto poderá residir no aumento de procedimentos abertos (490) e no aumento de processos pendentes no início do ano de 2019 (mais 1061), circunstância a que nem o maior número de arquivamentos registados num ano conseguiu superar. Com efeito, em 2019, foram arquivados praticamente mais 4 processos arquivados por dia (tendo por referência o número de dias úteis). Além do mais se nos detivermos perante os processos arquivados anteriores a 2019, 2765, verificamos que, no relatório do ano antecedente o número de processos arquivados a 2018 foi de 1953. Mais 812 processos. Quer isto dizer que não só arquivámos mais como também arquivámos processos mais antigos. Este facto representa um esforço de recuperação que merece ser assinalado. O problema é que por maior que seja o aumento da capacidade de resolução, o aumento das entradas e o lastro acumulado dificultam em muito a diminuição das pendências. Verificando-se este fenómeno há vários anos, tudo isto indicia fortemente que o modelo de organização da instituição e os recursos de que dispõe estão claramente desajustados à realidade.

#### QUADRO 4

NÚMERO DE PROCEDIMENTOS PENDENTES EM 31 DE DEZEMBRO	
Procedimentos transitados de 2013	11
Procedimentos transitados de 2014	42
Procedimentos transitados de 2015	102
Procedimentos transitados de 2016	209
Procedimentos transitados de 2017	548
Procedimentos transitados de 2018	1303
<b>Soma dos procedimentos anteriores a 2019</b>	<b>2215</b>
Procedimentos abertos em 2019	3826
<b>Total de procedimentos pendentes</b>	<b>6041</b>

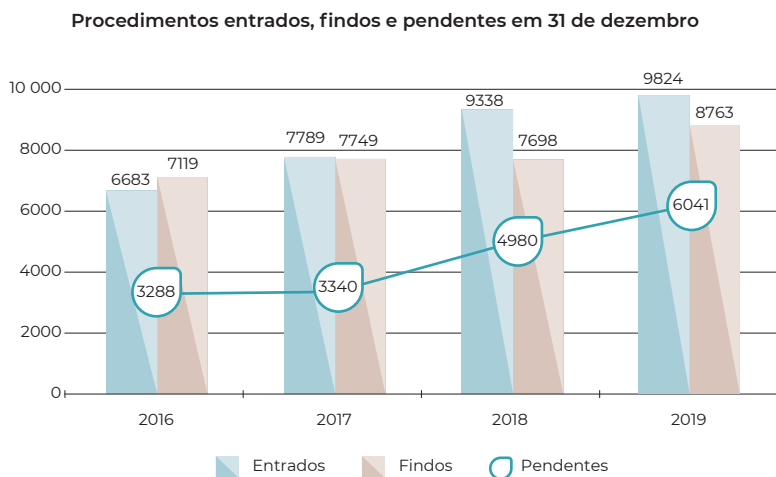
O quadro e o gráfico que se apresentam *infra* refletem e resumem comparativamente a evolução dos movimentos processuais dos últimos quatro anos.

#### QUADRO 5

RESUMO DO MOVIMENTO DE PROCESSOS	
Total de procedimentos transitados de 2018	4980
Total de procedimentos entrados 2019	9824
Total de procedimentos arquivados 2019	8763
<b>Procedimentos pendentes em 31 de dezembro</b>	<b>6041</b>

\*Representando 61,05 % do total de procedimentos entrados

#### GRÁFICO XI





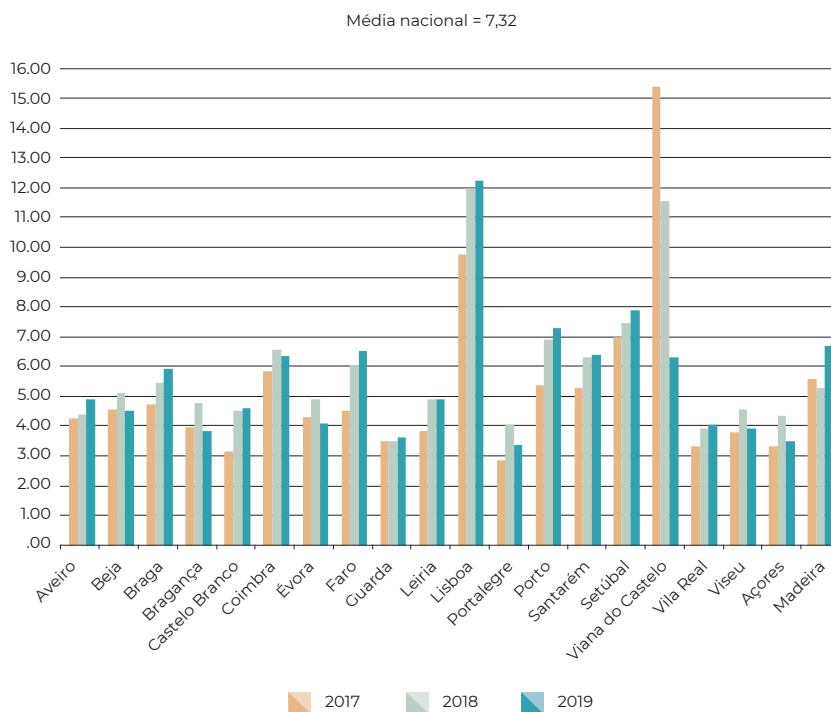
## [Evolução das queixas no território]

O gráfico *infra* apresenta a evolução registada, nos últimos três anos, da proporção entre o número de procedimentos abertos e a população residente em cada distrito ou região autónoma. A média no território nacional foi de 7.32 queixas por dez mil habitantes, valor que se aproxima com o do ano anterior, que foi de 7.23.<sup>9</sup>

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 geográfica.<sup>10</sup>

### GRÁFICO XII

Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas



Da análise a que se procedeu resulta ainda que os distritos de Lisboa (12.25), Setúbal (7.88) e do Porto (7.31) registaram valores superiores à referida média nacional de queixa por

<sup>9</sup> Se, todavia, se considerasse que todos os casos de origem desconhecida eram oriundos de território português, então essa média subiria para 9,18.

<sup>10</sup> Quase alcançando os 2000 casos o que representa um aumento de 33% face ao ano anterior.

10 000 habitantes. Com crescimento mais significativo, temos a Região Autónoma da Madeira (de 26%) e os distritos de Aveiro (de 11%), Braga e Faro (ambas com crescimento de 8%).

As cinco circunscrições com valores relativos mais baixos, mantendo a marca de interioridade, são, por ordem decrescente, os distritos de Viseu (3,92), Bragança (3,82) e Guarda (3,60), a Região Autónoma dos Açores (3,49) e o distrito de Portalegre (3,38).

Depois do grande crescimento ocorrido no ano anterior, o número de queixas oriundas do estrangeiro diminuiu ligeiramente, em apenas sete, passando de 134 para 127 casos.

#### QUADRO 6

##### QUEIXAS EM FUNÇÃO DA POPULAÇÃO - OS CINCO MAIORES VALORES

	2015	2016	2017	2018	2019
1.º	Lisboa	Lisboa	Viana do Castelo	Lisboa	Lisboa
2.º	Porto	Setúbal	Lisboa	Viana do Castelo	Setúbal
3.º	Setúbal	Madeira	Setúbal	Setúbal	Porto
4.º	Viana do Castelo	Viana do Castelo	Coimbra	Porto	Madeira
5.º	Coimbra	Coimbra	Madeira	Coimbra	Faro

\*

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



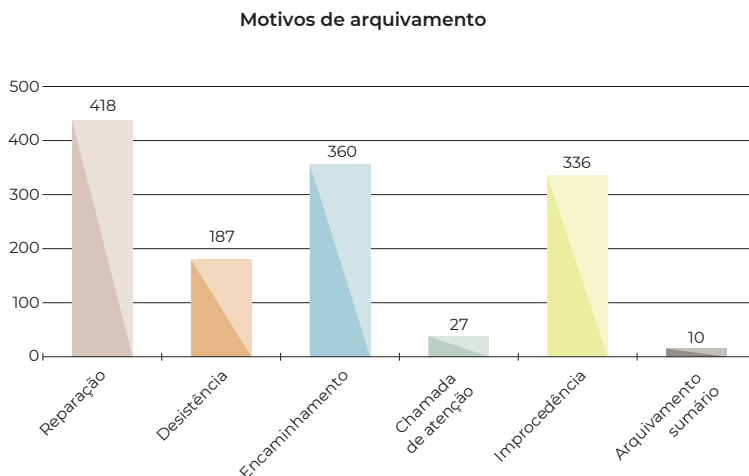
**Teresa Anjinho (Provedora-Adjunta), Miguel Coelho (Coordenador) e Assesores**  
*Unidade Temática 1 – Direitos ambientais, urbanísticos e culturais e serviços públicos essenciais*

### [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 14,32% do total das 9823 queixas recebidas pelo Provedor de Justiça no ano de 2019. Com referência ao ano anterior, a unidade temática manteve sensivelmente o mesmo número de queixas instruídas: foram 1407 quando, em 2018, haviam sido 1423.

Em 2019, foram concluídos 1338 processos, devendo igualmente assinalar-se ter sido possível terminar a instrução de 65% das queixas (num total de 926) recebidas no próprio ano. Os motivos de arquivamento dos processos concluídos foram os seguintes:

### GRÁFICO XIII



Em cerca de 43% das situações (605 processos) foi possível alcançar uma solução satisfatória para os queixosos. Este número resulta da soma das queixas que obtiveram reparação com as desistências, expressas ou meramente tácitas, as quais indiciam que os problemas que motivaram a respetiva apresentação foram resolvidos na sua pendência (razão pela qual deixou de ser necessária a intervenção deste órgão do Estado).

Em 25,5% dos casos (360 processos) fez-se uso da faculdade prevista no n.º 1 do artigo 32.º do Estatuto do Provedor de Justiça, encaminhando-se o queixoso para a entidade que, no caso concreto, se considerou mais adequada à resolução do problema reclamado. Neste enquadramento, é importante voltar a registar ter-se mantido a prática anteriormente assinalada de encaminhar os inúmeros queixosos consumidores de serviços de interesse geral tanto para o livro de reclamações em formato eletrónico como para a arbitragem «necessária» (necessária, porque, 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, ainda, para os julgados de paz. Manteve-se, assim, o entendimento de que, por um lado, os cidadãos devem dirigir-se aos próprios prestadores de serviços previamente à apresentação de queixa na Provedoria de Justiça, procurando diretamente a resolução dos conflitos, por outro, em matéria de consumo deve privilegiar-se a utilização dos meios de resolução extrajudicial de litígios.

Ao mesmo tempo que se assinala serem seis as grandes áreas de intervenção desta unidade temática — a saber: urbanismo e habitação; ambiente; ordenamento do território; cultura; lazeres; e serviços públicos essenciais —, pormenorizam-se os assuntos objeto das queixas.

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

**QUADRO 7**

<b>UNIDADE TEMÁTICA 1</b>	
<b>Urbanismo e habitação</b>	<b>298</b>
Obras de edificação	109
Utilização das edificações	39
Loteamentos e obras de urbanização	16
Conservação e reabilitação de edifícios	13
Áreas urbanas de gênese ilegal	3
Projetos das especialidades e ligação a redes públicas	4
Habitação social e apoios à habitação	92
Arrendamento urbano particular	2
Propriedade horizontal	4
Qualificações profissionais	2
Outras questões de urbanismo e habitação	14
<b>Ambiente e recursos naturais</b>	<b>207</b>
Água	3
Ruído	107
Floresta	45
Fauna	2
Qualidade do ar	10
Salubridade	10
Paisagem e luminosidade	0
Gestão de resíduos e efluentes	9
Produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos	16
Outras questões de ambiente e recursos naturais	2
<b>Ordenamento do território</b>	<b>298</b>
<b>Geral</b>	
Instrumentos de gestão territorial	4
Regimes territoriais especiais (restrições de interesse público)	3
Avaliação de impacte ambiental	4
Execução de obras públicas	1
<b>Domínio público</b>	
Infraestruturas, equipamento e tráfego urbano	125
Infraestruturas rodoviárias	90
Domínio público hídrico e infraestruturas portuárias	5
Zonas verdes	6

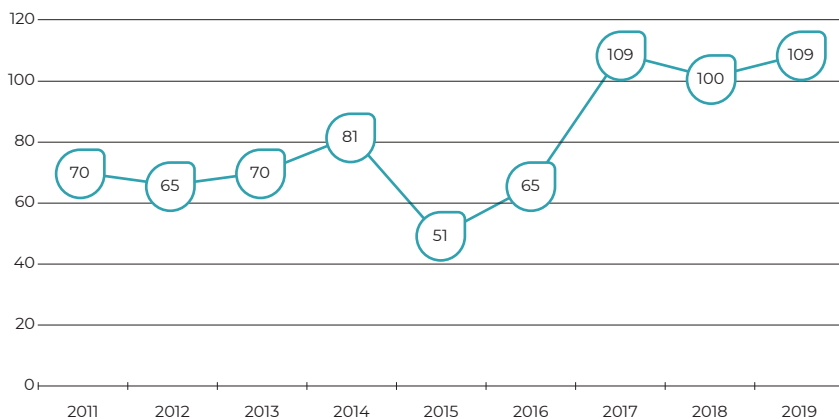
Cemitérios	5
Infraestruturas aeroportuárias	1
<b>Expropriações por utilidade pública</b>	
Procedimento	5
Vias de facto	5
Reversão	0
Servidões administrativas	32
Cadastro e informação geodésica	6
Baldios	2
Terrenos públicos em regime de domínio privado	2
<b>Cultura</b>	<b>11</b>
Património arquitetónico e arqueológico	2
Museus, Arquivos e Bibliotecas	1
Artes e espetáculos	7
Direitos de autor e direitos conexos	1
Património móvel e imaterial	0
<b>Lazeres</b>	<b>50</b>
Caça e pesca lúdica	4
Turismo	2
Jogo	7
Animais de companhia	12
Náutica e aeronáutica de recreio	6
Diversões	2
Desporto	17
<b>Serviços públicos essenciais</b>	<b>541</b>
Água	76
Correios	51
Eletricidade	84
Gás	15
Internet	4
Resíduos e saneamento	19
Telefone fixo	4
Telefone móvel	21
Pacotes de serviços de comunicações eletrónicas	260
Televisão	2
Outras questões de serviços públicos essenciais	5
<b>Outros assuntos</b>	<b>2</b>
<b>Total de processos abertos na Unidade Temática 1</b>	<b>1407</b>

Uma primeira observação da atividade da unidade temática 1 em 2019 revela que se manteve a predominância das queixas relativas aos serviços de interesse geral (541 queixas, a que correspondeu 38% do total da unidade), sendo que quase metade destas refere-se a *pacotes de serviços de comunicações eletrónicas*. Esta categoria (por vezes também designada *multiple-play*) agrega a subscrição de proposta comercial de um único operador que inclui dois ou mais serviços, ainda que seja comercializada como oferta única e com uma única fatura.

Por outro lado, a intervenção deste órgão do Estado continuou a ser muito solicitada por causa de problemas relacionados com equipamentos e infraestruturas públicos (215 queixas a que correspondeu 15% das queixas). De entre estas, destaca-se o número (90) referente à gestão das infraestruturas rodoviárias, em especial pela Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa (EMEL), quanto ao estacionamento em Lisboa, mas também pelas concessionárias das autoestradas, quanto aos pedidos de ressarcimento de danos resultantes de sinistros rodoviários causados por objetos (arremessados para a via ou existentes nas faixas de rodagem) ou atravessamento de animais.

#### GRÁFICO XIV

Evolução das queixas sobre obras particulares



As queixas sobre urbanismo — categoria que agrega as solicitações sobre obras, utilização, conservação e reabilitação de edifícios, loteamentos e obras de urbanização — foram 177, a que correspondeu 12% do total da unidade temática. A este propósito, talvez não seja abusivo concluir que, desde o fim do período de assistência técnica e financeira da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional a Portugal — o pedido de assistência financeira ocorreu em abril de 2011, em maio a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o FMI apresentaram o programa de assistência financeira e a saída deu-se em maio de 2014 — a recuperação económica fez-se sentir particularmente ao nível da

construção civil, contribuindo para a evolução do número de queixas relativas a obras particulares. Em percentagem, desde 2015 até 2019 o número de queixas conheceu um aumento de mais de 50%.

Em matéria de habitação social, se no ano passado havíamos assinalado o crescimento substancial do número de queixas, nos últimos doze meses este número ainda aumentou mais, de 83 para 92 (a que correspondeu 6,5% do total da unidade temática). As solicitações referiram-se maioritariamente a pedidos de atribuição de casas sociais, muito embora também tivéssemos recebido queixas relativas a transferências (para que o agregado familiar mude de uma habitação municipal para outra habitação, propriedade da mesma entidade gestora), pedidos de “desagregação” (na prática, para que seja atribuída nova habitação que permita a separação de alguns elementos de um agregado familiar que, até então, vivia no mesmo fogo) e casos de reajustamento de renda. Outras situações estiveram ainda relacionadas com a eventual necessidade de as entidades gestoras realizarem ou custearem obras nas respetivas habitações, partes comuns de prédios, ou mesmo bairro social.

Como vem sendo habitual, foram inúmeras as queixas relativas a ruído (107 queixas, cerca de 7,5% do total da unidade temática), sendo que, na quase totalidade destes casos, as entidades reclamadas são câmaras municipais. Sendo o problema da incomodidade sonora geograficamente transversal, constata-se que, em regra, cada autarquia foi visada apenas num processo — as exceções são a Câmaras Municipais de Lisboa (11 queixas), Braga (7) e Porto (5). Quer isto dizer que os problemas relativos à incomodidade sonora têm uma verdadeira dimensão nacional, estendendo-se de norte a sul do País, não deixando de afetar o interior e fazendo-se sentir tanto em concelhos urbanos como em aglomerados predominantemente rurais.

Em 2019, ainda foram tratadas queixas suscitadas, direta ou indiretamente, pelos incêndios florestais ocorridos entre 17 e 24 de junho e 15 e 16 de outubro de 2017. Desde logo, foi concluído o processo organizado por iniciativa própria da Provedora de Justiça para analisar, de forma integrada, as conclusões alcançadas nas diferentes instruções relativas a queixas sobre medidas de apoio à reconstrução de habitações permanentes e de segundas habitações, cujos processos foram instruídos nesta unidade temática, bem como sobre a reparação dos danos na atividade agrícola, cuja instrução, por sua vez, decorreu na unidade temática que trata dos direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores. Concluiu-se, em suma, que os mecanismos criados para dar resposta à reparação dos danos habitacionais e na atividade agrícola funcionaram genericamente e que as queixas que nos foram apresentadas corresponderam a problemas pontuais.

Relativamente às queixas da responsabilidade desta Unidade Temática, ou seja, relativas às medidas de apoio à reconstrução, vieram sobretudo contestadas decisões de indeferimento de pedidos de auxílio à reconstrução de habitações permanentes, circunstância que nos permitiu elucidar pormenorizadamente os interessados sobre o regime legal estabelecido e o facto de se tratar de um regime excecional que não comporta aplicação extensiva. Também foram recebidas queixas sobre a inexistência de auxílios à reconstrução de habitações não permanentes em determinadas áreas geográficas. Nestes casos, considera-se que, cabendo exclusivamente aos municípios a decisão de apresentar candidaturas ao programa legalmente



estabelecido, a possibilidade de atuação da Provedoria de Justiça estava naturalmente limitada por esta opção básica do legislador. Os queixosos foram neste sentido elucidados.

Por fim, igualmente relacionada com a problemática geral dos incêndios florestais, continuaram a ser recebidas queixas sobre gestão de combustível, bem como sobre a exigência de execução de operações materiais de limpeza dos terrenos florestais.

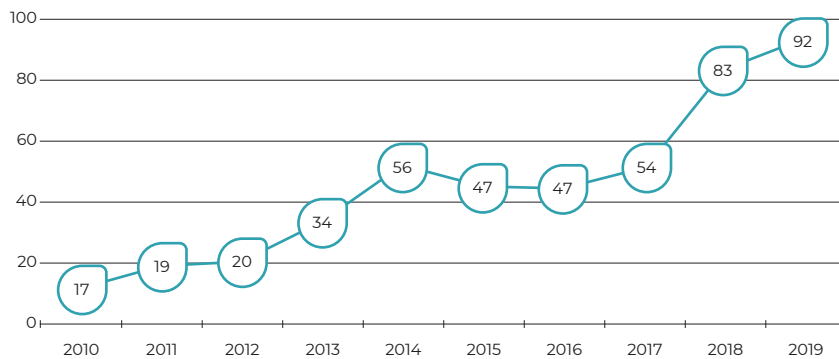
### [Urbanismo e habitação]

A circunstância de o tradicional e habitual controlo prévio das operações urbanísticas ter dado lugar a um modelo que privilegia a fiscalização sucessiva é geradora de incumbências acrescidas para os serviços municipais e, por consequência, de queixas apresentadas pelo atraso nas decisões ou nas intervenções. Também pode acontecer, simplesmente, que as demoras resultem da especial complexidade dos procedimentos e da necessidade de análises mais especializadas.

No que diz respeito a questões técnicas no domínio da arquitetura, os serviços da Provedoria também têm vindo a necessitar de apoio especializado, continuando a revelar grande utilidade o protocolo celebrado para esse efeito com a Ordem dos Arquitetos.

### GRÁFICO XV

Evolução das queixas sobre habitação social e apoios à habitação



No período a que se refere o presente relatório, foi particularmente difícil a intervenção resultante das já mencionadas queixas em matéria de habitação social, tanto nos casos em que indivíduos ou agregados familiares em situação de carência pretendem uma casa, como relativamente a pedidos formulados por quem, sendo arrendatário de um fogo municipal, deseja mudar para outro fogo. Esta dificuldade resulta, por um lado, da escassez de fogos ao

dispor dos municípios e das contingências financeiras com que estes se deparam e, por outro lado, da circunstância da instrução das queixas se cingir a questões administrativas, centrando-se essencialmente na averiguação dos critérios de seleção e de pontuação dos candidatos com base nos regulamentos municipais em vigor, a que acresce um expressivo aumento do número de queixas apresentadas — que se traduz num aumento de cerca de 441% nos últimos dez anos e praticamente o dobro (95%) nos últimos cinco.

A nova geração de políticas de habitação, em vigor desde 2018, não alterou a ideia de que existe em Portugal um grave problema habitacional e que algumas faixas da população, precisamente as que não encontram respostas no mercado, dirigem-se aos municípios e, por fim, ao Provedor de Justiça, muitas vezes em situação desesperada.

Em termos práticos, após a aprovação (em 2018) do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação – 1.º Direito, os pedidos dirigidos aos municípios passaram a ser avaliados de acordo com a estratégia local de habitação e, sempre que não é possível encontrar um fogo municipal, são encaminhados para o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) que poderá, a final, conceder apoios tanto a famílias, individualmente, como a entidades (designadamente, às regiões autónomas, aos municípios, a associações de moradores, às misericórdias e IPSS e a entidades públicas), privilegiando a reabilitação e o arrendamento. Este diferente modelo de apoio habitacional, assim como o novo papel agora atribuído ao IHRU e a necessidade de os interessados recorrerem diretamente ao sítio na *Internet* do Portal da Habitação relativo ao 1.º Direito, têm gerado muitas dúvidas, que procuramos sempre dissipar, nomeadamente através de contactos diretos realizados com os municípios visados e com o próprio IHRU. De todo o modo, é justo assinalar o empenho destas entidades na resolução de todas as situações que, na sequência de queixas que nos chegam, vamos sinalizando.

Como anteriormente se fez referência, as queixas não são apresentadas apenas por aqueles que procuram habitação, mas também por arrendatários de fogos municipais. Nestas situações, as reclamações referem-se maioritariamente ao deficiente estado de conservação dos imóveis, eventualmente na origem de episódios de grave insalubridade que põem em risco a saúde dos ocupantes, e visam a realização de obras urgentes, ou mesmo a transferência para outra habitação, alegando-se exatamente razões de saúde. Em casos especiais, a nossa intervenção inclui visitas aos locais para aferir as condições de salubridade das habitações. Foi o que sucedeu perante uma alegação particularmente grave de infestação de baratas e pombas numa casa de um bairro social em Felgueiras. Na sequência da nossa deslocação, solicitámos a intervenção urgente da respetiva câmara municipal e do IHRU, cuja concretização aguardamos. Casos há, também, ainda que de forma menos expressiva, em que os pedidos de transferência se baseiam em conflitos de vizinhança ou em dificuldades de integração social.

Importa assinalar que, mesmo quando os pedidos são respondidos favoravelmente, os arrendatários se deparam sempre com alguma demora na concretização das reparações ou transferências, razão pela qual apresentam queixas. Ainda assim, é justo afirmar que no domínio da habitação social a generalidade dos serviços públicos revela cuidado e sensibilidade no tratamento das situações que envolvem pessoas em situação de vulnerabilidade, designadamente cidadãos com deficiência, idosos, crianças e vítimas de violência doméstica. Tenha-se presente que a intervenção da Provedora de Justiça nestas situações é excecional e

visa apenas facilitar uma decisão célere. Tal verificou-se no caso de um agregado familiar — que incluía uma criança com deficiência e elevado grau de incapacidade — que não dispunha de rendimentos suficientes para custear o arrendamento de um imóvel no mercado privado, residindo em habitação cedida por familiares, entretanto indisponível. Apresentado pedido de habitação ao município de Loures e confirmada a impossibilidade de lhe dar a devida resposta, viria o IHRU a encontrar solução habitacional adequada, em regime de arrendamento apoiado.

Por fim, há a mencionar a instrução de processos abertos com queixas relativas à situação habitacional de comunidades ciganas, os quais invariavelmente revelam a complexidade das intervenções necessárias, que para além da habitação acabam por ter de abranger outras valências, como a educação, o emprego, a segurança social e a saúde. Esta mesma complexidade leva-nos a procurar o estabelecimento de contactos com outros intervenientes, designadamente com mediadores culturais, no sentido de conhecermos melhor as comunidades envolvidas e as possibilidades de uma atuação útil por parte da Provedoria de Justiça. De todo o modo, o trabalho que temos vindo a desenvolver igualmente contribui para revelar importantes iniciativas levadas a cabo por alguns municípios, como Beja e Vidigueira, na implementação de projetos integrados visando uma maior coesão social e a efetiva melhoria das condições de vida destas comunidades.

### **[Ambiente e recursos naturais]**

As queixas no domínio do ambiente e recursos naturais atestam uma crescente consciência ecológica, nomeadamente se considerarmos que cada vez mais é pretendida uma proteção não apenas do interesse individual do queixoso, em sentido estrito, mas do interesse difuso ambiental, muito concentrado no papel que as empresas comerciais devem desempenhar, tanto no cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis em concreto, como no respeito pelos direitos humanos em geral.

Continuamos, também, a receber diversas queixas contra a localização de atividades económicas poluentes junto a habitações, reclamando os cidadãos dos efeitos nefastos na sua saúde e na sua qualidade de vida. A este propósito, foi concluída em 2019 a instrução de um processo referente à exploração de uma pedreira, situada no concelho de Monchique, em que estava em causa a poluição dos recursos hídricos e o conseqüente perigo para a saúde dos moradores vizinhos. Após diligências junto da Direção-Geral de Energia e Geologia e da Inspeção-Geral da Agricultura do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, a laboração foi suspensa, como medida cautelar em face do «perigo iminente ou grave em termos de ambiente no tocante à qualidade da água».

Sintomaticamente, pode acontecer que as queixas contra estabelecimentos poluentes se renovem, após anterior intervenção, designadamente quando é ultrapassado o prazo fixado para a melhoria das condições de laboração. Por exemplo, os autores de uma queixa de 2017, contra a laboração poluente de um estabelecimento de recolha, transporte, tratamento, e comercialização de óleos usados, resíduos de hidrocarbonetos e resíduos industriais,

suscitaram de novo a intervenção deste órgão do Estado, em 2019, alegando novo incumprimento da licença ambiental.

Não menos relevantes são as queixas que dão conta de que as entidades responsáveis se limitam a um controlo formal das atividades, não cuidando de assegurar que os direitos à informação e participação dos cidadãos são efetivamente respeitados. Foi esta preocupação que motivou queixa sobre o impacto de uma exploração de lítio, tendo a interessada sido encaminhada para a Direção-Geral de Energia e Geologia e para os municípios visados, para que obtivesse os esclarecimentos que pretendia sobre os procedimentos pré-contratuais de atribuição de direitos de prospeção e pesquisa.

### [Ruído]

Das 207 queixas relacionadas com o ambiente recebidas ao longo do ano, mais de metade (107) referiam-se à exposição ao ruído e à violação dos direitos fundamentais ao repouso, ao sossego e ao sono, que emanam da consagração constitucional dos direitos à integridade física e moral das pessoas, à saúde e ao ambiente e qualidade de vida. Nestes processos relativos a incomodidade sonora é sempre necessário encontrar o equilíbrio, ou a compatibilidade, entre os direitos de personalidade lesados e os direitos patrimoniais dos proprietários dos estabelecimentos poluentes e/ou dos promotores de iniciativas, públicas ou privadas.

De facto, regista-se o crescimento do número de queixas por atividades ruidosas temporárias, particularmente associadas ao incremento da atividade turística e ao fomento das atividades de diversão, que se traduzem na maior promoção de espetáculos e divertimentos públicos ao ar livre, muitas vezes em bairros residenciais, suscetíveis de assim afetar o descanso dos moradores.

A este propósito, refiram-se as queixas apresentadas por moradores na Alameda Infante D. Henrique e do Bairro da Bica, ambos em Lisboa. No primeiro caso, era reclamado o licenciamento de um número elevado de eventos ruidosos recreativos aos fins de semana, promovidos por quatro entidades distintas (a própria Câmara Municipal de Lisboa e as juntas de freguesia do Areeiro, da Penha de França e de Arroios), tendo a sugestão da Provedora, de reduzir o número de licenciamentos concedidos, sido acatada. No segundo, tratando-se de arraiais populares no Bairro da Bica, assinalámos que a multiplicidade dos eventos autorizados no decurso do mês de junho, a densidade da aglomeração na via pública e a extensão do período autorizado, aconselhavam a especial ponderação dos impactos cumulativos do conjunto das atividades de diversão. A Câmara Municipal de Lisboa e a junta de freguesia da Misericórdia acederam prontamente a concertar a sua atuação, facto que seguramente permitirá melhor ponderar e precaver o impacto cumulativo das fontes de ruído.

Como mencionámos anteriormente, eventos ruidosos desta natureza não ocorrem somente nas grandes cidades nem têm como causa única ou principal o turismo. A propósito de queixa sobre os festejos académicos promovidos no centro histórico de Évora registou-se o empenho e a concertação do município de Évora, da Universidade de Évora, da Associação Académica e do Comando da Polícia de Segurança Pública de Évora na conciliação do evento,

muito importante económica, cultural e socialmente, com os direitos dos moradores. Paradoxalmente, mesmo a utilização das tecnologias ecológicas e amigas do ambiente pode ter consequências negativas na qualidade de vida das populações, como ficou patente na queixa contra o funcionamento de um posto de carregamento elétrico de veículos, cujo sistema acarretava tempos longos de abastecimento, dando azo à formação de filas, desordem no estacionamento e no trânsito local, bem como, finalmente, a ruído. É de registar, nesta situação, a sensibilidade revelada pela Câmara Municipal do Porto que anuiu em suportar os custos com a realocização de posto.

Importa assinalar, por fim, que para além da instrução de queixas, este órgão do Estado tem procurado tratar a questão do ruído de forma sistemática e integrada, dando sequência ao trabalho que originou o relatório da Provedoria de Justiça *Boas Práticas no Controlo Municipal do Ruído*, de 2012. Por isso mesmo, encetámos contactos com as entidades com atribuições no domínio da prevenção e do controlo, visando recensear os constrangimentos à regular aplicação do Regulamento Geral do Ruído, trabalho que prossegue em 2020.

## [Floresta]

Como referido *supra*, foram recebidas queixas (45) sobre gestão de combustível e sobre a exigência de execução de operações materiais de limpeza dos terrenos florestais, de alguma forma ainda relacionadas com a problemática geral dos incêndios florestais. Em regra, as solicitações são apresentadas ou por proprietários que alegam não ter meios — económicos ou mecânicos — suficientes para realizar as operações de gestão de combustível, ou por residentes confinantes receosos que a omissão dos trabalhos de limpeza cause efetivo perigo de incêndio.

Observou-se na generalidade das autarquias uma atenção especial para o problema e uma atuação que se considera adequada às circunstâncias de cada caso concreto. Todavia, ainda que o Decreto-Lei n.º 22/2018, de 10 de abril, tivesse previsto subvenções reembolsáveis aos municípios, destinadas a financiar as despesas com a gestão de combustível nas redes secundárias, em substituição dos proprietários e outros produtores florestais, as autarquias muitas vezes criticaram a insuficiência de apoios financeiros que permitissem que as câmaras municipais se substituíssem aos proprietários sempre que, em razão de insuficiência económica, estes não cumprissem as respetivas obrigações de gestão de combustível. Nesta medida, é com agrado que se assinala o reforço dos mecanismos que visam suprir a falta de meios para prover e permitir a execução daquela obrigação legal, em especial no OE2020 (artigo 203.º), designadamente um regime especial de cobrança das despesas em que incorram os municípios com a execução coerciva dos trabalhos, um regime especial de contratação dos trabalhos e uma linha de crédito, para exclusiva aplicação em subvenções reembolsáveis aos municípios, para suportar as despesas com as redes secundárias de faixas de gestão de combustível.

## [Resíduos e efluentes]

Para além das usuais queixas por indevido acondicionamento de resíduos sólidos e ruído inerente à respetiva recolha no período noturno, assinalam-se outro tipo de reclamações, também conexas com o manuseamento e encaminhamento de resíduos perigosos ou tóxicos.

Uma munícipe de Amarante pediu a nossa intervenção junto da Autoridade de Saúde, por não se conformar com a recusa, por parte das farmácias e do Centro de Saúde, em receber as seringas utilizadas para administração de medicamento por via injetável, fora do ambiente hospitalar. A queixosa fora informada de que deveria entregar os resíduos num estabelecimento hospitalar, dito de referência, a cerca de 120 km de distância. Na sequência da intervenção deste órgão do Estado, a Secretaria de Estado da Saúde solicitou às cinco Administrações Regionais de Saúde do País a identificação dos custos de uma medida provisória de receção dos resíduos de autocuidados nas unidades de saúde dos cuidados de saúde primários, ao mesmo tempo que a Direção-Geral da Saúde se comprometeu a estudar os procedimentos a adotar no futuro relativamente a estes resíduos.

Outra situação merecedora de destaque refere-se a um morador na área do Parque das Nações, em Lisboa, que se queixou da emissão de hidrocarbonetos voláteis no ar, imputável à remoção de resíduos, com difusão de odores intensos. Neste caso, contudo, a fiscalização levada a cabo indicou não apenas a regularidade das operações de escavação e de remoção dos solos contaminados, com o encaminhamento dos resíduos para o local adequado, mas também o cumprimento dos parâmetros regulamentares no domínio da qualidade do ar.

O ano de 2019 também ficou marcado pelo recebimento de um invulgar número de queixas (foram oito) sobre as condições de segurança e salubridade que apresentam diversos estabelecimentos escolares, cujas coberturas são revestidas em fibrocimento contendo amianto. A instrução destes processos ainda decorre, uma vez que as informações que já nos foram prestadas não nos permitiram compreender a efetiva gravidade de cada situação, levando-nos a solicitar esclarecimentos adicionais, designadamente sobre o nível de risco de exposição expresso em linguagem não técnica (baixo/médio/elevado). Outro aspeto igualmente sob escrutínio é a divulgação de informação aos diferentes interessados: alunos, pais, professores e demais funcionários.

## [Ordenamento do território]

Recebemos também inúmeras queixas sobre ordenamento do território, ou seja, sobre políticas sectoriais que tratam da ocupação do território e do desenvolvimento das diferentes regiões do País. Especialmente quanto a estas, importa assinalar que a instrução dos nossos processos conhece importantes limitações, particularmente relacionadas com a margem de livre apreciação e valoração reservada à Administração Pública, mas também com os juízos de valoração por recurso a conceitos técnicos. Não deixando de exercer a função de fiscalizar os atos jurídicos da Administração, o Provedor de Justiça abstém-se de sindicar a conveniência

ou o mérito das opções administrativas, sendo importante que os queixosos tenham este facto sempre presente.

Outra relevante limitação pode resultar da eventual existência de ações judiciais incidindo sobre as questões reclamadas, na medida em que, por um lado e nos termos do Estatuto, os órgãos de soberania estão excluídos dos poderes de inspeção e fiscalização do Provedor de Justiça e, por outro, a Constituição consagra o princípio de que os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei. Foi, aliás, este o motivo do arquivamento do processo relativo aos efeitos cumulativos e à avaliação ambiental estratégica das obras de construção do aeroporto do Montijo e de expansão do aeroporto Humberto Delgado.

Muitas vezes, as queixas dirigem-se à falta de rigor na aplicação do regime jurídico de avaliação do impacto ambiental, à não promoção de avaliações ambientais estratégicas nas fases anteriores à tomada de decisão sobre a localização de grandes empreendimentos, à omissão de medidas administrativas de prevenção e controlo da poluição e, em particular, às dificuldades criadas aos cidadãos no domínio da participação pública. A este propósito é importante referir que não basta disponibilizar documentos e organizar reuniões para ouvir o público. A efetiva participação das populações implica, também, ponderar as suas preocupações, responder às suas objeções e considerar as suas sugestões, sem o que o envolvimento se reconduz a um expediente meramente formal, incapaz de garantir o efetivo contributo na formação das decisões. É esse também o sentido da Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus), que vigora em Portugal desde setembro de 2009, e que o Provedor de Justiça invoca amiúde junto das entidades visadas.

A intervenção que foi assegurada na sequência de queixa contra os contratos de concessão assinados pelo Governo Português com a empresa Australis Oil & Gas, em setembro de 2015, relativos a direitos de prospeção, pesquisa, desenvolvimento e produção de hidrocarbonetos nas zonas de Batalha e Pombal, visou assegurar, exatamente, o respeito pelo direito de participação dos cidadãos, das associações não-governamentais e dos demais agentes interessados, e pelo direito de acesso à informação ambiental detida por entidades públicas.

Assinala-se, ainda, que, de todas as queixas agregadas sob a designação ordenamento do território (298), mais de metade (173) disseram respeito a questões de responsabilidade civil imputável a pessoas coletivas de direito público por atos de gestão pública.

### **[Responsabilidade civil extracontratual]**

Nas queixas relativas a pedidos de indemnização por danos provocados em veículos, nomeadamente os decorrentes do estado de conservação do pavimento, queda de árvore ou falta de limpeza das vias, os particulares reportam-se quase sempre ao indeferimento das suas pretensões ou ao conflito negativo de competências entre as várias entidades envolvidas (autarquias, empresas ou institutos públicos e empresas de seguros), sendo que, por vezes, também é referida a ausência de resposta ou a demora na apreciação dos pedidos.

Quando a entidade visada já se pronunciou, mostrando-se irredutível na recusa em assumir responsabilidades, sendo manifesta a impossibilidade de se aferir, em concreto, a presença dos pressupostos essenciais à imputação de responsabilidade, os cidadãos são encaminhados para a via judicial, assinalando-se ser este o meio mais adequado para garantir um processo equitativo, com a aplicação de regras formais do contraditório e de distribuição do ónus da prova.

Pelo contrário, quando está em causa a omissão ou demora na resposta, bem como conflito de competências entre entidades públicas, procede-se à instrução, inúmeras vezes com resultados satisfatórios para os queixosos. Refira-se, a título de exemplo, os casos em que a nossa intervenção é solicitada junto de câmaras municipais, seja a respeito da reparação dos danos sofridos na sequência da queda de árvores em cima de veículos, seja a propósito de prejuízos causados por irregularidades no asfalto, não sinalizadas.

Ainda no domínio da responsabilidade civil extracontratual é igualmente comum os queixosos reclamarem o pagamento de indemnizações por danos sofridos na sequência de acidentes ocorridos em vias concessionadas como autoestradas, alegando-se a presença de objetos na via ou o atropelamento de animais.

Mesmo que, por regra, as concessionárias se defendam alegando genericamente a regularidade de ações de fiscalização e vigilância, temos entendido que, em cada caso concreto, devem especificar a efetiva utilização dos meios adequados à deteção nas vias de eventuais obstáculos e animais. Isto, em aplicação do regime especial imposto pela Lei n.º 24/2007, de 18 de julho, que, evitando a especial onerosidade que recairia sobre o utente de fazer prova da verificação dos pressupostos da responsabilidade civil, transferiu para as concessionárias a obrigação de demonstrar que tomaram as medidas adequadas a evitar os sinistros. De uma forma geral, temos vindo a concluir que a prevenção é deficitária, razão pela qual foi tomada a decisão de envidar esforços no sentido de encontrar uma solução normativa mais adequada à proteção da segurança da circulação de quem usa vias desta natureza.

### **[Serviços administrativos]**

Mais de 10% das queixas respeitantes ao ordenamento do território (32) foram relativas a serviços administrativos e reportam-se, essencialmente, a pedidos de remoção de infraestruturas utilizadas para o serviço de comunicações eletrónicas ou de energia elétrica que se encontram instalados em terrenos privados. Sem descurar a importância da prestação destes serviços, que justificam limitações ao direito de propriedade, continuam os queixosos a invocar que a constituição dos serviços não foi precedida de audiência prévia e participação dos interessados, designadamente quanto à sua excessiva amplitude ou onerosidade, conforme previsto na Lei de Bases da Política de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo (aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio).

Os interessados opõem, com frequência, que a localização dos postes impede a execução de obras de conservação em habitações. Após contactos junto das empresas responsáveis (designadamente, EDP e Altice), os pedidos de desvio de traçado têm sido quase sempre



satisfeitos, salvo quando são adiados por alegada impossibilidade de assegurar a continuidade do serviço.

No decurso da apreciação de uma queixa relacionada com alegados danos provocados no património privado imputados a infraestruturas elétricas da rede de baixa tensão, deparámo-nos com uma situação de partilha/cedência de infraestruturas: o poste é da EDP, mas está a ser utilizado por operadores de comunicações eletrónicas. Esta situação, como é natural, cria dificuldades acrescidas aos consumidores para os quais, em regra, é trabalhoso e moroso tratar destes assuntos com uma única entidade. A nossa intervenção passou por identificar, para além da entidade proprietária da infraestrutura, todas as operadoras beneficiárias, a fim de estabelecer uma atuação concertada, de acordo com a pretensão do particular.

### [Acessibilidades]

Foram 15 as solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça relativas a acessibilidades, em regra apresentadas no interesse de pessoas especialmente vulneráveis em razão de deficiência, idade ou limitações de mobilidade, situações nas quais a instrução dos processos passa, não só pela obtenção de esclarecimentos escritos, como também por deslocações ao local.

As queixas podem estar relacionadas com a atribuição de lugar de estacionamento reservado para pessoa com deficiência por entidades públicas (exigência prevista na Lei n.º 48/2017, de 7 de julho, que alterou o Decreto-Lei n.º 307/2003, de 10 de dezembro), atribuição de lugar de estacionamento reservado a pessoa com deficiência com indicação de matrícula, junto à respetiva habitação, ou dizer respeito à existência de barreiras físicas que limitam o acesso a edifícios ou espaços públicos, particularmente, por falta de elevadores ou rampas.

A título ilustrativo, foi solicitada a nossa intervenção junto do Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P., relativamente às condições de acessibilidade existentes na Pousada de Juventude de Lisboa-Centro, por cidadão que se deparou com vários obstáculos à utilização de um quarto adaptado. Após visitarmos o local, foi feita chamada de atenção para a necessidade de serem avaliadas as condições de acessibilidade das instalações, nomeadamente a entrada no edifício, o posicionamento do intercomunicador, o elevador, o quarto adaptado para pessoas de mobilidade condicionada e as respetivas instalações sanitárias.

Outra queixa referiu-se às dificuldades sentidas na passagem pedonal subterrânea de acesso à estação de caminho de ferro de Alcântara-Mar, em virtude da inexistência de estruturas elevatórias. Não obstante as inúmeras diligências realizadas pela Provedoria de Justiça, subsistem as barreiras físicas, muitas das quais simplesmente intransponíveis, facto que tem motivado diversas chamadas de atenção à Câmara Municipal de Lisboa exatamente sobre a necessidade de serem adotadas medidas urgentes naquela infraestrutura.

Os pedidos de intervenção também se podem referir ao parque habitacional público, seja por dificuldade de acesso aos fogos (ausência de rampa ou elevador), seja pela falta de adaptação das habitações sociais às necessidades de pessoas com deficiência. Na maioria das situações, as entidades visadas são câmaras municipais, juntas de freguesia, entidades com serviço de atendimento ao público e instituições gestoras de habitação social. Merece referência o

caso do Serviço de Finanças de Póvoa de Lanhoso, cujas instalações se situam no primeiro andar de um edifício sem elevador, apenas acessível através de uma escadaria, que motivou sugestão no sentido de, enquanto não se encontrem reunidas condições de acessibilidade nas instalações, serem implementados mecanismos provisórios, que permitam o atendimento dos cidadãos com dificuldades de mobilidade.

Finalmente, queixas há que se referem a edifícios privados. Foi o caso de um elevador, que se mantinha avariado desde 2015, em prédio habitacional onde residem diversos idosos octogenários. Nestas situações, a intervenção do Provedor de Justiça visa assegurar — junto das câmaras municipais, que têm a competência para efetuar inspeções periódicas, reinspeções ou inspeções extraordinárias às instalações — que sejam tomadas medidas no sentido do cumprimento das obrigações de manutenção a cargo dos proprietários. Tendo havido a necessidade de realizar obras profundas e de instalar uma nova casa de máquinas, o problema estará em vias de estar solucionado.

### **[Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa (EMEL)]**

Anualmente, uma parcela significativa das queixas instruídas nesta unidade temática envolve a atuação da Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa (EMEL), enquanto responsável pela gestão da concessão do estacionamento público na cidade de Lisboa. Os pedidos podem ser divididos em dois grupos, a saber: por um lado, aquele que abarca as objeções à aplicação de coimas em processos de contraordenação relativos a estacionamento, em regra motivados pela falta de título válido de estacionamento em zona tarifada ou por estacionamento em situação irregular; e, por outro, o que agrega as queixas que se reportam à emissão de dístico de residente.

No primeiro caso, são invocados motivos díspares e variados, como a sinalização deficiente no local, o atraso na obtenção de título válido (e que resulta da necessidade de trocar notas por moedas para utilização nos parquímetros), a avaria dos parquímetros ou a indisponibilidade da aplicação ePark, que permite pagamento da tarifa através de telemóvel. Não obstante cuidarmos de esclarecer que a nossa atuação não visa apreciar a prática da contraordenação (que é tarefa da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária), mas somente apurar se a conduta da EMEL e dos seus colaboradores é suscetível de melhoramentos, estes são casos em que, por vezes, a empresa reconhece ter existido atuação deficiente e decide, em conformidade, desistir dos procedimentos de contraordenação.

No que diz respeito aos processos sobre a emissão de dístico de residente, sobretudo relacionados, no ano de 2019, com a abertura de novas zonas de estacionamento tarifado (Benfica, Lumiar, Olivais, Telheiras), as queixas referem-se à falta de alternativas de estacionamento, à necessidade de ser pensado um sistema generalizado de avenças a valores reduzidos, bem como à incompreensão e rejeição dos critérios de atribuição de dísticos em função da residência fiscal. De uma forma geral, esclarecemos os queixosos sobre as (já referidas) limitações da nossa intervenção sempre que em causa estão opções de natureza política, como acontece

com as escolhas relativas ao planeamento do estacionamento público. Ainda assim, procuramos ir sensibilizando a EMEL para os diversos problemas que vamos detetando, designadamente em virtude das queixas recebidas, o que acontece em reuniões de trabalho que, regularmente, procuramos manter.

## [Cultura]

As queixas recebidas sobre cultura evidenciam a riqueza do país neste domínio, paralelamente à necessidade de investir, e não só financeiramente, na preservação do património.

Mencione-se a situação, que acompanhámos, do procedimento de classificação, como imóvel de interesse municipal, de uma mina de exploração de ouro da época romana, sita na Rua das Ribadas, União de Freguesia de Carreira e Fonte Coberta, no concelho de Barcelos, que foi dada por finda, pois que a autarquia assegurou a realização de trabalhos de especialidade e promoveu as demais formalidades conducentes à classificação do referido imóvel. Ou ainda a circunstância de permanecer há demasiado tempo por esclarecer como pode ser devidamente acautelada a segurança do Chafariz de Arruda dos Vinhos, classificado em 2005 como imóvel de interesse público, face aos riscos inerentes às Largadas de Touros que aí têm lugar por ocasião de festas locais, no mês de agosto. Mesmo que a Câmara Municipal de Arruda dos Vinhos tenha decidido incrementar a proteção do imóvel, através da colocação de sacos de areia, a Direção-Geral do Património Cultural mantém o acompanhamento da situação, uma vez que a preservação cabal do monumento apenas será alcançada com um efetivo plano municipal de proteção.

A intervenção em edifícios classificados é problemática e morosa, mesmo quando estão em causa preocupações tão prementes quanto a segurança dos utentes. Em 2019, prosseguimos a instrução do processo relacionado com o risco que representa o percurso pedonal ao longo das muralhas do castelo de Óbidos, causador de acidentes graves nos últimos anos, alguns dos quais chegaram a resultar na morte de visitantes. Nesta situação, está particularmente em causa a necessidade de concertar a atuação de diversas entidades: o monumento nacional integra o património do Estado, sendo gerido pela Direção-Geral do Tesouro e das Finanças, mas compete à Câmara Municipal de Óbidos, no âmbito de protocolo celebrado, assegurar a elaboração dos projetos de intervenção e submetê-los a parecer da Direção-Geral do Património Cultural. A intervenção do Provedor de Justiça visa, no essencial, apurar se foi efetuada uma análise das circunstâncias que motivaram os sinistros ocorridos e avaliação das zonas de risco, bem como se foram adotadas medidas de prevenção, como a sinalização de perigo existente, a proteção de zonas vulneráveis ou, mesmo, a interdição de circulação, com vista a reforçar a segurança do percurso pedonal. Tendo-nos sido comunicado que as obras nas muralhas do Castelo de Óbidos ficaram a cargo do município, após autorização da Direção-Geral do Tesouro, ainda aguardamos ser esclarecidos sobre se esta intervenção é suficiente para acautelar as condições de segurança de circulação pedonal dos visitantes.

Por outro lado, nem sempre as questões culturais aparecem relacionadas com o património edificado, como comprova o facto de ter sido recebida queixa sobre as condições de

ingresso de menores em salas de espetáculos, em particular nas salas de cinema. Ainda que a classificação etária tenha cariz orientador e não configure interdição absoluta, mas apenas um quadro de referência, vinha reclamada a possibilidade de entrada e permanência de menores de tenra idade em salas de cinema, mesmo acompanhados de adultos, para visionamento de filmes classificados para 16 ou 18 anos. Na conclusão da instrução foi dirigida chamada de atenção à Inspeção-Geral das Atividades Culturais, no sentido de que promova ações de divulgação, sensibilização e fiscalização junto dos promotores de espetáculos e do público, de forma a precaver os riscos para a proteção dos menores, sancionando as infrações aos requisitos de acesso aos recintos e o incumprimento do dever de divulgação da classificação etária.

### [Jogo]

Têm sido recebidas várias queixas contra o regime jurídico de expulsão e restrições de acesso a frequentadores dos casinos, decorrente da Lei do Jogo, designadamente quanto aos direitos de defesa e informação dos frequentadores dos casinos, objeto de ordem de expulsão ou restrição de acesso, mencionando-se em particular tanto o facto de não ser obrigatório comunicar os fundamentos da decisão, como a verificação de demora na instrução dos procedimentos. A este propósito, importa referir que foi já assinalado à Secretaria de Estado do Turismo a necessidade de a legislação reforçar os direitos dos jogadores expulsos e de todos aqueles a quem foi determinada uma ordem de restrição de acesso. Em sequência, fomos informados de que iriam ser adotadas medidas tendo em vista a mitigação da situação, aguardando-se igualmente uma reavaliação no quadro da revisão da Lei do Jogo. Todavia, continuamos à espera de comprovação efetiva de que o sistema de controlo das entradas de acesso de pessoas aos casinos, nomeadamente, menores, inabilitados e autoexcluídos funciona devidamente em todos os casinos.

Ainda neste âmbito do jogo, foi recebida queixa, apresentada por sindicato de trabalhadores dos casinos, sobre a contratação pelos casinos de *barmaids*, em substituição das funções anteriormente desempenhadas pela categoria profissional de contínuos e, como tal, sem integração nos quadros de pessoal das salas de jogo. Considerando as potenciais implicações de tal ocorrência, seja no que se refere aos direitos dos trabalhadores, seja no que se refere aos direitos e deveres que decorrem do enquadramento destes profissionais na Lei do Jogo, dirigidas à salvaguarda de um conjunto importante de direitos e interesses, nomeadamente de proteção dos ditos grupos vulneráveis, foi solicitado ao Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos que verificasse, em ações inspetivas, o enquadramento legal das referidas contratações, nomeadamente se está, ou não, em causa, o desempenho efetivo de tarefas temporárias, pontuais e complementares às desempenhadas por trabalhadores dos quadros dos casinos.

## [Animais de companhia]

Importa assinalar também que tem vindo a ser requerida a nossa intervenção por causa da falta de soluções para o tratamento e acolhimento de canídeos vadios e errantes encontrados a deambular na via pública, não raramente apresentando comportamentos agressivos e sinais de doença. Isto, porquanto as entidades municipais, ainda que reconheçam que, em nome da defesa da segurança e saúde das populações e da defesa da saúde animal, justificar-se-iam mais ações de captura, dão conta que as situações de clamorosa sobrelotação dos Centros de Recolha Oficial não permitem o alojamento de mais efetivos.

Uma vez que existem frequentes notícias de que o acréscimo de população que resulta da proibição de abate não é contrabalançado pelas frequentes campanhas de adoção e esterilização, e que as autarquias estão impossibilitadas de providenciar melhores soluções, temos desenvolvido diligências junto da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária, no sentido de conhecer as soluções que possam estar a ser estudadas, como a construção de novos centros de recolha ou campanhas de adoção, de modo a permitir o acolhimento de todos os animais carentes de proteção, nas condições adequadas.

Matéria, de alguma forma, relacionada com animais de companhia é a síndrome de Noé, que se traduz na acumulação de número desmesurado de animais. Ao longo dos anos, o Provedor de Justiça tem sido regularmente solicitado a intervir, não só nestas situações, mas também em outros casos de transtorno de acumulação, importando lembrar que ainda aguarda pleno acolhimento a tomada de posição consubstanciada na Recomendação n.º 4-A/2013<sup>11</sup>, dirigida à Direção-Geral de Saúde, no sentido de que seja preparado um guia com orientações para as autoridades de saúde locais, a respeito do modo como devem articular-se com as câmaras municipais, com o Ministério Público e com os tribunais, designadamente para desencadear o internamento compulsivo destas pessoas, ou para obterem autorização judicial de entrada nos domicílios, por imperativos de saúde pública.

Durante o ano de 2019, a Provedoria de Justiça também participou no grupo de trabalho multidisciplinar criado pela Câmara Municipal de Sintra, sobre formas de intervenção articuladas neste domínio. Nas quatro reuniões de trabalho já realizadas foram debatidas (i) as medidas e procedimentos de prevenção da acumulação de animais, (ii) as metodologias de deteção precoce e identificação dos sujeitos acumuladores de animais; (iii) as metodologias de intervenção articulada com vista à resolução do fenómeno social tanto no âmbito dos sujeitos acumuladores, como da comunidade em geral e no plano da saúde e bem-estar dos animais; e (iv) os procedimentos de encaminhamento e acompanhamento dos acumuladores de animais com vista ao tratamento e não reincidência. Existe a fundada expectativa de que o grupo de trabalho possa gerar um protocolo de atuação multidisciplinar que permita que os diferentes municípios melhorem o tratamento dos casos de Síndrome de Noé.

Por sua vez, e na sequência das reflexões já referidas, foi possível dar corpo, em organização conjunta do Observatório Nacional para a Defesa dos Animais e Interesses Difusos, da Câmara Municipal de Sintra, do Centro de Investigação em Tecnologias e Serviços da Saúde

<sup>11</sup> Recomendação n.º 4/A/2013, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15219>.

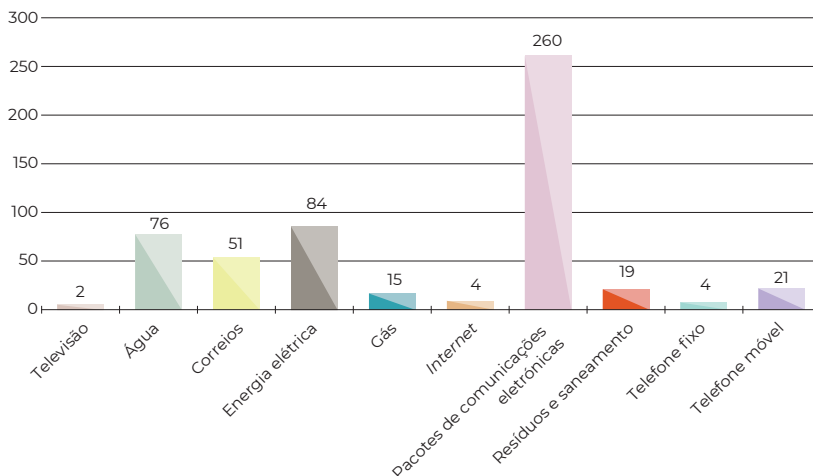
e da Provedoria de Justiça, a um seminário sobre abordagem multidisciplinar das síndromes de Noé e Diógenes e formas de atuação adequadas, partindo exatamente do exemplo do Município de Sintra. Durante os trabalhos foram descritos os constrangimentos com os quais se deparam os serviços, tendo sido destacada a importância de uma atuação concertada e coordenada das diversas entidades envolvidas, em especial dos médicos veterinários municipais, das unidades de saúde pública, das Forças de Autoridade e do Ministério Público.

### [Serviços públicos essenciais]

Mais de metade das queixas sobre serviços de interesse geral referem-se a *pacotes de comunicações eletrónicas*, muito provavelmente porque estes compreendem, no mesmo contrato, diversos serviços. A contratação destes pacotes é generalizada — a ANACOM dá conta de uma taxa de penetração de 95,3 por 100 famílias clássicas, no primeiro semestre de 2019 e de que o número de subscritores das ofertas em pacote ascendeu a 3,95 milhões no mesmo período<sup>12</sup> —, o que igualmente explica que o número de queixas sobre cada tipo em particular (*internet*, televisão, telefone fixo, telefone móvel) seja residual.

#### GRÁFICO XVI

Queixas sobre serviços de interesse geral



<sup>12</sup> V. Relatório «pacotes de serviços de comunicações eletrónicas» — 1.º semestre de 2019», pág. 8, in <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1480244>.

## [Comunicações eletrónicas]

Em regra, é sugerido a quem apresenta queixa sobre *pacotes de serviços* que comece por fazer uso do livro de reclamações em formato eletrónico, sendo os queixosos também encaminhados para a arbitragem necessária (que a empresa visada não pode recusar). Todavia, quando as situações envolvem consumidores em situação de especial vulnerabilidade, seja em função da idade, do estado de saúde ou da insuficiência económica, excepcionalmente nos limitamos ao encaminhamento, procurando uma atuação efetiva junto das entidades reclamadas.

Um dos principais motivos que suscita queixas sobre estes contratos *multiple play* relaciona-se com pedidos de indemnização por incumprimento do período de fidelização contratualmente estabelecido. São cada vez mais frequentes os consumidores que solicitam a intervenção do Provedor de Justiça perante a recusa das empresas de comunicações em aceitar como causa válida a alteração de morada, seja por mudança de domicílio ou por venda de imóvel. Embora se trate de uma alteração anormal de circunstâncias contratuais, que o Código Civil reconhece como fundamento de resolução, o certo é que as operadoras normalmente suscitam objeções a esta pretensão e muitos relatos dão conta que os serviços das operadoras de apoio aos clientes criam a convicção de que é necessário pagar a indemnização relativa ao período de fidelização em falta, se este ainda não decorreu, tentando persuadir o consumidor a indicar um novo titular para o contrato.

No âmbito do cumprimento das obrigações contratuais, há também casos de operadoras que procedem à cobrança de montantes referentes a serviços prestados há mais de seis meses, muitas vezes por intermédio de empresas de cobrança de créditos. Nestas situações, damos essencialmente informações acerca do regime de prescrição e caducidade previsto na Lei dos Serviços Públicos (Lei n.º 23/96, de 26 de julho).

Recebemos também queixas sobre lapsos na emissão de faturas, erros no montante cobrado, duplicação de faturas ou inclusão de serviços não prestados.

Outro assunto recorrente é o invocado incumprimento das obrigações contratuais das operadoras, traduzido na deficiente prestação de serviços, no atraso na reparação de equipamentos avariados, ou na indisponibilidade de serviços que foram incluídos no pacote proposto. Tal sucede, por exemplo, quando os queixosos reclamam a prestação de serviços por fibra ótica, prevista no contrato, e as operadoras afirmam não poder satisfazer por impossibilidade de meios técnicos.

Deve igualmente assinalar-se a crescente dificuldade em dar resposta a queixas que suscitam questões eminentemente técnicas, podendo ilustrar-se esta afirmação com o exemplo de um caso sobre a aplicação, pelas operadoras, de restrições ao tráfego de *internet* e à velocidade contratados, através da utilização do mecanismo designado por *traffic shaping*. Nestas situações, e na falta de conhecimentos especializados em matéria de tecnologias e sistemas de informação, resta-nos o encaminhamento para os meios de resolução de litígios e para a entidade reguladora, a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM).

A par das queixas contra operadoras de telecomunicações, são igualmente recebidas diversas solicitações de intervenção junto das entidades reguladoras, por causa da falta de resposta a reclamações e outros pedidos apresentados por consumidores. Deve referir-se, a este propósito, que foi dirigida uma chamada de atenção à ANACOM, dando conta das preocupações deste órgão do Estado relativamente à necessidade de reforço da proteção dos consumidores do sector das comunicações e reiterando-se o entendimento de que a Autoridade Nacional de Comunicações tem, não só competência para analisar cada queixa que lhe é individualmente remetida, como também o dever de o fazer. Em resposta, a ANACOM transmitiu-nos o seu entendimento, de que a missão que lhe cabe no âmbito da proteção dos direitos e interesses dos utilizadores não é estatutariamente prosseguida através da análise concreta de cada uma das reclamações, «*nem uma intervenção desta natureza decorreria de uma adequada aplicação do princípio da boa administração à utilização dos recursos de que (...) dispõe*».

Não contestando a argumentação da ANACOM de que tem enfrentado restrições orçamentais, bem como limitações na contratação de recursos humanos para os seus quadros e alargamento de competências, o Provedor de Justiça não pode deixar de assinalar que a circunstância de, só em 2019, a Autoridade Nacional de Comunicações ter recebido 100 mil reclamações constitui um sinal claro e preocupante do descontentamento dos consumidores do sector das comunicações, em especial das comunicações eletrónicas.

### **[Linhas 707]**

A Provedoria de Justiça prosseguiu a intervenção relativamente à utilização, por diversas entidades públicas, privadas e serviço empresarial do Estado, de linhas telefónicas com custos acrescidos (prefixo 707), como meio de contacto, por vezes único, para solicitar apoio e assistência técnica em relações jurídicas de consumo, uma vez que está em causa a violação do direito comunitário, da Lei de Defesa do Consumidor e da Lei de Modernização Administrativa.

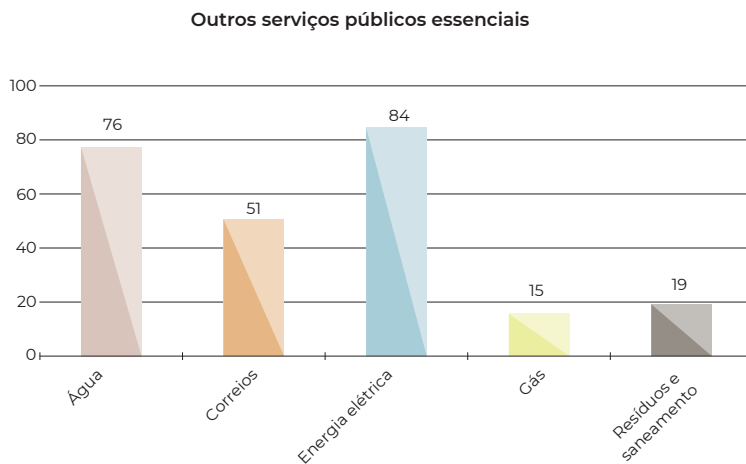
Tendo-se conseguido que cessasse a utilização destas linhas telefónicas em todos os serviços públicos, designadamente Autoridade Tributária, ADSE, Direção-Geral do Consumidor, Instituto da Segurança Social e Lojas de Cidadão, e apenas prosseguia a nossa atuação relativamente à Infraestruturas de Portugal, aos CTT Correios de Portugal e à CP Comboios de Portugal, foram aprovadas — já no contexto da pandemia — alterações legislativas que clarificaram a proibição de utilização daqueles números de telefone por todas as entidades públicas e pelas empresas que prestam serviços públicos. De facto, a Lei n.º 7/2020, de 10 de abril, passou a obrigar que as referidas entidades procedam à substituição das linhas telefónicas com números especiais (tais como os números com o prefixo “7”, “808” e “30”) por números telefónicos com o prefixo “2”, circunstância que nos permite considerar alcançado o fim da nossa intervenção.



### [Outros serviços públicos essenciais]

Se excetuarmos as queixas sobre comunicações eletrónicas e telefónicas, verifica-se algum equilíbrio nos serviços de interesse geral que são objeto de reclamação.

#### GRÁFICO XVII



Não sendo tão significativo o número de solicitações sobre gás (15 queixas), resíduos e saneamento (19) e telemóveis (21), predominam os pedidos sobre o serviço postal (51) e o fornecimento de água (76) e energia elétrica (84).

### [Água e saneamento]

Uma vez que neste sector existem distintos modelos de gestão, as frequentes queixas sobre a prestação tanto dos serviços de água como de resíduos podem ter entidades visadas com naturezas muito diversas: câmaras municipais, serviços municipalizados, empresas que gerem e exploram os serviços de água e saneamento e outras que podem agregar ainda outros serviços e, até, empresas de gestão privada. Todavia, sendo o acesso à água e ao saneamento reconhecido pela comunidade internacional como direito humano, tanto as entidades públicas como as privadas têm especiais deveres neste domínio e devem assegurar a plenitude dos direitos dos utilizadores.

A maioria das queixas nesta matéria relaciona-se com a contratação e reportam-se, essencialmente, ao tarifário, aos procedimentos conducentes à cobrança dos serviços prestados e à continuidade dos serviços. A complexidade das estruturas tarifárias gera dúvidas, pelo que, por vezes, o papel deste órgão de Estado passa pelo esclarecimento aos cidadãos sobre os

seus direitos, designadamente sobre as atribuições da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), à qual compete analisar as reclamações dos utilizadores e promover junto das entidades gestoras a melhoria dos serviços prestados. A título de exemplo, foi recebida queixa sobre estar a ser liquidada tarifa de saneamento a uma situação que não se enquadrava na previsão das normas regulamentares aplicáveis, tendo este órgão de Estado perguntado à autarquia se ponderava restituir ao utilizador os valores pagos em excesso. A sugestão acabou acolhida.

São também recebidas queixas relacionadas com interrupção do serviço de abastecimento de água imputável aos utilizadores, nomeadamente quando não é facultado acesso ao instrumento de medição (contador) por parte da entidade gestora e também por mora do utilizador no pagamento. Os casos em que é invocada a falta de capacidade económica são prontamente tratados, com especial preocupação pelos consumidores em situação de vulnerabilidade. A Provedoria de Justiça averigua, em particular, os procedimentos seguidos pelas entidades gestoras, no sentido de alertarem os utentes para a possibilidade de interrupção do fornecimento do serviço, bem como para a possibilidade de promover o pagamento faseado da dívida.

Uma vez que a Lei dos Serviços Públicos Essenciais apenas permite a suspensão da prestação de serviços públicos essenciais, por atraso no pagamento por parte do utente, após o envio de pré-aviso adequado, foi chamada a atenção de uma entidade gestora para a forma dos avisos, nomeadamente quanto à necessidade de melhorar a comunicação do pré-aviso de suspensão do fornecimento de água. Em particular, considerando que parte assinalável da informação relevante se encontrava redigida no canto esquerdo, em letra de tamanho reduzido e em conjunto com outras informações, realçou-se a questão do tamanho da fonte e a associação imediata do texto ao «aviso de corte».

Também nos chegam queixas por motivo de interrupções não programadas do abastecimento de água. Nestes casos, são promovidas diligências junto das entidades gestoras com vista a esclarecer se a informação foi adequadamente prestada sobre a duração estimada da interrupção, quais as medidas eventualmente adotadas para a mitigar e, sendo o caso, quais as medidas tomadas para minimizar os inconvenientes e incómodos causados aos utilizadores. Tal aconteceu, por exemplo, a propósito de interrupções não programadas no concelho de Loures, tendo-nos sido transmitido pelos serviços competentes que tais situações estão associadas à degradação dos sistemas públicos e consequentemente à necessidade de promover trabalhos de reparação ou substituição.

Menos frequentes vão sendo as queixas relacionadas com a obrigação de ligação das habitações às redes públicas e a proibição de utilização de soluções próprias de abastecimento de água para consumo humano e saneamento de águas residuais (captações e fossas), até porque a cobertura destes serviços tem vindo a evoluir de forma assinalável no nosso País. É de registar as medidas adotadas em assentamento informal situado no concelho de Loures, onde a autarquia tem custeado o acesso à água pelos moradores e tem executado operações de recolha e limpeza, para reduzir a acumulação dos resíduos.

## [Correios]

No que diz respeito ao serviço postal, a maioria das queixas tem por objeto o extravio de correspondências ou de encomendas postais, ou a demora excessiva na distribuição.

Está em causa, por vezes, a receção de correspondência de interesse vital para os destinatários, como sucede com os vales postais de pagamento de pensões e outras prestações sociais, bem como as convocatórias efetuadas pelos serviços da Segurança Social para efeitos de verificação do cumprimento dos requisitos fixados à atribuição de prestações sociais.

Noutros casos, vem reclamada a demora na entrega de faturas e avisos de pagamento de índole diversa, com destaque para a cobrança de serviços públicos essenciais — abastecimento de água, distribuição de energia ou gás e prestação de serviços de comunicações (*internet*, televisão, telefone móvel e fixo) —, ou a entrega de documento único automóvel ou certificado de matrícula. Ainda que a modalidade escolhida para envio pelos remetentes não contemple, na larga maioria dos casos, o aviso de receção, os CTT, quando interpelados, admitem potencialmente a ocorrência de falha operacional, indemnizando o cliente pelo valor dos portes.

No caso de serviço postal internacional, a perda ou demora é por vezes imputável ao operador postal estrangeiro (de destino ou origem da correspondência), pelo que tentamos que os CTT se articulem com aquele na determinação do paradeiro e do motivo de extravio dos objetos reclamados.

Merece referência uma queixa recebida por um morador em área urbana, objetando não se mostrar satisfeito um pedido de distribuição domiciliária de correspondência na sua habitação. Apurámos que, a partir de uma determinada parte da rua, onde se insere o domicílio do interessado, as residências dispersam-se, não se dispondo os CTT a implementar distribuição domiciliária, mas apenas através de baterias de caixas (BCCI). Dirigimo-nos à ANACOM indagando sobre o cumprimento dos padrões de qualidade legalmente fixados ao serviço universal, nomeadamente no que se refere à densidade dos pontos de acesso e às garantias decorrentes do princípio da igualdade e da não discriminação. Entretanto, o interessado veio reportar ter recebido uma resposta favorável por parte da entidade reguladora, que assinalou o incumprimento dos CTT.

## [Energia elétrica e gás natural]

As queixas dirigidas ao Provedor de Justiça relativamente ao fornecimento de energia elétrica e gás natural dizem respeito, na sua maioria, a questões contratuais diversas, entre as quais se destaca a faturação (nomeadamente, a emissão de faturação por estimativa apesar da transmissão de leituras reais), a realização de accertos, o funcionamento de equipamentos de medição, os pedidos de ligação à rede e a interrupção do fornecimento injustificado ou sem pré-aviso. Quanto a este último assunto assinala-se, a título de exemplo, que foi recebida

queixa sobre um súbito aumento da faturação, que excedia o valor máximo estipulado para o débito direto em conta bancária do cliente e que levou à interrupção do fornecimento da eletricidade e gás. A subsequente demora no restabelecimento do fornecimento de energia, que só ocorreu no dia seguinte, justificada pela EDP «por um constrangimento no sistema de gestão comercial», motivou um pedido de indemnização por parte de um consumidor que invocava a ocorrência de danos (essencialmente, pela deterioração de alimentos). Promovidos contactos junto da empresa, veio a ser proposto ao utente o pagamento de uma compensação e a anulação dos encargos relacionados com a interrupção e restabelecimento do fornecimento de energia.

Como é natural, as principais entidades visadas neste tipo de queixas são empresas de comercialização e distribuição de energia e gás natural, bem como a própria Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE). Também quanto a estes serviços, quando as queixas são apresentadas no interesse de consumidores especialmente vulneráveis, a instrução é efetuada diretamente junto dos agentes que atuam no sector da energia elétrica e do gás natural, merecendo especial atenção os cidadãos idosos e/ou as pessoas com doenças ou incapacidades que possam afetar a sua autonomia contratual, como foi o caso transmitido à Provedoria de Justiça relativamente a uma cidadã que, devido à sua condição de saúde, terá assinado um documento sem que se tenha apercebido que estaria a autorizar uma alteração de fornecedor de energia e gás.

Destacam-se ainda as queixas apresentadas pelos consumidores — quase todos em situação de vulnerabilidade económica — relativamente à atribuição da tarifa social de energia elétrica e gás natural, e à demora na resposta a reclamações e pedidos de informação dirigidos à Direção-Geral de Energia e Geologia. No âmbito destes processos notam-se, por vezes, limitações no mecanismo de reconhecimento automático, em particular quando existem discrepâncias na informação relativa aos consumidores. É que, sendo a atribuição da Tarifa Social feita automaticamente por um programa informático, que efetua o cruzamento de dados, nos termos de protocolos celebrados que regulam o acesso e transmissão de informação entre os diversos agentes do sector da energia e os organismos da Administração Pública detentores dos dados informáticos a tratar, a resolução dos problemas é sempre muito morosa, com prejuízo para os beneficiários. Uma vez que temos sinalizado estes problemas à Direção-Geral de Energia e Geologia, recebemos com expectativa a informação de que estão em desenvolvimento novas funcionalidades no Sistema de Informação da Tarifa Social, para evitar que os beneficiários economicamente mais vulneráveis tenham que aguardar longos meses pelo reconhecimento da sua situação e pela aplicação do desconto.

### **[Formas de Atuação e Diálogo institucional]**

Em mais de 35% das queixas tratadas nesta unidade temática, as entidades visadas são câmaras municipais. Esta circunstância resulta não só das solicitações sobre urbanismo e habitação (particularmente das relativas a obras de edificação, utilização e loteamentos), mas também dos pedidos de habitação social, das queixas sobre ruído, de problemas relacionados

com a gestão das vias, de equipamentos vários, dos espaços verdes e com muitas outras competências da responsabilidade das autarquias locais.

A estrutura vicinal dos respetivos serviços e a conseqüente proximidade das populações torna as autarquias locais, particularmente os municípios, interlocutores privilegiados do Provedor de Justiça. Por vezes, todavia, as respostas demoram e a conhecida escassez de meios nem sempre é justificação aceitável. Ainda assim, é justo assinalar a excelente colaboração de diversas autarquias, como as Câmaras Municipais de Sintra, Évora e Porto, a União de Freguesias de Ramada e Caneças e as Juntas de Freguesia do Areeiro, da Penha de França e de Arroios e da Misericórdia.

Todavia, quando falamos especificamente da instrução de processos relativos a questões urbanísticas, a colaboração das câmaras municipais nem sempre observa a pretendida prontidão. Reconhecendo-se que se trata de domínio especialmente complexo, temos tentado estabelecer protocolos de colaboração que permitam conciliar a informalidade com o rigor e a celeridade, sem onerar escusadamente os serviços camarários. Na prática, está em causa a designação de pontos focais em ambas as instituições, os quais garantem as trocas de comunicações e asseguram mecanismos simples de resolução de eventuais dificuldades. Têm sido muito positivas as experiências desenvolvidas com os serviços de urbanismo das Câmaras Municipais de Lisboa, de Sintra e de Cascais.

Já vinha do ano anterior, mas manteve-se com grande utilidade, o apoio especializado de peritos arquitetos designados no âmbito do protocolo em vigor com a Ordem dos Arquitetos.

Sempre que o número de queixas o justifica, temos tentado estender estes procedimentos a outras entidades. Nos casos da EMEL e dos CTT, têm tido grande utilidade os canais privilegiados de contacto que se encontram estabelecidos e que permitem tratar com rapidez as muitas queixas recebidas contra a atividade daquelas empresas (42 e 51 queixas, respetivamente). Foi igualmente estabelecido com a Secretaria de Estado da Cultura um protocolo de colaboração que permite agilizar as respostas a pedidos de esclarecimentos submetidos às direções-gerais daquela dependentes, designadamente das Artes, do Património Cultural e da Cultura. E convencionaram-se meios especiais de contacto com o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) e com a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT).

### **[Tomadas de posição: sugestões e recomendações]**

#### **[Consulta de Bairro: EMEL]**

A denominada Consulta de Bairro, que se realizou nos dias 11 e 12 de janeiro de 2019, e que visou conhecer a opinião dos residentes de determinadas ruas sobre a implementação pela EMEL de uma zona tarifada motivou a apresentação de queixa neste órgão do Estado. O Jornal da Junta de Freguesia de Benfica, de janeiro de 2019, informou que, “para participar basta ser maior de 18 anos, residente nas ruas da zona 045, trazer o comprovativo de morada e o cartão de cidadão” e que seria perguntado aos moradores: “Concorda com o estacionamento

regulado e tarifado pela EMEL nas ruas abrangidas pela zona 045?”. Seguiu-se a opção Sim ou Não, a marcar com uma cruz, bem como a imagem gráfica da delimitação da zona. No âmbito da instrução do processo lembrámos a Junta de Freguesia de Benfica — sem sucesso — da posição vertida na Recomendação n.º 1/A/2016, de 8 de abril<sup>13</sup>, do Provedor de Justiça, a qual também se referia a consulta popular levada a efeito por uma Junta de Freguesia. No entendimento deste órgão do Estado, estamos perante um limite absoluto traçado pela Lei Fundamental ao recurso a formas de exercício do poder político não previstas na Constituição, ou fora das modalidades na mesma prevista. Em face da posição irredutível da Junta de Freguesia de Benfica, e tendo em conta as características especiais da nossa atuação e o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da ação administrativa, lembrámos que lhe compete tomar as decisões para cuja adoção se encontra democraticamente legitimada, mas não dispõe de liberdade para configurar consultas à população nos termos acima descritos.

### **[Participação ao Ministério Público: Avenida da Liberdade, 191 e 193]**

Na conclusão da instrução de processo aberto na sequência de queixa apresentada contra os termos em que a Câmara Municipal de Lisboa licenciou as obras de ampliação, com demolição parcial, de Casa Apalaçada sita nos números 191 a 193 da Avenida da Liberdade, com vista à sua adaptação ao uso de comércio e serviços, foi assegurada participação ao Ministério Público, ao abrigo do Estatuto do Provedor de Justiça (artigo 35.º) e do regime jurídico da urbanização e edificação (artigo 69.º).

Em suma, após análise aprofundada da queixa, alheia a considerações de política urbanística e atento apenas o disposto na lei, entendeu-se que o licenciamento das obras é nulo, tanto por causa do tipo de intervenção, que não se limitou a obras de conservação e reabilitação (artigos 5.º/1 e 8.º/1, do Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente), como por falta de intervenção do Núcleo Residente da Estrutura Consultiva Residente do Plano Diretor Municipal.

Nestes termos, cumprindo o que determina o respetivo Estatuto, bem como, na nossa opinião, o regime jurídico da urbanização e edificação, o Provedor de Justiça participou estes factos ao Ministério Público, para efeitos de que possa ser ponderada a propositura da competente ação administrativa e respetivos meios processuais acessórios.

<sup>13</sup> Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=16154>. Ali foi apreciada queixa contra procedimento de consulta à população recenseada na freguesia de Campolide, promovida pela Junta de Freguesia de Campolide, para alteração da pavimentação de algumas vias de trânsito, o Provedor de Justiça concluiu que foram preteridas formalidades essenciais previstas no Regime Jurídico do Referendo Local, nomeadamente a fiscalização prévia do Tribunal Constitucional e da Assembleia Municipal e não foram respeitadas garantias essenciais de isenção e imparcialidade (designadamente quanto à constituição e funcionamento das mesas de voto), tendo-se recomendado que a Junta de Freguesia se abstinisse de atribuir qualquer valor jurídico a este procedimento e de tomar iniciativas com características semelhantes, que simulam um referendo popular local, mas sem observância das prescrições legalmente aplicáveis.

### [Recomendação n.º 2/A/2019<sup>14</sup>]

A Provedora de Justiça recomendou à Infraestruturas de Portugal que, enquanto entidade gestora da EN327, ponderasse e executasse com urgência medidas adequadas a prover à segurança de quem a atravessasse aquela via.

O processo cuja instrução motivou a recomendação foi aberto na sequência de queixa sobre a especial vulnerabilidade de dois octogenários causada pelas dificuldades inerentes à circulação e ao atravessamento de troço da EN327, no concelho de Oliveira de Azeméis, pela situação de invalidez e incapacidade. Os idosos estavam expostos não apenas a uma situação de perigo quando pretendiam sair da sua habitação, mas a um estado de intolerável isolamento e de injustificada limitação da respetiva mobilidade e da liberdade de circulação, exatamente porque apenas estavam em segurança se confinados à respetiva residência.

Nos termos da recomendação, instou-se a Infraestruturas de Portugal a ponderar e executar medidas de acalmia de tráfego, visando a redução de velocidade do trânsito automóvel e a segurança rodoviária no conflito do tráfego automóvel com os referidos utentes vulneráveis. Estando em causa conceitos técnicos referentes aos conhecimentos e às regras próprias de ciência ou de técnica dos transportes e da mobilidade, não se tomou posição sobre a solução concretamente adequada, ainda que tivesse assinalado a absoluta urgência da execução da medida que viesse a ser escolhida, qualquer que ela fosse.

Quase seis meses após a formulação da recomendação ainda prosseguem as diligências visando a efetiva criação de condições para que o casal de octogenários com dificuldades de locomoção, e outros nas mesmas circunstâncias, possam sair da situação de isolamento em que se encontram.

\*

---

<sup>14</sup> Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=16154>

### 1.3. 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*

#### [Estatística e enquadramento geral]

A fiscalidade e os assuntos económico-financeiros deram origem, em 2019, à abertura de 1276 procedimentos, mais 28 do que no ano anterior, o que corresponde a 12,98% do total de procedimentos abertos. Manteve-se inalterada a proporção de cada um destes grandes temas no contexto geral dos assuntos afetos a esta Unidade Temática: 76% dos procedimentos aqui abertos versaram sobre fiscalidade (966) e os restantes 24% sobre assuntos económico-financeiros (310), distribuídos conforme revelado pelo quadro infra:



**QUADRO 8**

<b>TEMAS MAIS VISADOS NAS QUEIXAS RECEBIDAS</b>	
<b>Assunto</b>	<b>Procedimentos abertos</b>
FISCALIDADE	966
1.º <b>Execuções Fiscais</b>	<b>356</b>
2.º <b>IRS</b>	<b>223</b>
3.º <b>Taxas de portagem</b>	<b>106</b>
4.º <b>Tributação do património e Imposto do Selo</b>	<b>93</b>
5.º <b>Tributação Automóvel</b>	<b>50</b>
6.º Infrações fiscais	32
7.º IVA	23
8.º Direitos aduaneiros e desalfandegamento	19
9.º Benefícios fiscais	13
10.º Outros tributos	12
11.º Reclamações, impugnações e recursos	11
12.º Obrigações acessórias	9
13.º Vários	19
ASSUNTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS	310
1.º <b>Banca</b>	<b>112</b>
2.º <b>Transportes</b>	<b>79</b>
3.º <b>Seguros</b>	<b>32</b>
4.º <b>Comércio</b>	<b>25</b>
5.º <b>Fundos europeus e nacionais - Agricultura</b>	<b>17</b>
6.º Fundos europeus e nacionais - Emprego	12
7.º Fundos europeus e nacionais - Outros	7
8.º Mercado de capitais	3
9.º Vários	23
<b>TOTAL</b>	<b>1276</b>

Acrescem, aos números acima reportados, mais 329 outras queixas, as quais, por terem sido indeferidas liminarmente – na maior parte dos casos por se encontrarem fora do âmbito de intervenção do Provedor de Justiça -, não se contabilizaram no quadro supra. Em 95% dos casos, as referidas queixas versavam sobre assuntos económico-financeiros, maioritariamente banca (104 queixas), comércio (96 queixas) e seguros (62 queixas).

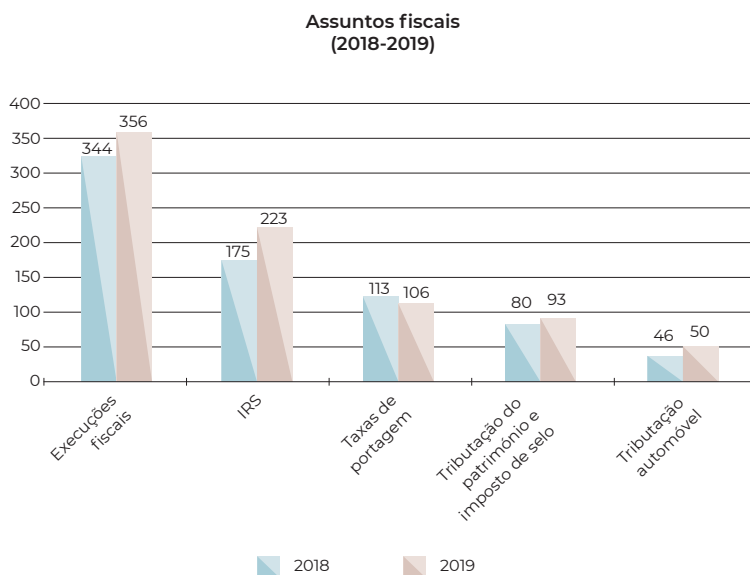
Relativamente a cada uma destas 329 queixas indeferidas liminarmente, foram enviadas elucidacões aos queixosos contendo informação acerca do âmbito de intervenção do Provedor

de Justiça e encaminhando-os para os meios de resolução alternativa de litígios adequados ao caso concreto, bem como para as entidades reguladoras/de supervisão do sector.

Note-se que, muito embora a atuação do Provedor de Justiça não possa, em regra, ser diretamente exercida junto de entidades privadas, ela já pode ter lugar junto da entidade reguladora/de supervisão à qual o cidadão tenha exposto o seu problema sem lograr obter a respetiva resolução. Nesse caso é, em regra, determinada a abertura de procedimento tendente a analisar a conduta da entidade reguladora/de supervisão, atenta a respetiva natureza pública.

No que toca à evolução do número de procedimentos abertos no ano de 2019 relativamente ao ano anterior, vejam-se os dois gráficos seguintes, o primeiro referente à evolução dos cinco temas mais frequentemente objeto de queixa na área dos assuntos fiscais e o segundo referente aos cinco temas mais visados nas queixas sobre assuntos económico-financeiros:

#### GRÁFICO XVIII



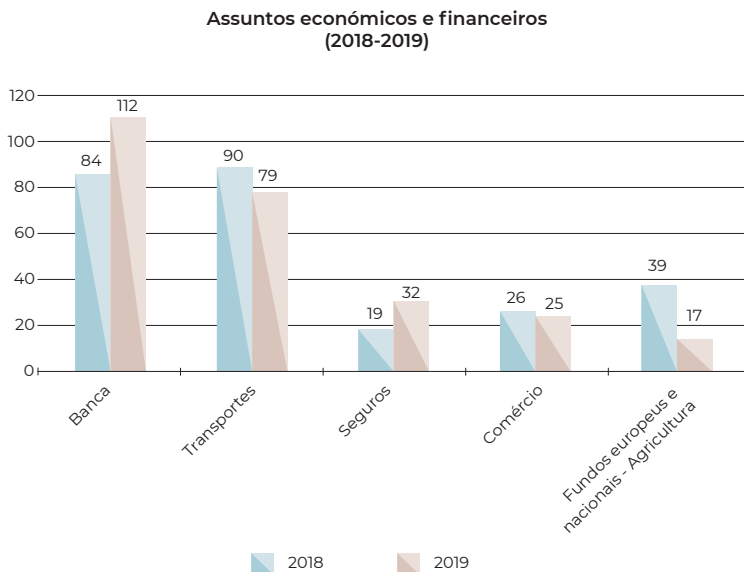
A subida de queixas em matéria de fiscalidade decorreu, no essencial, do aumento das queixas acerca do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), em especial, como se verá adiante, das queixas relativas à tributação de rendimentos recebidos em determinado ano mas reportados a anos anteriores (“retroativos”), que passaram de 18 para 49 e também devido a queixas relacionadas com o estatuto de residente não habitual que passaram de 8 para 37.

De todos os assuntos tratados nesta Unidade Temática, as execuções fiscais continuam a ocupar o primeiro lugar. Ainda que a subida do número de queixas recebidas sobre esta

matéria tenha sido pouco expressiva (mais 12), a percentagem de queixas sobre execuções fiscais que apresentam como entidades visadas as Secções de Processo Executivo da Segurança Social (SPE) continua a aumentar: enquanto em 2018 as execuções fiscais instruídas pelas SPE estiveram na origem de 64%<sup>15</sup> do total das queixas sobre execuções fiscais, em 2019 essa percentagem subiu para 68%.<sup>16</sup>

Apenas as queixas relativamente a taxas de portagem registaram uma ligeiríssima descida (menos 7 que no ano anterior), acompanhada por uma ligeira subida das queixas sobre tributação automóvel (IUC - Imposto Único de Circulação e ISV - Imposto Sobre Veículos), tributação do património (IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis, IMT - Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis, matrizes prediais e avaliações) e Imposto do Selo.

### GRÁFICO XIX



Em 2019 as queixas sobre a atividade bancária e seguradora registaram subidas, enquanto os transportes registaram ligeira descida.

Mais marcada foi a descida do número de queixas sobre a atribuição de fundos europeus e nacionais em matéria de agricultura, passando de 39 em 2018, para 17 em 2019. Esta descida, porém, mais não foi do que um regresso aos números habituais em anos anteriores a 2018<sup>17</sup>, circunstância que confirma o que já se havia adiantado no relatório anual referente a

<sup>15</sup> 218 queixas.

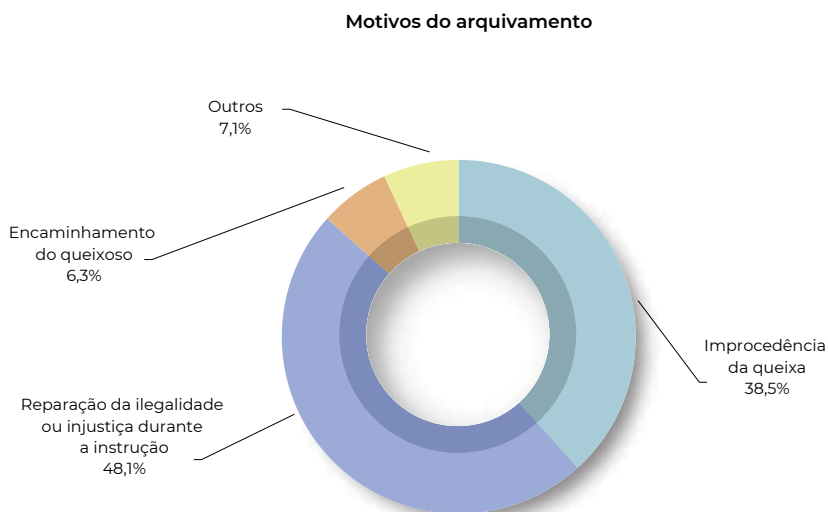
<sup>16</sup> 242 queixas.

<sup>17</sup> Sobre a atribuição de apoios no âmbito da atividade agrícola foram abertos 12 procedimentos em 2017, 16 em 2016 e 12 em 2015.

2018<sup>18</sup>, isto é: a subida excecional das queixas sobre a atribuição de fundos europeus e nacionais na área da agricultura nesse ano decorreu das circunstâncias excecionais vividas em 2017, relacionadas com os incêndios que atingiram vasta área do território nacional e a subsequente aprovação de apoios à atividade agrícola afetada. Muito embora a instrução de alguns dos procedimentos abertos em 2018 acerca do âmbito de tais apoios e da forma com foram atribuídos se tenha prolongado por 2019, as queixas sobre fundos e apoios à agricultura recebidas ao longo de 2019 voltaram ao padrão e dimensão de anos anteriores.

Quanto aos procedimentos arquivados em 2019, num total de 1184, verifica-se que o motivo de arquivamento mais frequente foi a reparação da ilegalidade ou injustiça durante a instrução (em 570 casos), seguido da conclusão pela improcedência da queixa (em 456 casos). A situação global encontra-se representada no gráfico *infra*.

#### GRÁFICO XX

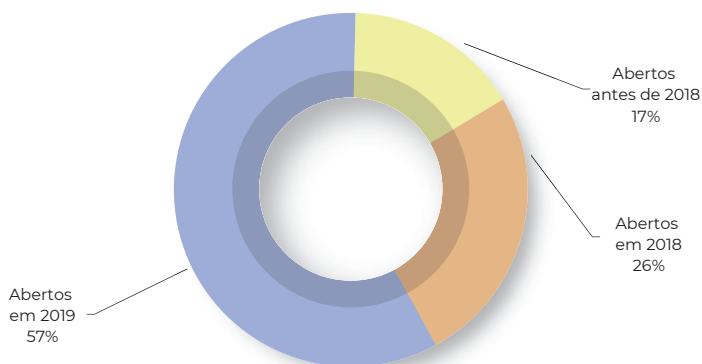


O ano terminou com uma pendência de 965 procedimentos, assim distribuídos no que toca ao respetivo ano de abertura:

<sup>18</sup> Relatório à Assembleia da República - 2018, págs. 56 a 57.

## GRÁFICO XXI

Pendência em 31 de dezembro de 2019



### [Execuções fiscais]

Das 22 SPE existentes no território do continente, 11 foram objeto de visita inspetiva, a qual obedeceu a guião previamente elaborado por esta Unidade Temática, com a colaboração da Unidade Temática que trata dos Direitos Sociais, a qual também assegurou a presença de uma Assessora em parte das visitas inspetivas. Cada visita foi assegurada por uma equipa constituída por 3 a 4 assessores e as 11 visitas foram efetuadas entre fevereiro e abril.

Em cada visita foi efetuada entrevista detalhada com o Coordenador da SPE, numa troca de impressões sempre muito rica, durante a qual se assistiu ao atendimento de cidadãos que no dia da visita se dirigiram aos serviços inspecionados. Foram também entrevistados os funcionários que asseguravam esse atendimento. Apreciaram-se as condições de trabalho dos funcionários e o seu modelo organizacional, bem como os espaços destinados à receção e atendimento dos utentes.

Estima-se que, no universo das 11 SPE visitadas, tenham sido objeto de consulta e recolha um total de aproximadamente 2300 itens (cerca de 1250 processos de execução fiscal consultados, mais de 670 documentos recolhidos e 340 visualizações/prints de sistema informático), de extrema importância para enquadrar e aferir melhor as respostas obtidas nas entrevistas aos coordenadores das SPE e aos funcionários responsáveis pelo atendimento.

A fim de recolher uma amostra tão variada e representativa quanto possível do universo alvo de inspeção, visitaram-se SPE de diferentes dimensões e localização geográfica variada: Coimbra, Faro, Leiria, Lisboa I, Lisboa II, Portalegre, Porto I, Santarém, Setúbal, Vila Real e Viseu.

Após a realização das visitas foi enviado questionário a todas as SPE (às 11 visitadas, bem como às 11 que o não foram) solicitando essencialmente dados estatísticos - destinados a viabilizar uma perspetiva nacional e a complementar as informações recolhidas ao longo das

inspeções -, cujo cruzamento também permitiu detetar problemas adicionais, em variadas vertentes.

Os elementos recolhidos em cada visita inspetiva, juntamente com os questionários preenchidos e devolvidos pela totalidade das SPE (22), suportaram a elaboração de um Projeto de Relatório de Inspeção que viria a ser remetido ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS, IP), ao Instituto da Segurança Social, IP e ao Instituto de Informática, IP, para audição prévia, já no início de 2020. Apenas no decurso deste ano, após análise dos contributos recolhidos junto dos três Institutos mencionados, será elaborado o Relatório Final e, sendo caso disso, emitidas as Recomendações que venham a ser consideradas necessárias e adequadas.

Não pode terminar-se este breve resumo do estado da inspeção às SPE sem referir a excelente disponibilidade e colaboração de todos os funcionários e serviços contactados, sem exceção, desde os serviços centrais do IGFSS a cada uma das SPE visitadas e também àquelas que, não tendo sido visitadas, preencheram e devolveram pronta e pontualmente o questionário que lhes foi remetido.

A manter-se este espírito de boa colaboração institucional, estarão criadas boas condições para que a Provedoria de Justiça e o IGFSS trabalhem em conjunto na melhoria das situações que, no relatório final da inspeção, se conclua carecerem de alteração.

Sem querer antecipar conclusões, sempre se dirá que a informação recolhida ao longo da inspeção, bem como a instrução das queixas em que se analisou a tramitação de processos de execução fiscal tendentes à cobrança de dívidas à Segurança Social, deixam antever a necessidade de continuar a dedicar ao tema especial atenção.

## [IRS]

O ano de 2019 foi também aquele em que se logrou alcançar um objetivo à volta do qual diferentes titulares do cargo de Provedor de Justiça se haviam debruçado sucessivamente ao longo de diferentes mandatos e junto de diferentes Executivos. Mais de uma década depois de ter sido formulada a primeira Recomendação<sup>19</sup> sobre a tributação, em IRS, dos rendimentos auferidos em determinado ano mas reportado a anos anteriores, assistiu-se com muito agrado à publicação da Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro, a qual introduziu alterações ao artigo 74.º do Código do IRS, indo ao encontro do que há muito vinha sendo reclamado por este órgão do Estado.

Desde 2005, foram recebidas mais de 170 queixas – 49 das quais no ano de 2019 - de contribuintes que, sem culpa sua, enfrentaram anos de atraso em pagamentos de abonos ou pensões e foram depois duplamente penalizados, no ano do pagamento, com uma tributação agravada e até com a perda de benefícios sociais (por exemplo, isenção de taxas moderadoras), consequência da tributação dos retroativos no ano do pagamento cumulativamente com os rendimentos auferidos nesse mesmo ano.

---

<sup>19</sup> Recomendação n.º 7/B/2008, de 20 de junho, disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=1125>

A última Recomendação de alteração legislativa fora dirigida em outubro de 2018 ao Ministro das Finanças, tendo o seu acatamento sido, então, considerado inoportuno pelo Governo.<sup>20 21</sup>

Na sequência de iniciativa parlamentar, viria, no entanto, a ser aprovada a Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro, em vigor a partir de 1 de outubro, criando condições que permitiram a tributação dos retroativos de acordo com as regras e taxas em vigor no ano a que dizem respeito e não de acordo com as regras vigentes no ano do pagamento, nem acrescentando aos rendimentos desse ano, o que produzia, não raro, subida do escalão de tributação em IRS.

Assim se põe termo, por fim, a anos de uma flagrante injustiça fiscal que afetava particularmente os titulares de rendimentos mais baixos, conforme tantas vezes salientado pela Provedora de Justiça e comprovado pelas queixas que ao longo dos anos lhe foram sendo dirigidas a este respeito.

Refira-se, aliás, que as queixas sobre esse assunto registaram, em 2019, o número mais elevado de sempre, já que ao motivo de queixa habitual dos que se veem confrontados com uma liquidação de imposto inflacionada pelos retroativos recebidos se juntou um motivo novo: a alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro, gerou de imediato dúvidas sobre a sua aplicação no tempo. Aos balcões dos serviços de finanças e em atendimento via e-balcão, os cidadãos foram sendo informados de que a nova legislação apenas abrangeria os rendimentos pagos em 2019 (tributados em 2020, portanto), pelo que um grande número de pensionistas que recebera em 2018 (ou antes) os seus retroativos dirigiu queixa à Provedora de Justiça, reclamando a aplicação do novo regime ao seu caso.

Não obstante se tenha procurado antecipar o mais possível uma tomada de posição sobre o assunto, procedendo à audição prévia da Direção de Serviços do IRS (DSIRS) logo que recebida a primeira queixa desta natureza, no decurso do mês de outubro, certo é que no final do ano nenhuma posição fora ainda comunicada à Provedora de Justiça<sup>22</sup>, o que é tanto mais estranho quanto é certo que, nesse período, muitas foram as queixas recebidas por parte de cidadãos que haviam obtido junto dos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) informação de que o novo regime seria aplicável apenas aos rendimentos pagos a partir de 2019, inclusive.

Não se sabe, pois, se foram os serviços da AT responsáveis pela prestação de informação aos cidadãos que os elucidaram sem prévio conhecimento da posição que a DSIRS teria assumido sobre o assunto, ou se foram os serviços da DSIRS que, tendo assumido posição sobre o assunto, não cuidaram de a fazer chegar à Provedora de Justiça com a celeridade que seria desejável.

De qualquer modo, a situação é reveladora de que há ainda muito trabalho a fazer na operacionalização da colaboração entre algumas entidades visadas e a Provedora de Justiça. Mais do que sensibilizar as entidades sujeitas à intervenção deste Estado para a importância de responder de forma célere aos pedidos de informação que lhes são dirigidos, é essencial que aquelas compreendam a importância de colaborarem com a Provedora de Justiça tendo em

<sup>20</sup> Recomendação n.º 4/B/2018, de 2 de outubro, disponível em: [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/2018\\_08\\_02\\_Recomendacao\\_4\\_B\\_2018\\_Ministro\\_das\\_Financas.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/2018_08_02_Recomendacao_4_B_2018_Ministro_das_Financas.pdf)

<sup>21</sup> Veja-se, a este respeito, o que ficou dito no *Relatório à Assembleia da República - 2018*, págs. 59 a 60.

<sup>22</sup> Todavia os esclarecimentos solicitados sobrevieram em janeiro de 2019.

vista um único fim: a melhoria dos direitos e garantias dos cidadãos alcançada através da melhor interpretação e aplicação dos regimes legais vigentes ou, se for caso disso, através da alteração desses regimes.

Se alcançar a melhor interpretação de determinado normativo legal implicar troca de argumentos e a análise de teses divergentes sobre o assunto, esse processo terá de fluir de modo célere e vivo, não se compadecendo com meses de demora entre uma pergunta e uma resposta ou entre o momento em que se recebe uma determinada argumentação e aquele em que se rebate essa argumentação.

Espera-se que o recém-criado Serviço de Apoio e Defesa do Contribuinte, no âmbito da AT, venha a permitir repor o nível de colaboração que outrora existiu entre a DSIRS e este órgão do Estado.

Ainda no tocante ao IRS, há que fazer menção às queixas acerca do estatuto do residente não habitual, para dizer que das 37 recebidas no ano de 2019, 28 acabariam por ser arquivadas antes do final do ano, em larga medida por força da emissão, pelos serviços da AT, de Circular divulgando o entendimento sancionado pela Diretora-Geral dos Impostos no sentido de que a inscrição dos contribuintes como residentes não habituais lhes confere, por si só, o direito a serem tributados de acordo com tal regime, sem necessidade de obtenção do reconhecimento prévio, pela AT, do exercício de atividade de elevado valor acrescentado (EVA).

Efetivamente, muitas das queixas que chegaram à Provedoria de Justiça acerca do regime fiscal dos residentes não habituais decorriam da morosidade dos serviços da AT no reconhecimento prévio de que a atividade por si desenvolvida era de elevado valor acrescentado. Louva-se o reconhecimento, pelos serviços da AT, de que a aplicação do regime fiscal em causa não depende de qualquer ato de reconhecimento prévio pelos seus serviços, sem prejuízo, evidentemente, de os mesmo manterem – e deverem exercer – o seu direito a solicitar aos contribuintes, após apresentação das respetivas declarações de rendimentos, comprovativos do exercício de tais atividades de EVA.

Logo que conhecida esta tomada de posição da AT, foi a mesma comunicada aos queixosos, complementada com informações adicionais obtidas no decurso da instrução dos procedimentos em causa, nomeadamente dando-lhes conta de que os pedidos de reconhecimento de atividade de EVA ainda pendentes nos Serviços Centrais da AT seriam objeto de arquivamento por inutilidade superveniente, devendo os requerentes ser notificados desse arquivamento, bem como da possibilidade de submeterem declaração de substituição para efeitos de tributação em IRS de acordo como regime dos residentes não habituais.

A divulgação, junto dos cidadãos, de práticas ou medidas adotadas pela AT que merecem a concordância da Provedora de Justiça é uma prática frequente e à qual se recorre sempre que possível, assim se procurando contribuir para a aproximação entre os contribuintes e a Administração.



## [Banca]

O aumento de queixas sobre banca não trouxe novidades no tocante aos motivos de queixa, sendo apenas reflexo de um aumento generalizado dos problemas que já há muito vêm sendo reportados à Provedora de Justiça: comissões elevadas, dificuldades de cumprimento de contratos de crédito, em especial no âmbito do crédito à habitação e questões relacionadas com a Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal são temas recorrentes nesta área, a que acresceram, em 2019, alguns casos de dificuldades de movimentação de contas bancárias por parte de tutores ou acompanhantes, na sequência do novo regime jurídico do maior acompanhado que substituiu o anterior regime da interdição e inabilitação.

Apesar de algumas demoras pontuais na prestação de esclarecimentos, mantém-se a boa relação institucional dos últimos anos com o Banco de Portugal, tendo decorrido sessões de trabalho conjuntas, quer para agilização da instrução de procedimentos, quer no âmbito do Fórum para a Supervisão Comportamental que este órgão do Estado integra desde a sua constituição.

Em maio de 2019 decorreu a 8.ª reunião deste Fórum – criado pelo Banco de Portugal para envolver as entidades supervisionadas e as representantes de clientes bancários na definição da sua atuação regulatória nos mercados bancários de retalho –, subordinada ao tema dos canais digitais.

Nesse contexto, foi manifestada a preocupação da Provedora de Justiça com o processo de viragem para o digital, tendo-se apelado a que as instituições financeiras e o regulador não deixem de ter presente o número elevado de cidadãos que ainda apresentam muito baixa literacia financeira e que não dispõem de capacidade, meios ou conhecimentos para aderir aos canais digitais, pelo menos de forma totalmente segura e autónoma, sem o auxílio/accompanhamento dos balcões e do seu trabalho de proximidade.

A opção de penalizar quem não adira, no imediato, aos canais digitais – nomeadamente impondo comissões mais elevadas às transações ou operações realizadas pelas “vias tradicionais” - deve também, pelos mesmos motivos, ser devidamente ponderada. É que, se os problemas diretamente relacionados com a utilização dos canais digitais não motivaram muitas queixas à Provedora de Justiça em 2019, o mesmo não aconteceu com o problema das elevadas comissões cobradas pela Banca, problema que pode agravar-se se o incentivo à utilização dos canais digitais se fizer através da penalização excessiva de quem continue a recorrer aos canais tradicionais.

## [Transportes]

O transporte ferroviário continua a estar na origem de boa parte das queixas sobre esta matéria, mas foi o transporte aéreo que levou maior número de cidadãos a dirigir-se à Provedora de Justiça em 2019.

Problemas com extravio de bagagens e, em especial, morosidade no pagamento das compensações devidas por atrasos ou cancelamentos de voos, foram as questões que motivaram

mais contactos entre a Provedora de Justiça e a transportadora aérea nacional<sup>23</sup> cuja colaboração permite, em regra, ultrapassar os problemas objeto de queixa.

Tal como em outros setores, também nesta matéria as queixas revelam, não raro, algum desconhecimento dos regimes legais aplicáveis. Respondendo a queixa acerca da eventual violação dos direitos do consumidor em casos de *overbooking* (venda de reservas em número superior ao de lugares disponíveis), a Provedora de Justiça esclareceu que a legislação europeia confere direitos a todos aqueles que vejam recusado embarque por este motivo, desde que o passageiro se apresente a tempo para fazer o registo («*check-in*»), tenha uma reserva válida e apresente os documentos de viagem necessários. A proteção legal destes passageiros, esclareceu-se, inclui indemnização, assistência e opção entre reembolso do bilhete, embarque em voo alternativo ou alteração da reserva para data posterior.

No que toca às restantes vertentes do transporte coletivo de passageiros – ferroviário, rodoviário e fluvial – os problemas mantêm a sua expressão habitual, sendo as acessibilidades, as supressões de carreiras, os horários, os títulos de transporte e a aplicação de coimas os que mais frequentemente motivam a intervenção da Provedora de Justiça junto das operadoras que prestam, em regra, boa colaboração.

A introdução dos passes Navegante – o novo sistema tarifário aplicável, a partir de abril de 2019, a todos os operadores de transporte da Área Metropolitana de Lisboa – deu origem a queixas, quer por parte dos cidadãos não abrangidos, geograficamente, por estes títulos, quer por parte dos que, enquanto utentes dos operadores de transporte abrangidos pelo novo sistema, temem uma descida na qualidade e conforto dos transportes, motivada pela maior solicitação dos utentes, sem o correspondente aumento da oferta. A situação encontra-se em acompanhamento, não tendo justificado, em 2019, intervenção genérica sobre o assunto, desde logo por se considerar que o balanço da medida não poderá efetuar-se se não algum tempo após a introdução da mesma. O assunto merecerá, pois, acompanhamento atento ao longo do próximo ano, o mesmo acontecendo com o transporte ferroviário apesar da ligeira descida do número de queixas recebidas nesta área.

### [Principais tomadas de posição]

Dar-se-á conta, seguidamente, de algumas tomadas de posição assumidas nas matérias de que se ocupa esta Unidade Temática.

Em matéria de taxas de portagem foi formulada a Recomendação n.º 1/A/2019, de 28 de agosto<sup>24</sup>, dirigida à Portvias – Portagem de Vias, S. A. (Portvias), na qualidade de concessionária de vias com sistema de pagamento de portagens exclusivamente eletrónico, por se discordar do procedimento utilizado para notificar os utentes das referidas vias para pagamento das taxas de portagem devidas, previamente ao seu envio à AT para cobrança coerciva.

<sup>23</sup> As queixas que dão origem à abertura de procedimento são, em regra, as que têm como entidade visada a TAP Air Portugal ou a ANAC – Autoridade Nacional da Aviação Civil enquanto entidade de supervisão do sector, já que as entidades privadas e estrangeiras se encontram fora do âmbito de intervenção deste órgão do Estado.

<sup>24</sup> Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=18039>

Após audição da concessionária, concluiu a Provedora de Justiça que esta, tal como as demais operadoras, deve consultar a base de dados do Instituto dos Registos e Notariado (IRN) para obter os dados do titular do documento de identificação da viatura – nomeadamente a morada –, aquando do envio da primeira notificação destinada à cobrança das taxas de portagem.

No caso que deu origem à Recomendação, a concessionária não o fizera e, por isso, acabara por remeter a notificação para morada desatualizada, levando a que a queixosa não recebesse, vendo-se, por isso, forçada a liquidar as taxas de portagem em causa mais tarde e já acrescidas de custos administrativos, coimas e custas processuais, no âmbito de processos de execução fiscal e de contraordenação contra si instaurados pela AT.

Na Recomendação, a Provedora de Justiça recorda que o regime geral das contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro e subseqüentes alterações, estabelece como princípio, no seu artigo 50.º, sob a epígrafe «direito de audição e defesa do arguido», que não é permitida a aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória sem antes se ter assegurado ao arguido a possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contraordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre, concretizando, assim, as garantias consagradas no artigo 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa.

Apesar dos argumentos expendidos e da circunstância de as restantes concessionárias adotarem a prática sugerida pela Provedora de Justiça, de envio da primeira notificação de pagamento para a morada constante do IRN à data do envio dessa notificação, a Portvias recusou reconhecer o erro cometido no caso concreto, não obstante tivesse procedido à revisão do protocolo celebrado com o IRN para acesso e consulta das suas bases de dados, tendo a situação objeto da Recomendação sido, assim, corrigida para futuro.

A recusa da concessionária em rever o caso concreto da utente que expusera o assunto à Provedora de Justiça levou a que fosse efetuada nova insistência nesse sentido. No final do ano aguardava-se ainda a resposta da concessionária, que só sobreveio em 2020.

\*

Contrariamente à postura da Portvias acima descrita, há a destacar, pela positiva, a receptividade da Ascendi a uma sugestão formulada num caso em que esta concessionária tinha atuado em conformidade com o regime legal aplicável, mas em que a Provedora de Justiça entendeu apelar à adoção de um procedimento alternativo que, sendo igualmente legal, se revelaria mais justo do que o inicialmente adotado pela concessionária.

Tratava-se do caso de um queixoso que, já em fase posterior à instauração dos competentes processos de execução fiscal e de contraordenação decorrentes da falta e pagamento atempado das taxas de portagem, pretendia ver aceite, para efeitos da sua desresponsabilização desses processos, a identificação do terceiro condutor da viatura à data das passagens.

A Ascendi cumprira todos os procedimentos legais a que estava adstrita em sede de notificação para pagamento, em momento prévio ao da remessa dos autos para a AT, notificando

atempadamente o titular do direito de propriedade da viatura como tal inscrito no registo automóvel, precisamente o queixoso.

O que a Ascendi desconhecia era que esse proprietário, em função da sua idade muito avançada (89 anos), da sua falta de habilitação legal para conduzir veículos ligeiros de passageiros e, sobretudo, da sua falta absoluta de literacia - porque é analfabeto -, não dispunha de capacidade para apreender o conteúdo dessas notificações e a consequente obrigação de identificar o condutor dentro do prazo aí definido.

Solicitada a colaboração da Ascendi no sentido de ser ponderada a possibilidade de considerar a identificação do condutor, ainda que fornecida extemporaneamente pelo queixoso, de modo a que este não fosse penalizado por infrações que não cometera e por uma incapacidade que o impediu de exercer, em condições normais, a sua defesa aquando do envio das notificações para pagamento, esta viria a anular os processos de cobrança coerciva, aceitando a argumentação da Provedora de Justiça, de que os cidadãos analfabetos ostentam uma vulnerabilidade específica quando a sua manifestação de vontade depende da forma escrita, afetando a sua capacidade jurídica para receber e compreender o teor de - bem como para responder a - citações e notificações.

\*

Em matéria de assuntos bancários, tiveram boa receptividade duas sugestões dirigidas à Caixa Geral de Depósitos, S. A. (CGD) em assuntos relacionados com a proteção de cidadãos mais necessitados: numa das situações estava em causa o acesso aos serviços mínimos bancários (SMB)<sup>25</sup> e na outra a movimentação de contas bancárias por tutores ou acompanhantes.

Quanto aos serviços mínimos bancários, analisou-se a situação de um cidadão emigrante na Suíça que vira recusada a conversão da sua conta de depósitos à ordem na CGD em conta de SMB por ser entendimento daquela instituição que o regime em causa não abrangeria pessoas singulares residentes fora da União Europeia.

Analisada a questão, foram partilhados com a CGD os motivos pelos quais se entendia ser possível atender a pretensão do queixoso, nomeadamente o facto de o regime legal dos SMB abranger toda a pessoa singular que “tenha o direito de residir num Estado-Membro em virtude do direito da União Europeia ou nacional...”<sup>26</sup>

Considerando que o estatuto de emigrante não implica a perda do direito a residir em Portugal, esse direito era ainda mais evidente no caso em apreço, já que o interessado mantinha uma residência sazonal em território português.

Sensível à argumentação expendida, a CGD informou ter notificado o seu cliente da alteração da posição inicialmente assumida, satisfazendo assim a sua pretensão.

<sup>25</sup> O sistema de acesso aos serviços mínimos bancários foi criado pelo Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março.

<sup>26</sup> Cfr. Artigo 1.º, n.º 2, alínea g), do Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março.

Quanto ao segundo caso, teve origem em queixas apresentadas por diferentes representantes e acompanhantes de maiores incapazes de gerir os seus bens que eram confrontados com dificuldades de movimentação das contas tituladas por maiores acompanhados.<sup>27</sup>

Segundo as queixas, a CGD apenas admitiria a movimentação dessas contas presencialmente, numa agência e mediante o pagamento de comissões por cada serviço de pagamento, consulta ou transferência.

Ouvida, a CGD reconheceu que o regime de movimentação das contas dos maiores acompanhados se revelava demasiado gravoso, informando que pretendia disponibilizar, no início de 2020, um cartão de débito específico para os acompanhantes, com a funcionalidade de movimentos a crédito truncada, permitindo a movimentação das contas para satisfação das necessidades básicas dos seus titulares. Até lá, comprometeu-se a assegurar que os movimentos feitos ao balcão pelos acompanhantes estariam isentos de comissão.

\*

Concluiu-se em 2019 procedimento aberto no ano anterior cuja instrução implicou a audição sucessiva de todos os serviços da AT envolvidos na decisão da questão objeto de queixa, já que alguns desses serviços defendiam teses contraditórias.

A sociedade queixosa explora máquinas de venda automática que, em regra, não emitem recibos de venda. Procurando informar-se sobre a melhor forma de cumprir as suas obrigações fiscais, a queixosa obteve junto dos serviços centrais da AT informação escrita segundo a qual, relativamente a operações efetuadas por aparelhos que não permitem a emissão de fatura, apenas se exige que tais operações sejam registadas para que a obrigação de emissão de fatura se considere cumprida.

Não obstante, a sociedade viria a ser confrontada com a instauração de processos de contraordenação, em diferentes Serviços de Finanças, com fundamento na falta de apresentação de relação das faturas de venda, contradizendo, assim, a informação que havia sido prestada pelos Serviços Centrais da AT e de acordo com a qual a queixosa atuara.

A questão objeto de queixa parecia revestir-se de alguma simplicidade, mas a instrução do procedimento acabaria por implicar a audição de um Serviço de Finanças, uma Direção de Finanças e quatro Direções de Serviços da AT, bem como a articulação de todas as respostas recebidas.

A conclusão final revelou-se duplamente satisfatória: não só se logrou resolver o caso concreto, como os serviços centrais da AT, alertados pelo ocorrido, diligenciaram no sentido de serem efetuados ajustes ao sistema informático de modo a que os sujeitos passivos que cumprem a obrigação de faturação por outras vias legais admissíveis, previstas no n.º 5 do art.º 40 do CIVA, não sejam considerados pelo sistema como estando em situação irregular ou de divergência.

---

<sup>27</sup> O regime jurídico do maior acompanhado foi criado pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto, tendo substituído o anterior regime da interdição e inabilitação.

## 1.4. Direitos sociais



**Joaquim Pedro Cardoso da Costa (Provedor-Adjunto), Nuno Simões (Coordenador) e Assessores**  
*Unidade Temática 3 – Direitos Sociais*

### [Enquadramento geral]

Tal como se tem verificado ao longo dos últimos anos, as queixas no âmbito da proteção social<sup>28</sup> têm vindo a aumentar significativamente.

No ano em apreço foram recebidas 4144 queixas neste domínio<sup>29</sup>, as quais determinaram a abertura de 3449 procedimentos<sup>30</sup>, ou seja, mais 21% do que o número de procedimentos abertos no ano anterior (2854).

<sup>28</sup> Regimes de segurança social, regime de proteção social convergente e regimes especiais e complementares.

<sup>29</sup> Faz-se notar que o número de queixas foi superior se se tiver em consideração outras queixas – em número de 639 – que foram liminarmente indeferidas com elucidação aos queixosos e outras comunicações classificadas como exposições gerais (229) ou anónimas (3).

<sup>30</sup> As 695 queixas remanescentes (4144 - 3449) foram incorporadas em procedimentos já abertos sobre questões similares, como adiante melhor se explicará.

A evolução do crescimento do número de procedimentos de queixa abertos nos últimos quatro anos torna-se mais facilmente perceptível no seguinte quadro:

**QUADRO 9**

<b>NÚMERO DE PROCEDIMENTOS ABERTOS</b>	
2016	1496
2017	2052
2018	2854
2019	3449

Resulta evidente que o número de procedimentos mais do que duplicou face ao ano de 2016.

Ainda no âmbito desta incursão estatística, importa salientar que as questões relativas aos Direitos Sociais representaram cerca de 35.11% do total de procedimentos de queixa abertos neste órgão do Estado em 2019 (9828), o que reflete igualmente um acréscimo face ao ano anterior que se fixou em 30%.<sup>31</sup>

No que concerne ao número de procedimentos de queixa concluídos, importa referir que foram encerrados 2804 procedimentos em 2019, dos quais 2325 (83%) lograram a reparação da ilegalidade ou injustiça, na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, 467 (16%) foram objeto de arquivamento, após instrução, devido ao facto de a pretensão ter sido considerada improcedente, e os restantes 12 (1%) por motivos diversos.

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

**QUADRO 10**

<b>QUEIXAS POR GRANDES ÁREAS DE ASSUNTOS</b>		
Pensão de velhice	664	19%
Contribuições, quotizações, dívidas, restituição de contribuições e de prestações indevidas	642	19%
Pensão de sobrevivência e outras prestações por morte	458	13%
Deficiência e dependência	256	8%
Pensão antecipada de velhice	250	7%
Articulação com regimes estrangeiros	213	6%
Desemprego	170	5%
Pensão de invalidez	159	5%
Prestações familiares	151	4%
Pensão unificada	147	4%

<sup>31</sup> Com efeito em 2018 foram abertos 9344 procedimentos de queixa na Provedoria de Justiça, dos quais 2854 no âmbito dos Direitos Sociais.

Proteção social na parentalidade	99	3%
Doença	94	3%
Complemento solidário para idosos, Rendimento social de inserção, Ação social e Ajudas técnicas	80	3%
Serviços e estabelecimentos sociais	34	1%
Outras prestações sociais	32	1%
<b>Total</b>	<b>3449</b>	<b>100%</b>

Da análise do quadro resulta evidente que as queixas incidem maioritariamente sobre questões relativas a prestações sociais (82%), sendo que as matérias atinentes a contribuições e a dívidas perfazem cerca de 19%.

Tal como referido no relatório do ano anterior, revela-se importante salientar – até porque não resulta diretamente do quadro – o facto de se ter registado, também este ano, um aumento muito significativo de queixas sobre os atrasos do Centro Nacional de Pensões (CNP) na apreciação e decisão dos requerimentos de prestações sociais, nomeadamente, de pensões de velhice (antecipadas ou não), pensões de invalidez, pensões unificadas e prestações por morte (pensão de sobrevivência, subsídio por morte e reembolso das despesas de funeral). Com efeito, foram recebidas 1721 queixas sobre atrasos do CNP, as quais, porém, apenas determinaram a abertura de 1026 procedimentos<sup>32</sup>, representando, deste modo, 29% do total de procedimentos abertos (3449) na área dos Direitos Sociais em 2019.

De qualquer modo, não pode deixar de se realçar o facto de o número de queixas sobre atrasos do CNP quase ter duplicado face ao ano de 2018, em que foram recebidas 923 queixas. Porém, o aumento do número de queixas em 2019 não significa necessariamente um agravamento da situação na atribuição de prestações sociais por parte do CNP.

De assinalar ainda o aumento de queixas sobre contribuições, inscrição e enquadramento na segurança social, bem como sobre a restituição de contribuições indevidamente pagas e de dívidas à segurança social. Estas matérias justificaram a abertura, em 2019, de 642 procedimentos de queixa, quase o dobro do número registado no ano anterior (354). Muitas delas resultaram da aplicação das novas regras introduzidas em 2018 no Código dos Regimes Contributivos e no respetivo diploma regulamentar<sup>33</sup> e que produziram efeitos a partir de 1/01/2019. A este respeito não pode deixar de se fazer nova referência à inspeção realizada às Secções de Processo Executivo do IGFSS, no âmbito da qual também se procurou apurar a articulação existente entre aquele Instituto e a entidade credora (ISS), sobretudo tendo em conta as queixas recorrentes quanto à cobrança de dívida indevidamente apurada e aos atrasos significativos na restituição de valores indevidamente pagos.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> As restantes 695 queixas sobre atrasos do CNP foram incorporadas em procedimentos já anteriormente abertos, conforme adiante, neste Relatório, melhor se explicará.

<sup>33</sup> Alterações essas que resultaram do Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, e do Decreto-Regulamentar n.º 6/2018, de 2 de julho.

<sup>34</sup> Para informação mais detalhada sobre o âmbito, preparação, metodologia e execução da referida inspeção, poderá consultar-se, neste Relatório, o capítulo 2.2.3. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores.



Por outro lado, os vários constrangimentos verificados nas condições de atribuição e de cálculo da prestação social para a inclusão (PSI) continuaram a ser notados em muitas queixas (132).

As queixas sobre prestações e quotizações no âmbito do regime de proteção social convergente (315), a cargo da Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA), também registaram um acréscimo face ao ano de 2018 (207) no que concerne, em particular, à atribuição das pensões de aposentação por velhice (antecipadas ou não) e unificadas.

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. De igual modo, continuaram a receber-se queixas sobre omissões de pronúncia por parte dos serviços do Instituto da Segurança Social, IP (ISS) e ainda sobre a deficiente, insuficiente ou errónea fundamentação das decisões notificadas aos interessados ou das informações a eles prestada.

Questão transversal em muitas das queixas recebidas, prende-se com o atendimento, quer telefónico, quer presencial. Com efeito, a «*Linha Segurança Social*» (300 502 502) é particularmente visada, de modo direto ou indireto, quer na vertente da dificuldade de acesso, quer quanto à qualidade dos esclarecimentos prestados. O mesmo se verifica quanto ao atendimento nos balcões dos serviços, em que muitos queixosos dão nota do facto de as senhas de atendimento esgotarem rapidamente, inviabilizando o acesso a esta via de atendimento. A alternativa do atendimento presencial mediante marcação prévia, embora possível, também é objeto de críticas no que diz respeito, quer à excessiva dilação do agendamento, quer à segurança e certeza das informações prestadas.

Uma nota – sobre um problema não menos preocupante, identificado no âmbito da instrução de alguns procedimentos de queixas – prende-se com o facto de se terem detetado casos de direitos a prestações sociais comprometidos por alegados “*constrangimentos informáticos*” – alguns referidos como “*incontornáveis*” – sem indicação de data para a respetiva resolução, evidenciando uma articulação ineficiente entre o Instituto de Informática, IP e o Instituto da Segurança Social, IP. Este tipo de casos – não menos comuns do que aquilo que se possa pensar –, em que as aplicações tecnológicas, não são devidamente concebidas ou calibradas, condicionam o acesso aos direitos. Tal facto determinou a formulação de chamadas de atenção da Provedora de Justiça aos Conselhos Diretivos dos dois referidos Institutos.

### **[Instrução dos procedimentos de queixa e colaboração institucional]**

No que concerne 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.

Por outro lado, a fim de agilizar a instrução das muitas queixas relativas a atrasos do CNP, manteve-se, até ao fim do primeiro semestre de 2019, o procedimento instituído em meados de 2018, o qual se traduzia no envio de listas periódicas ao Conselho Diretivo do ISS, salvaguardando-se, porém, a especificidade e o tratamento de cada caso reclamado, mas evitando uma instrução casuística. A partir de 1 de julho, as queixas relativas exclusivamente a atrasos do CNP foram incorporadas num processo mensalmente aberto para o efeito. Assim, desde julho, foram apenas abertos seis processos, tendo sido neles incorporadas as 695 queixas entretanto recebidas ao longo do segundo semestre. Não obstante, estas queixas foram também objeto de intervenção junto do ISS, não já através de listas remetidas a esse instituto, mas mediante a realização de visitas da Provedoria de Justiça ao CNP, realizadas em dezembro de 2019, para consulta direta do processo de cada um dos queixosos, tendo sido deste modo possível avaliar a evolução das pendências naquela entidade.

A adoção deste novo método ficou a dever-se ao facto de o Governo e o Conselho Diretivo do ISS, no decurso do segundo trimestre de 2019, em resposta às insistências da Provedora de Justiça, terem informado que iriam ser adotadas medidas que permitiriam resolver o problema dos atrasos do CNP. Nesse sentido, optou-se por suspender o método do envio de *listas* e aguardar pela implementação e execução das anunciadas medidas corretivas, dando-se assim a oportunidade ao CNP, durante o segundo semestre, de recuperar as respetivas pendências. Nesse período coligiram-se as queixas entretanto recebidas, as quais serviram de amostra para a realização, em dezembro de 2019, das referidas visitas para monitorização e ou avaliação dos atrasos do CNP.<sup>35</sup>

No que diz respeito à Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA), importa referir que se manteve uma via direta de acesso à informação e documentação necessária à instrução dos procedimentos de queixa, o que muito contribuiu para uma célere e eficaz intervenção deste órgão do Estado relativamente às questões suscitadas no âmbito do regime de proteção social convergente.

Já no que concerne à colaboração das entidades visadas – em especial do ISS, da CGA e do IGFSS – pode considerar-se que, em termos gerais, foi boa, muito embora se tenham continuado a registar alguns atrasos significativos do ISS na prestação de esclarecimentos ou tomadas de posição relativamente a intervenções do Provedor de Justiça no âmbito da instrução de alguns procedimentos de queixa.

Por fim, uma especial menção à colaboração institucional com outras entidades estrangeiras similares ao Provedor de Justiça, em concreto com o *Ombudsman* das Pensões da Bélgica, a *Ombudsman* da Bulgária e o *Ombudsman* da Irlanda. Em causa estavam pedidos daquelas instituições no sentido da mediação e resolução de alguns casos concretos reclamados nos respetivos países em que era visado o CNP. A título de exemplo, refere-se, pela singularidade do caso, o apelo feito pelo *Ombudsman* da Irlanda no sentido de uma intervenção da Provedora de Justiça junto do CNP, de modo a resolver o problema da suspensão do pagamento das pensões devidas a três cidadãs muito idosas irlandesas – freiras dominicanas – aquando do seu regresso à Irlanda. Na sequência de diversas diligências realizadas pela Provedoria de

---

<sup>35</sup> Para mais detalhe sobre os resultados destas visitas, *vd.* infra, ainda neste capítulo dos Direitos Sociais.

Justiça junto do CNP, a situação reclamada veio a ser devidamente esclarecida e resolvida, pelo que foi reposto o pagamento das pensões, bem como liquidados os respetivos retroativos.<sup>36</sup>

Quem lida diariamente com o direito e os direitos, quem diariamente é confrontado com algumas inquietantes queixas sobre o acesso aos direitos, é levado a observar que o próprio direito pode paradoxalmente constituir um obstáculo no acesso aos direitos. A sucessão de leis e diplomas regulamentares desfasados no tempo, a redação, a sistematização e a complexidade das respetivas disposições, o atraso na implementação das aplicações informáticas que concretizam esses direitos ou a sua incompletude e ou deficiência potenciadora de erros, determinam que o direito efetivamente aplicado nem sempre seja o direito aplicável. No meio deste turbilhão, os cidadãos veem-se indefesos perante uma máquina administrativa, poderosa e cega, obliteradora dos seus direitos. Vale isto para referir que as queixas dos cidadãos são, antes do mais, verdadeiros apelos para serem ouvidos e entendidos, na busca da efetividade dos seus direitos e na salvaguarda da sua dignidade. Neste ano de 2019, isto mesmo foi novamente notado, como, a título de exemplo, seguidamente se apresenta.

### [Ainda o problema dos atrasos do Centro Nacional de Pensões]

Tal como em 2018, o ano de 2019 continuou a ser marcado indelevelmente pelo problema da exequibilidade dos direitos sociais, sobretudo e em concreto, pelo acesso tardio a prestações sociais a cargo do CNP. Este assunto foi, aliás, objeto de várias intervenções públicas da Provedora de Justiça no sentido de chamar a atenção<sup>37</sup> para a necessidade de serem adotadas medidas e procedimentos adequados à resolução dos atrasos verificados no CNP na apreciação e decisão dos requerimentos de pensões de velhice (antecipadas ou não) e de invalidez, pensões unificadas e prestações por morte (pensões de sobrevivência, subsídio por morte e reembolso das despesas de funeral), apresentados, quer por cidadãos residentes em Portugal, quer por 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.

No *Relatório à Assembleia da República de 2018*<sup>38</sup> a Provedora de Justiça reiterou a sua preocupação com os atrasos significativos e inaceitáveis do CNP na atribuição destas prestações sociais, em muitos casos superiores a um ano, e fez notar a ausência de resposta do então Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social às chamadas de atenção formuladas em 26/06/2018 e 18/12/2018.<sup>39</sup> A resposta acabaria por ser dada apenas em 9/05/2019, através

<sup>36</sup> O resultado desta colaboração institucional veio a ser publicitado pelo *Ombudsman* da Irlanda no respetivo sítio na *internet*: <https://www.ombudsman.ie/news/ombudsmans-european-conne/>

<sup>37</sup> *Vd.* [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio\\_da\\_PdJ\\_ao\\_MTSSS\\_de\\_26-06-2018.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_da_PdJ_ao_MTSSS_de_26-06-2018.pdf) e [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio\\_inistencia\\_MTSSS-atrasos\\_CNP17122018.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_inistencia_MTSSS-atrasos_CNP17122018.pdf)

<sup>38</sup> *Vd.* p. 67-69 do referido Relatório, em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relat2018\\_0.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relat2018_0.pdf)  
Saliente-se, porém, que há mais de seis anos que o Provedor de Justiça tem vindo a chamar a atenção para este grave problema. Nesse sentido, *vd.* também os Relatórios à Assembleia da República de 2014 (p. 78), de 2015 (p. 75), de 2016 (p. 91) e de 2017 (p.79).

<sup>39</sup> *Vd.* *ofícios de chamada de atenção* em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=32&idi=17733>

de ofício proveniente do gabinete da então Secretária de Estado da Segurança Social.<sup>40</sup> Em síntese, o Governo veio justificar os atrasos com a falta de recursos humanos e com o crescente número de requerimentos apresentados. Como medidas para resolver o problema, salientou, nomeadamente: o recrutamento de técnicos; a reestruturação dos serviços do CNP e a alteração de procedimentos internos; a criação de cinco “polos do CNP descentralizados” nos centros distritais de Braga (2), Aveiro, Leiria e Viseu; a “duplicação das equipas processadoras do CNP”; os investimentos ao nível da modernização do sistema de informação da segurança social; o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação do CNP com os organismos estrangeiros de segurança social; a adoção de medidas legislativas.<sup>41</sup>

Em intervenções na Assembleia da República, o então Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social referiu inicialmente que o problema dos atrasos estaria resolvido no primeiro semestre de 2019, alterando posteriormente para o segundo semestre.

Em face das anunciadas medidas e do prazo previsto para a resolução do problema dos atrasos do CNP, a Provedora de Justiça entendeu por bem aguardar pelo fim do ano de 2019 para avaliar o progresso entretanto verificado no CNP na sequência da adoção das anunciadas medidas.

A este propósito, importa salientar que em 2019 foram recebidas neste órgão do Estado 1721 queixas sobre atrasos na atribuição de prestações sociais por parte do CNP, contra as 923 registadas em 2018. Importa referir que este acréscimo de queixas pode também ter decorrido da capacidade de intervenção da Provedoria de Justiça neste domínio, o que só por si, bem entendido, não o justificará até porque as situações reclamadas continuaram a evidenciar atrasos muito expressivos.

Assim sendo, com base numa amostra de 477 requerimentos<sup>42</sup> recolhidos nas queixas recebidas no segundo semestre de 2019, a Provedora de Justiça determinou a realização de visitas ao CNP para verificação dos casos identificados na amostra e monitorização dos atrasos. As visitas ocorreram nos dias 5, 6 e 19 de dezembro. Em resultado das duas primeiras visitas, foi apurado que 209 requerimentos tinham sido, entretanto, resolvidos<sup>43</sup>, 21 tinham a instrução em curso e 244 não se apresentavam resolvidos, dos quais 132 sem qualquer informação em *sistema*. Pelo facto de o número de requerimentos por resolver (244) ser muito elevado (mais de metade da amostra) e, entre eles, uma percentagem significativa não apresentar qualquer informação em *sistema*, procedeu-se à realização de uma nova visita ao CNP em 19 de dezembro, tendo por objetivo, nomeadamente, verificar a situação destes requerimentos pendentes,

<sup>40</sup> O ofício pode ser consultado em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=17946>

<sup>41</sup> Nesse sentido, veio a ser publicado um diploma legal que, entre outras medidas, alargou as situações em que é possível a atribuição, quer da pensão provisória de invalidez (até então circunscrita aos beneficiários de subsídio de doença que esgotavam o prazo máximo de atribuição), quer da pensão provisória de sobrevivência (que até então se restringiam a situações de carência económica). Por outro lado, por despacho de agosto de 2019, foi determinada a afetação de um adido técnico na área da segurança social em cada uma das embaixadas de Portugal na Alemanha, França, Luxemburgo, Reino Unido e Suíça. Porém, até ao fim do ano de 2019 não foi colocado qualquer um destes adidos, o que só veio a verificar-se em fevereiro de 2020. Foi ainda finalmente resolvida a injustiça verificada na tributação dos rendimentos de anos anteriores (nomeadamente no que concerne à tributação do montante acumulado de pensões pago na sequência do atraso verificado no CNP), tendo sido alterado em setembro de 2019, o artigo 74.º do Código do IRS, de acordo com uma recomendação da Provedora de Justiça. *Vd. infra*, neste Relatório, um melhor desenvolvimento deste assunto, bem como em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=136&idi=18057>

<sup>42</sup> Destes 477 casos, foi possível apurar, através das respetivas queixas, que 366 requerimentos (77%) encontrar-se-iam com mais de um ano de atraso (105 dos quais – 22% – com atraso superior a dois anos).

<sup>43</sup> Foi confirmado em *sistema* o pagamento das prestações/pensões e visualizados os ofícios dirigidos aos requerentes.

mediante consulta dos respetivos processos físicos junto das áreas processadoras do CNP. Em conclusão, as visitas permitiram evidenciar, em síntese, o seguinte:

- O tempo médio para a prolação das decisões dos requerimentos constantes da amostra das queixas sobre atrasos do CNP é muito elevado (mais de 12 meses).<sup>44</sup>

- Os sistemas de informação e ou as aplicações informáticas disponíveis no CNP – com exceção para as que tratam do cálculo das pensões – não tiveram uma evolução suscetível de conferir maior celeridade na tramitação dos processos. Com efeito, apenas complementam a instrução em papel, uma vez que os processos não são digitalizados, tal como também não é digitalizada a correspondência entrada e ou expedida no âmbito dos processos, registando-se um elevado número de extravios e ou de atrasos na junção da correspondência e documentação aos respetivos processos.<sup>45</sup>

- A omissão no *sistema de informação* dos registos de remunerações completos (carreiras contributivas completas) de muitos beneficiários constitui um óbice a uma célere apreciação e decisão dos requerimentos.<sup>46</sup>

- Falta de recursos humanos, sobretudo de *organizadores e conferentes*.

- Pouca eficácia na articulação entre o CNP e a CGA no que diz respeito às pensões unificadas, registando-se atrasos ainda maiores na atribuição deste tipo de pensões, devido à comunicação tardia dos respetivos encargos nas pensões.<sup>47</sup>

- Muito deficiente articulação com os organismos de segurança social estrangeiros, verificando-se, nomeadamente, que os serviços do CNP demoram muito tempo a enviar às entidades congéneres estrangeiras os formulários para atribuição das pensões, bem como a prestar-lhes os esclarecimentos eventualmente solicitados.

---

<sup>44</sup> Faz-se notar que, à data das visitas (dezembro de 2019), havia equipas processadoras que ainda se encontravam a instruir requerimentos do primeiro semestre de 2018.

<sup>45</sup> Não poucas queixas evidenciam precisamente o extravio interno da correspondência, uma vez que os interessados chegam a ser notificados, por vezes mais do que uma vez, para a apresentação de documentação já oportunamente remetida.

<sup>46</sup> A este propósito, faz-se notar que apenas em 16/01/2020 foi publicada a Portaria n.º 38/2020, que autoriza o Conselho Diretivo do Instituto de Informática, I.P. «a assumir os encargos orçamentais decorrentes do contrato de aquisição de serviços de desenvolvimento e testes de software para o Projeto Carreira Contributiva Integrada» (artigo 1.º). No contexto deste projeto, o Instituto de Informática, IP procederá «à implementação de funcionalidades que permitam disponibilizar aos cidadãos, através da Segurança Social Direta, a informação que a Segurança Social dispõe, relativa a períodos contributivos e valores correspondentes, de forma a possibilitar a interação direta entre os cidadãos e os serviços da Segurança Social com vista à regularização dos períodos em falta». O cumprimento deste objetivo permitirá «diminuir o esforço da Segurança Social no tratamento dos pedidos de pensão e, consequentemente, diminuir os tempos de espera por parte dos cidadãos» (preâmbulo).

<sup>47</sup> A este propósito, não pode deixar de se referir que o “Protocolo”, celebrado há já muitos anos entre as duas entidades e que estabelece os mecanismos de articulação entre ambas, ainda não foi devidamente revisto, conforme compromisso assumido por aquelas entidades nas reuniões realizadas com a Provedoria de Justiça em 2018.

· No caso de atrasos dos organismos estrangeiros no envio de formulários ou esclarecimentos, os serviços do CNP não recorrem à intervenção do Centro SOLVIT Portugal<sup>48</sup>, o qual, atentas as suas atribuições e a sua atuação informal, poderia contribuir para resolver tais atrasos.<sup>49</sup>

Assim sendo, à data da elaboração do presente Relatório, a situação no CNP ainda não estava regularizada, continuando a verificar-se atrasos significativos na decisão dos requerimentos, não obstante o esforço louvável evidenciado pelos trabalhadores daquela entidade envolvidos nessas tarefas.

Mantém-se, deste modo, a preocupação da Provedora de Justiça com a situação dos cidadãos afetados e prejudicados por estes atrasos que, em muitos casos, comprometem a sua subsistência e a dos seus agregados familiares. Assim sendo, a Provedora de Justiça continuará a acompanhar a situação, mantendo-se atenta e sensível às preocupações relatadas nas muitas queixas que, sobre o assunto, vão chegando ao seu conhecimento, pugnando pela efetividade desse direito social fundamental que é, nomeadamente, o direito à pensão de velhice.<sup>50</sup>

### **[Inscrição na segurança social de trabalhadores migrantes]**

O Provedor de Justiça tem vindo a acompanhar ao longo dos últimos anos, as diversas dificuldades sentidas pelos trabalhadores estrangeiros (nacionais de países não pertencentes à União Europeia) na concretização da sua inscrição na Segurança Social.

Inicialmente, estava em causa a falta de uniformização de procedimentos nos centros distritais do ISS relativamente a tal matéria, bem como a exigência de apresentação de cópia do visto de trabalho ou do título de residência válido, emitido pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o que determinava um significativo atraso no procedimento de inscrição em apreço ou mesmo, em muitos casos, o indeferimento desta.

Na sequência de várias diligências do Provedor de Justiça, a Direção-Geral da Segurança Social emitiu em 2016 uma circular de orientação técnica com vista à harmonização definitiva de procedimentos, da qual resultou que, para a inscrição de trabalhadores estrangeiros no sistema previdencial e correspondente identificação no sistema de segurança social, para além do documento de identificação e do contrato de trabalho, deveria ser apresentado documento de viagem válido que evidenciasse a sua entrada legal em Portugal ou em país do

<sup>48</sup> Os Centros SOLVIT estão vocacionados para a resolução informal de problemas decorrentes da aplicação incorreta do direito comunitário pelas administrações nacionais. São estruturas sediadas na administração pública de cada Estado Membro que, através de meios informais e de forma gratuita, promovem o encaminhamento das queixas que lhe são dirigidas para o Centro SOLVIT do Estado em que o problema tiver ocorrido, para que este providencie junto das autoridades públicas do respetivo país a resolução da situação reclamada. Em Portugal, o Centro SOLVIT está sediado na Direção de Serviços dos Assuntos Jurídicos da Direção-Geral dos Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

<sup>49</sup> Já em anos anteriores, o Provedor de Justiça chamara a atenção do Conselho Diretivo do ISS para o facto de os serviços do CNP poderem recorrer à intervenção do Centro SOLVIT Portugal nos casos de atrasos injustificados dos organismos congéneres estrangeiros. Vd. p. 91-92 do *Relatório à Assembleia da República de 2016*, em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR\\_DE\\_JUSTICA\\_RELATORIO\\_ATIVIDADES\\_2016\\_VF\\_0.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR_DE_JUSTICA_RELATORIO_ATIVIDADES_2016_VF_0.pdf)

<sup>50</sup> Vd. Artigos 22.º e 25.º da DUDH e artigo 63.º, n.ºs 2 e 3, da CRP.

Espaço *Schengen* e que este documento estivesse dentro do respetivo prazo de validade no momento da apresentação.<sup>51</sup>

Com este novo procedimento, cessaram as queixas sobre o assunto. Porém, a partir do segundo semestre de 2018 voltaram a registar-se queixas relativas a esta matéria, embora desta vez cingidas apenas ao atraso verificado na concretização das inscrições requeridas, situação que se agravou em 2019.

Prevê-se, contudo, que a situação dos atrasos denunciada nas queixas recebidas venha a ser favoravelmente ultrapassada em termos gerais com a entrada em vigor, em 01/01/2020, das novas regras relativas à inscrição de trabalhadores estrangeiros na segurança social, tendo, designadamente, deixado de ser exigido o comprovativo de entrada legal em Portugal ou em país do Espaço *Schengen*. Acresce referir que, entretanto, a partir 02/01/2020, o ISS disponibilizou o serviço “*NISS na hora*”, ao qual poderão recorrer todos os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal que pretendam iniciar a sua atividade profissional, tornando mais rápido e simples o respetivo registo no Sistema da Segurança Social e a atribuição do respetivo número de identificação da segurança social (NISS). Uma boa prática a aplaudir e que vai ao encontro de anteriores intervenções do Provedor de Justiça.

### **[Faltas a convocatórias não rececionadas pelos beneficiários do RSI]**

Na sequência de várias queixas apresentadas por beneficiários a quem foi cessada a prestação de rendimento social de inserção (RSI) por alegada falta de comparência injustificada a convocatórias, remetidas pelas entidades gestoras<sup>52</sup>, mas não rececionadas pelos interessados, a Provedora de Justiça dirigiu uma chamada de atenção ao Conselho Diretivo do ISS, alertando para a necessidade de ser assegurado o direito a uma nova notificação aos interessados que reclamem não ter recebido a convocatória, aliás, em conformidade com procedimento idêntico ao que fora anteriormente adotado para os beneficiários do subsídio de doença que faltassem às convocatórias (também não rececionadas) para a realização das perícias pelos serviços de verificação de incapacidades (SVI) do ISS. Acolhendo a posição deste órgão do Estado, o Conselho Diretivo do ISS emitiu, em 6/06/2019, uma circular de orientação técnica em que estabeleceu os procedimentos a seguir pelos respetivos serviços nas situações que se verificarem faltas a convocatórias, quer no âmbito das perícias dos SVI para manutenção do direito ao subsídio de doença, quer no âmbito do acesso ou manutenção da prestação do RSI.

<sup>51</sup> *Relatório de Atividades* – 2016 pag. 90 – [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR\\_DE\\_JUSTICA\\_RELATORIO\\_ATIVIDADES\\_2016\\_VF\\_0.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR_DE_JUSTICA_RELATORIO_ATIVIDADES_2016_VF_0.pdf)

<sup>52</sup> Designadamente quando está em causa a assinatura do contrato de inserção, sendo certo que a falta dada numa situação deste tipo não só determina a cessação do RSI, mas também o impedimento de o interessado poder requerer esta prestação por um período de 24 meses, sendo de 12 meses para os membros do seu agregado familiar.

## [A aplicação do fator de sustentabilidade às pensões de invalidez atribuídas em momento anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro]

A Provedora de Justiça endereçou uma sugestão de alteração legislativa<sup>53</sup> ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social com vista à eliminação do fator de sustentabilidade para todas as pensões de invalidez dos dois regimes de proteção social – regime de proteção social convergente (RPSC) e regime geral da segurança social (RGSS) – que foram penalizadas pelo referido fator na data da respetiva atribuição ou quando se convolaram em pensões de velhice e que continuaram oneradas após a publicação do Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro, cujo artigo 3.º apenas veio excluir do fator de sustentabilidade as pensões de invalidez que se convolaram em pensões de velhice após a entrada em vigor do referido diploma legal.<sup>54</sup>

Esta disposição legal veio estabelecer que «*Na data da convalidação das pensões de invalidez em pensão de velhice não é aplicável o fator de sustentabilidade*», acautelando, desse modo, as situações futuras de convalidação de pensões, mas ignorando todas aquelas situações de pensões já anteriormente convalidadas, o que, a não ser alterado, determinará que os respetivos beneficiários permanecerão com o cutelo desta injusta penalização até ao fim das suas vidas. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 126-B/2017, veio eliminar, mas sem preocupações retrospectivas (artigo 7.º), 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 queixosos encontravam-se – e encontram-se ainda hoje – 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 suas pensões e a especial vulnerabilidade que resulta não só da respetiva incapacidade permanente para o trabalho como também do envelhecimento já vivenciado por grande parte deles.

Deve notar-se que, 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 (RPSC ou RGSS), 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, sendo certo que, nos termos do regime legal atualmente em vigor, as pensões em causa permanecerão para sempre injustamente afetadas pelo fator de sustentabilidade, sem se alcançar um motivo razoável para tal diferenciação relativamente aos pensionistas que vieram a ser beneficiados pelo regime introduzido pelo Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro.

Com efeito, a incapacidade permanente para o trabalho e a conseqüente atribuição de uma pensão de invalidez é uma contingência que não resulta de nenhum ato voluntário do

<sup>53</sup> O ofício, datado de 28/02/2019 pode ser consultado em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/6557-17\\_oficio.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/6557-17_oficio.pdf)

<sup>54</sup> Com efeito, verifica-se que na sequência da entrada em vigor do referido diploma 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 sua 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.



interessado, mas sim de doença ou deficiência, física ou psíquica, permanente e reconhecida por perícia médica do ISS ou da CGA.

Deste modo, considerou a Provedora de Justiça que, independentemente da idade ou do regime de proteção social em que se inserem, urge adotar 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, anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro. Por ofício de 17/10/2019, o gabinete da então Secretária de Estado da Segurança Social veio dar uma resposta insuficiente e inconclusiva. A Provedora de Justiça continuará a acompanhar o assunto junto do atual Governo.

### **[Problemas no acesso à Prestação Social para a Inclusão]**

Tal como se verificou no ano anterior, em 2019 continuaram a ser recebidas muitas queixas – 132 – de cidadãos portadores de deficiência e ou incapacidade sobre o acesso à prestação social para a inclusão (PSI).<sup>55</sup>

À semelhança do que se verificou com a implementação da componente base da PSI – em que se registou um significativo atraso na apreciação e decisão dos requerimentos apresentados, atraso esse que, em alguns casos, terá sido superior a um ano<sup>56</sup> –, também com a entrada em vigor, no dia 1 de outubro de 2018, da componente complemento da PSI se verificaram atrasos no respetivo processamento e pagamento. De acordo com informação obtida por intermédio das queixas que foram recebidas, foi possível identificar, em alguns casos, as causas factuais desses atrasos. Desde logo, estarão elas no facto de as normas de execução desta componente terem sido tardiamente aprovadas, verificando-se só terem ficado disponíveis a partir de março de 2019<sup>57</sup>, além disso, estarão também elas no facto de se registarem dilações significativas na emissão dos Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso (AMIM), da responsabilidade das juntas médicas constituídas no âmbito das administrações regionais de saúde (Ministério da Saúde), que condicionam sobremaneira o acesso dos requerentes, em tempo útil, ao complemento da PSI.

Com vista a uma melhor avaliação da situação dos requerimentos pendentes de decisão, a Provedoria de Justiça remeteu um inquérito ao Conselho Diretivo do ISS, visando, nomeadamente, obter informação detalhada sobre os requerimentos pendentes por centro distrital e a data dos mais antigos. Da resposta dada, pôde concluir-se que, em 31/12/2019, dos 3821 requerimentos então pendentes, 42% (1596) ainda estavam em análise e 34% (1313) aguardavam a emissão/apresentação do AMIM (atestado médico de incapacidade multiusos) e que, em 13 centros distritais do ISS, os requerimentos mais antigos “aguardavam certificado” [AMIM], alguns deles desde outubro de 2018. Quer isto significar que, para além dos atrasos inerentes

<sup>55</sup> Criada pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro.

<sup>56</sup> A PSI só foi atempadamente paga aos beneficiários das prestações sociais (subsídio mensal vitalício e pensão social de invalidez) que, por força da lei, foram oficiosamente convertidas na PSI, sem necessidade de requerimento (artigo 48.º, números 1 e 2 do referido diploma legal).

<sup>57</sup> Constantes da Portaria n.º 87/2019, de 25 de março.

aos próprios serviços do ISS (1596 requerimentos)<sup>58</sup> havia ainda a registar um atraso desrazoável na decisão de 1313 requerimentos devido, alegadamente, ao atraso na emissão dos AMIM por parte das juntas médicas constituídas no âmbito das administrações regionais de saúde (ARS).<sup>59</sup>

Para além da manifesta irrazoabilidade destas dilações temporais, as repercussões muito negativas que delas decorrem para os cidadãos requerentes comprometem a eficácia do direito à PSI – em qualquer uma das suas componentes (base ou complemento) –, uma vez que a prestação só é devida a partir do mês de entrega do documento de certificação [AMIM].<sup>60</sup>

A PSI é uma prestação complexa quer na sua conceção e estrutura, quer na sua aplicação por parte dos serviços, quer na sua compreensão por parte dos próprios interessados. Visa agregar um conjunto de prestações dispersas de apoio à deficiência 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.<sup>61</sup> Esta declaração de intenções do legislador em estender gradualmente a proteção social na deficiência – através da PSI – a todos os grupos etários não resultou indiferente perante os cidadãos que, entretanto, se sentiram excluídos do âmbito de aplicação pessoal do regime de acesso à PSI.

Desde logo, foram recebidas várias queixas de quem adquiriu uma deficiência e ou incapacidade para o exercício de atividade profissional depois dos 55 anos, mas também de quem, tendo-a adquirido antes dos 55 anos de idade, não requereu a certificação da mesma antes daquela idade.

É certo que o legislador assumiu, na Lei do Orçamento de Estado para 2018, 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 até hoje, mantendo-se a desproteção destes cidadãos, sem que se conheça, porém, o que terá levado a tal desconsideração. A situação destes cidadãos excluídos é tanto mais grave quanto é certo que o diploma legal que instituiu a PSI procedeu à revogação do regime jurídico da pensão social de invalidez, pelo que desde 1 de outubro de 2017 – há mais de dois anos, portanto – que os cidadãos portadores de deficiência ou incapacidade não podem aceder nem à pensão social de invalidez, nem à PSI. Ora, esta dupla exclusão deixa os interessados numa situação de manifesta desproteção social, vítimas, aliás, de discriminação, se atentarmos, desde logo, no facto de que os anteriores titulares de uma pensão desse tipo foram, imediata e oficiosamente, integrados na PSI. A tudo isto acresce ainda o facto de estarmos perante cidadãos numa situação de vulnerabilidade, quer económica (a pensão em causa exigia uma condição de recursos para ser atribuída), quer de saúde (atenta a doença, deficiência e ou incapacidade com que foram confrontados, entretanto, ao perfazerem os 55 ou mais anos de idade). Até completarem a idade legal de reforma por velhice estarão, assim, arredados de

<sup>58</sup> Com especial ênfase para os Centros Distritais do Porto (665), Braga (245), Aveiro (219) e Lisboa (122).

<sup>59</sup> Foi igualmente efetuado um inquérito às administrações regionais de saúde sobre os pedidos de realização das juntas médicas para efeitos de emissão dos AMIM cujos resultados apenas confirmam um atraso muito significativo – de oito ou nove meses, em alguns casos superando o ano –, especialmente nas ARS do Norte, do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo, ao que não é alheio o facto de serem as ARS com maior número de requerimentos de AMIM.

<sup>60</sup> Vd. artigo 23.º, n.º 5, do respetivo diploma legal.

<sup>61</sup> Vd. preâmbulo do referido diploma legal.

uma qualquer pensão ou de uma qualquer prestação social adequada às circunstâncias de saúde e ou deficiência.<sup>62</sup> Para estes cidadãos, o atual regime que instituiu a PSI constituiu um retrocesso social incompreensível e injustificado.

Já no que diz respeito a quem tenha adquirido a deficiência ou incapacidade antes dos 55 anos de idade, mas cuja certificação só tenha sido requerida em data posterior, o legislador veio, entretanto, em 2019, acautelar a sua situação. Contudo, o diploma que procedeu a esta alteração remete para «entidade certificadora a definir em diploma próprio», o qual ainda não foi aprovado<sup>63</sup>, pelo que ainda não ficaram, desde logo, com cobertura social efetiva da PSI.

Neste contexto e no sentido de acautelar todas estas situações expostas, a Provedora de Justiça viria a remeter, logo no início do ano de 2020<sup>64</sup>, duas recomendações, respetivamente, à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e à Ministra da Saúde, das quais será dada a devida nota no próximo Relatório.

\*

---

<sup>62</sup> Poderão eventualmente aceder ao rendimento social de inserção (RSI) que não constitui, porém, uma prestação similar e adequada que garanta a mesma proteção que – através da PSI – é assegurada a todos os outros cidadãos portadores de deficiência.

<sup>63</sup> Por força do Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, o direito à prestação passou a ser «reconhecido às pessoas com 55 ou mais anos de idade, desde que à data de início da deficiência com grau de incapacidade igual ou superior a 60 % seja anterior àquela idade» (n.º 7). Porém, a «comprovação de que a deficiência é congénita ou foi adquirida antes dos 55 anos, bem como se a correspondente incapacidade se situava entre os 60 % e os 80 %, ou era igual ou superior a 80 %, é da competência de entidade certificadora a definir em diploma próprio».

<sup>64</sup> Mais concretamente, em 24 de fevereiro de 2020.

## 1.5. Direitos dos trabalhadores



**Joaquim Pedro Cardoso da Costa (Provedor-Adjunto), Armanda Fonseca (Coordenadora) e Assesores**

*Unidade Temática 4 - Direitos dos trabalhadores*

Durante o ano de 2019 foram abertos 1236 processos em matérias relacionadas com os direitos dos trabalhadores, o que corresponde a 12,58% do total de procedimentos. Valor superior ao número de processos abertos em 2018 (1147) e que representa um aumento de 7,2%. Este aumento não é, porém, significativo. Em primeiro lugar por se tratar de uma percentagem pouco expressiva. Depois, porque o número de processos abertos não corresponde ao mesmo número de queixas (que é sempre superior), porquanto é prática a incorporação de queixas que exponham pretensão idêntica e visem as mesmas entidades, o que nesta unidade temática se verifica amiúde. Por exemplo, em apenas um dos processos<sup>65</sup> foram incorporadas mais de 600 queixas.

No mesmo ano, foram arquivados 1072 processos. Destes, em 396 casos foi reparada a ilegalidade ou injustiça que motivou a queixa; o que, se excluirmos os processos arquivados

<sup>65</sup> Processo Q/1634/2019, aberto na sequência das queixas apresentadas por trabalhadores que perderam o direito de inscrição na Caixa Geral de Aposentações após celebração de um contrato individual de trabalho.

sumariamente ou em que se concluiu pela improcedência da queixa, aponta para uma percentagem de 82,5% de casos resolvidos.

De entre os processos abertos em 2019, 1010 versam sobre relações de emprego público (81,7%). É na definição dos limites de competência do Provedor de Justiça que reside a explicação para o facto de a maioria das queixas neste domínio serem formuladas 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<sup>66</sup>). As queixas apresentadas por trabalhadores de empregadores privados (14%) são encaminhadas para a Autoridade para as Condições de Trabalho ou visam a atuação (ou omissão) deste serviço da administração pública.

Nos restantes processos foram essencialmente objeto de queixa questões relacionadas com o emprego e formação profissional (3,6%) ou com a contratação pública (0,3%).

O quadro *infra* revela quais foram os dez assuntos mais visados nas queixas recebidas ao longo deste ano:

#### QUADRO II

##### OS 10 ASSUNTOS MAIS VISADOS NAS QUEIXAS

	Assunto	Procedimentos abertos
1.º	Remunerações (emprego público)	134
2.º	Evolução nas carreiras/alterações de posicionamento remuneratório (emprego público)	127
3.º	Recrutamento de trabalhadores (emprego público)	110
4.º	Doenças profissionais	105
5.º	Mobilidade (emprego público)	99
6.º	Carreiras especiais (emprego público)	75
7.º	Precariedade (emprego público)	60
8.º	Acidentes de trabalho	57
9.º	Férias e faltas (emprego público)	55
10.º	Avaliação do desempenho (emprego público)	42

No último Relatório Anual, relativo ao ano de 2018, foi referido que 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, o que é o mesmo, o descongelamento das carreiras dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Em 2019 ambos os assuntos continuaram a ser objeto de queixa ao Provedor de Justiça.

<sup>66</sup> Sector onde se incluem não só as queixas de trabalhadores em funções públicas, mas também as relações laborais regidas pelo Código do Trabalho.

## [PREVPAP]

O PREVPAP justificou uma intervenção junto do Senhor Primeiro-Ministro, em julho de 2019, para solicitar a sua colaboração para a resolução dos diferentes casos que aqui foram apresentados e que suscitaram, no fundamental, quatro grupos de questões:

Questões que dizem respeito ao âmbito temporal das situações abrangidas pelo PREVPAP. Este programa definiu um período de referência para identificar as pessoas por ele abrangidas e que, no essencial, corresponde ao período de 1 de janeiro a 4 de maio de 2017<sup>67</sup>, exigindo-se que o exercício de funções<sup>68</sup> tenha ocorrido durante aquele período ou parte dele e durante pelo menos um ano à data do início do procedimento concursal de regularização. Tal significou que não foram abrangidos pelo PREVPAP quaisquer outros trabalhadores que tenham exercido funções ao abrigo de vínculos jurídicos precários, mas temporalmente situados fora daquele período de referência, independentemente da razão da precariedade, da duração do vínculo e da natureza das funções exercidas. Foi o que aconteceu, por exemplo, com duas trabalhadoras da Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ) que, tanto quanto foi possível perceber, exerceram funções correspondentes a necessidades permanentes daquela direção-geral, com subordinação hierárquica e vínculos jurídicos inadequados: uma destas trabalhadoras exerceu funções próprias de oficial de justiça entre fevereiro de 2006 e 31 de dezembro de 2016 (durante mais de 10 anos, portanto), tituladas por diversas formas contratuais (acordo de atividade ocupacional, contrato de trabalho a termo resolutivo, contrato de trabalho temporário e contratos de prestação de serviços), exercício que no início de 2017 foi interrompido até setembro desse ano enquanto decorria o procedimento de auto-regularização para a celebração de novo contrato de avença.

*Queixas de trabalhadores que ingressaram na Administração Pública ao abrigo de procedimentos concursais ordinários* e que, antes, exerceram funções, por vezes durante vários anos, ao abrigo de vínculos precários, mas que, por não terem ingressado na administração pública através do PREVPAP, não puderam beneficiar da medida aí prevista de contagem daquele tempo de exercício de funções para o desenvolvimento da carreira, designadamente para efeito de alteração do posicionamento remuneratório. Em alguns casos, foram mesmo ultrapassados por trabalhadores abrangidos pelo PREVPAP.

*Atrasos na conclusão dos procedimentos de apreciação dos requerimentos dos trabalhadores abrangidos pelo programa, na homologação dos respetivos pareceres e na abertura dos procedimentos concursais de regularização.* Como referido no Relatório à Assembleia da República relativo ao ano de 2018, a este atraso não serão alheias as próprias dúvidas surgidas na fase inicial do PREVPAP, desde logo quanto ao universo dos trabalhadores abrangidos, uma vez que o prazo que foi fixado para a submissão dos requerimentos e para a sua identificação pelas entidades empregadoras públicas<sup>69</sup>, terminou ainda antes de ter sido aprovada e

<sup>67</sup> O âmbito da regularização extraordinária abrangeu outros períodos temporais nos casos de exercício de funções ao abrigo de contratos emprego-inserção, contratos emprego-inserção+ e contratos de estágio.

<sup>68</sup> Funções correspondentes ao conteúdo funcional de carreiras gerais ou especiais e que satisfaçam necessidades permanentes dos órgãos ou serviços abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas; ou com sujeição ao poder hierárquico, à disciplina ou direção de entidades abrangidas pelo Código do Trabalho.

<sup>69</sup> Cf. Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio, com as alterações da Portaria n.º 331/2017, de 3 de novembro.

publicada a Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, que define o respetivo regime. Esta questão foi ultrapassada em vários dos casos submetidos à apreciação do Provedor de Justiça, mas não em todos. Foi o que aconteceu, por exemplo, com os técnicos especializados do Ministério da Educação e os bolseiros do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (LNEC). Estes atrasos implicaram, para alguns trabalhadores, a cessação dos respetivos vínculos (precários), com o consequente afastamento dos postos de trabalho que ocupavam. Acresce que estes últimos se queixavam de não terem recebido qualquer compensação ou apoio no desemprego.

*Queixas fundamentadas na violação do princípio da igualdade de retribuição.* Uma vez recrutados, os trabalhadores que viram o seu vínculo de emprego público regularizado pelo PREVPAP são, de acordo com a regra geral, colocados na base da carreira, sem prejuízo da contagem de tempo de serviço na situação que deu origem à regularização para efeitos de reconstituição dessa mesma carreira. Todavia, no âmbito das entidades cujos vínculos estão abrangidos pelo regime do Código do Trabalho, como sucede, por exemplo, com as entidades públicas empresariais, a lei estabelece que quando estas eram já parte do vínculo laboral preexistente, a retribuição deve ser mantida. Esta solução acolhe uma retribuição que foi determinada caso a caso num contexto de precariedade, e porventura para compensar essa mesma precariedade (nalguns casos através do reconhecimento do direito, para além da retribuição base, a prestações regulares e periódicas, como prémios de assiduidade). E pode, dessa forma, dar origem a situações de desigualdade remuneratória. Isto mesmo foi alegado no caso concreto de um centro hospitalar, em que várias técnicas superiores com idênticas habilitações e experiência e no exercício das mesmas funções, sem qualquer distinção na natureza e qualidade do trabalho realizado, auferem diferente retribuição.

O Senhor Primeiro-Ministro transmitiu um conjunto de elementos relativos à concretização do PREVPAP que, no essencial, permitiram concluir o seguinte: na administração direta e indireta do Estado e sector empresarial do Estado foram abertos 33 640 processos para regularização de vínculos precários ao abrigo do PREVPAP; no início de 2020<sup>70</sup>, 17 055 tinham colhido parecer favorável da Comissão de Avaliação Bipartida (CAB) da respetiva área governamental e, de entre estes, 16 489 tinham sido homologados pelos membros do Governo competentes; na administração central foram abertos 1945 procedimentos concursais<sup>71</sup> e regularizados 10 377 vínculos; e na administração local foram abertos 4171 procedimentos concursais e regularizados 10 062 vínculos.

Relativamente a 2019, podemos ler na última *Síntese Estatística do Emprego Público 4.º Trimestre/2019*, publicada em 14 de fevereiro de 2020, pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).<sup>72</sup> “Segundo os dados apurados sobre os movimentos de entradas e de saídas de trabalhadores das entidades nos quatro trimestres de 2019 acumulados, o conjunto do sector das administrações públicas, em termos consolidados, registou um saldo líquido positivo de 15 305 postos de trabalho, por efeito conjugado do balanço positivo de 11 684 postos de trabalho na administração central e de 3 339 postos de trabalho nas

<sup>70</sup> Os dados transmitidos estavam atualizados a 8 de janeiro de 2020.

<sup>71</sup> Na administração direta e indireta do Estado, porquanto no sector empresarial do Estado a regularização das situações não está dependente de concurso.

<sup>72</sup> E disponível em [https://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2019/SIEP4T/DGAEP-DIOEP\\_SIEP\\_2019\\_T4\\_14022020.pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2019/SIEP4T/DGAEP-DIOEP_SIEP_2019_T4_14022020.pdf)

administrações regional e local, correspondentes essencialmente a novos recrutamentos para as carreiras gerais nos municípios e freguesias, que podem justificar-se no âmbito do processo de regularização extraordinária de vínculos precários na administração local". (3. *Fluxos de entradas e de saídas de trabalhadores por subsector das administrações públicas*, pág. 14).<sup>73</sup> Paradoxalmente não se imputa ao PREVPAP qualquer contribuição para o saldo final positivo de entradas na administração central, mas esta, em maior ou menor grau, não poderá deixar de ter existido.

Não são os números que são preocupantes. Não se ignora que estes constituem uma percentagem pequena (embora não irrelevante) do número de postos de trabalho existentes em todos os setores das administrações públicas, que se situa em 698 522 postos de trabalho.<sup>74</sup> E não se ignora, sobretudo, até pelas queixas que chegam todos os dias, não só que existem muitos serviços nas administrações públicas que se encontram numa situação de grande fragilidade – à míngua de recursos humanos adequados para o desenvolvimento das suas atividades –, como também não é certa a irrepetibilidade das situações que deram origem ao PREVPAP.

Com efeito, continuam a chegar queixas que relatam situações de precariedade, designadamente, e mais recentemente, queixas de técnicos especializados que exercem funções nas escolas públicas tituladas por contratos a termo resolutivo e de pessoas desempregadas que aparentam ocupar postos de trabalho na administração pública ao abrigo da medida de promoção do emprego *contrato emprego-inserção*.

Para além das situações que são objeto das queixas, deve ter-se presente que o PREVPAP não foi acompanhado da adoção de outras providências suscetíveis de prevenir a irrepetibilidade das situações de precariedade na administração pública. E tenha-se também presente que ciclicamente e, pelo menos, desde o recuado ano de 1987 (cf. Lei n.º 49/86, de 31 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de março) têm sido organizados processos, sempre extraordinários, de regularização de vínculos precários na administração pública.<sup>75</sup>

Ora, o recurso a formas precárias de contratação de trabalhadores ilude a regra do concurso para ocupação de postos de trabalho na administração pública e, ao fazê-lo, não só pode lesar o direito constitucional de *acesso à função pública* em condições de igualdade e liberdade como pode também desperdiçar a oportunidade de, através da organização de um recrutamento competente e rigoroso, selecionar os melhores.

E afasta a aplicação dos regimes laborais, desobrigando o empregador do cumprimento dos deveres inerentes a essa qualidade e *desabrigando* o trabalhador da tutela juslaboral, o

<sup>73</sup> Na *Síntese Estatística do Emprego Público 4.º Trimestre/2018* constava, a este propósito: "Segundo os dados apurados sobre os movimentos de entradas e de saídas de trabalhadores das entidades, nos quatro trimestres de 2018 acumulados, o conjunto do sector das administrações públicas, em termos consolidados, registou um saldo líquido positivo de 14 190 postos de trabalho, por efeito conjugado do balanço positivo de 6 621 postos de trabalho na administração central e de 7 217 na administração regional e local. (...) Na administração local o balanço final de mais 6 647 postos de trabalho no ano de 2018 reflete em particular o saldo positivo nos Municípios (5 152 postos de trabalho) e nas Freguesias (1 323 postos de trabalho) por efeito, entre outros, das novas entradas no âmbito do processo de regularização extraordinária de vínculos precários." (3. *Fluxos de entradas e de saídas de trabalhadores por subsector das administrações públicas*, pág. 14).

<sup>74</sup> À data de 31 de dezembro de 2019, ainda segundo a *Síntese Estatística do Emprego Público 4.º Trimestre/2019*, pág. 1.

<sup>75</sup> Vejam-se os processos de regularização desencadeados pelos Decretos-Leis n.ºs 427/89, de 7 de dezembro, e 409/91, de 17 de outubro; pelo Decreto-Lei n.º 413/91, de 19 de outubro; e pelos Decretos-Leis n.º 81-A/96, de 21 de junho, e 195/97, de 31 de julho. Mas para além destes processos gerais de regularização, houve outros processos setoriais, designadamente no Ministério da Justiça e no âmbito do Serviço Nacional de Saúde ou das escolas públicas do ensino básico e secundário.



que se manifesta, quanto a este último, em vários fatores, tais como, uma maior vulnerabilidade a situações de assédio e de discriminação, assim como a riscos, com a consequente fragilização ou inexistência de garantias (v.g., acidentes de trabalho), e o acesso restrito ou inexistente a medidas compensatórias ou prestações sociais em situação de vulnerabilidade, mormente na eventualidade de desemprego.

Na verdade, não pode aceitar-se que o Estado não cumpra as suas leis, leis que, aliás, impõe aos empregadores privados, punindo, muitas vezes com severidade, os infratores. Não pode aceitar-se, ainda, que o Estado, afastando a lei, receba o trabalho de pessoas a quem não paga adequadamente e a quem não reconhece todos ou alguns dos direitos próprios dos trabalhadores.

O recrutamento que não é centrado no mérito compromete a capacidade funcional e de prestação da Administração Pública.

### [Recrutamento]

A propósito do recrutamento, nota-se que, embora em termos numéricos e percentuais as queixas sobre esta matéria não tenham tido o mesmo peso do que em anos anteriores<sup>76</sup>, continuam a destacar-se no grupo de queixas sobre relações de emprego público. Por ser um motivo de queixa recorrente, mas também, como já se disse, pela importância que as questões ligadas ao recrutamento têm para a capacitação da administração pública e para a qualidade dos serviços por ela prestados aos cidadãos, o Provedor de Justiça tem chamado a atenção para os problemas de ilegalidade detetados em todos os relatórios apresentados à Assembleia da República.<sup>77</sup> Estes problemas repetem-se ano após ano, apesar de se tratar de matéria em que existe alguma estabilização legislativa. Todavia, em muitos casos eles são consequência da impreparação dos trabalhadores que asseguram a tramitação dos concursos. É o que explica, designadamente, que ocorra com tanta frequência a exclusão de candidatos por aspetos estritamente formais ligados à candidatura, como por exemplo, a não apresentação de documentos que não se destinam à prova de requisitos legais, a não utilização de formulários de candidatura ou a falta de datação ou assinatura do *curriculum vitae*. Nestes casos, as entidades visadas tendem a corrigir a sua atuação quando a isso são convidadas pelo Provedor de Justiça; desde, claro, que esta intervenção seja oportuna (o que depende, desde logo, do momento em que a queixa é apresentada).

Foi o que aconteceu num concurso organizado pela Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela para recrutamento de um assistente técnico, em que foram excluídos candidatos por não terem apresentado uma declaração sob compromisso de honra de que cumpriam os requisitos gerais de admissão e de que eram verdadeiros os factos constantes das suas candidaturas. O Provedor de Justiça fez notar que estas eram exigências redundantes face aos elementos constantes das candidaturas e que, não constituindo requisitos de

<sup>76</sup> Na sequência de queixas sobre questões relacionadas com o recrutamento na administração pública foram abertos 246 processos em 2017, 138 em 2018 e 110 em 2019.

<sup>77</sup> Vide, por todos, o *Relatório à Assembleia da República 2017*, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=17556>.

admissão nem sendo aptos à sua prova, não podiam ser fundamento de exclusão. A entidade visada veio a admitir os candidatos ilegalmente excluídos.

### [Remunerações e evolução nas carreiras]

Em 2019 o número de queixas em que se discutiram questões relacionadas com as remunerações dos trabalhadores em funções públicas foi significativamente superior ao número das apresentadas nos anos anteriores sobre a mesma matéria.

Este aumento (que resultou na abertura de 134 processos) não é reconduzível a um único motivo de queixa. De facto, as queixas suscitaram muitas questões diferentes relacionadas com remunerações: entre outras, o posicionamento remuneratório do trabalhador recrutado na sequência de procedimento concursal, em situação de mobilidade intercarreiras ou na sua consolidação, ou ainda na transição para uma nova carreira; ultrapassagens de uns trabalhadores por outros na sequência da aplicação de diferentes regimes de ingresso ou de desenvolvimento de uma determinada carreira; o direito a suplementos remuneratórios; a reposição de dinheiros públicos na sequência do pagamento alegadamente indevido de remunerações. São ainda queixas que envolvem trabalhadores de diferentes carreiras, gerais e especiais, e de vários setores da administração pública.

Entre estas contam-se as de trabalhadores, como os do Instituto Nacional de Emergência Médica, a quem, no momento em que pretendiam consolidar a situação de mobilidade intercarreiras na carreira de técnico superior, foi transmitida a intenção de a entidade empregadora pública reduzir a remuneração que vinham auferindo desde a sua colocação em mobilidade e, conseqüentemente, ordenar a restituição de quantias *indevidamente* pagas. Na origem do problema esteve a existência de diferentes entendimentos sobre a remuneração que os trabalhadores licenciados devem auferir quando se encontrem a exercer funções correspondentes à carreira de técnico superior ao abrigo do regime de mobilidade intercarreiras. Em muitos serviços da administração, estes trabalhadores foram colocados na 2.ª posição remuneratória, de acordo com as regras de determinação do posicionamento remuneratório aplicáveis ao ingresso na carreira, de acordo, aliás, com a posição também defendida pelo Provedor de Justiça.<sup>78</sup> Não obstante, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público defendeu que, na pendência da mobilidade intercarreiras, a remuneração devida na carreira de técnico superior é a que corresponde à 1.ª posição remuneratória, no caso da remuneração de origem ser inferior. Este entendimento foi sancionado pela então Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público que, na pendência do procedimento tendente à consolidação da mobilidade intercarreiras, emitiu parecer (obrigatório) favorável "*sob condição de regularização da situação remuneratória durante a mobilidade*".

Foram, entretanto, recebidas outras queixas, de trabalhadores de outros órgãos e serviços a quem sucedeu o mesmo.

<sup>78</sup> Nos termos do n.º 7 do artigo 38.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) «O empregador público não pode propor a primeira posição remuneratória ao candidato que seja titular de licenciatura ou de grau académico superior quando esteja em causa o recrutamento de trabalhador para posto de trabalho com conteúdo funcional correspondente ao de carreira geral de técnico superior.».

O conjunto destas queixas, ainda em instrução, levanta várias interrogações no plano jurídico que não é possível deixar de debater com as entidades visadas; mas suscita sobretudo preocupação a fragilidade da situação em que são colocados os trabalhadores quando se veem confrontados com ordens de reposição de montantes avultados que foram estavelmente abonados como contrapartida da prestação de trabalho, durante períodos que podem ascender a cinco anos, com base em decisões ou normas de cuja validade não podiam duvidar.

A este propósito, o Provedor de Justiça já teve oportunidade de transmitir o seu entendimento ao Governo, através do Ministro das Finanças.<sup>79</sup>

«Mercê da densidade e complexidade dos regimes jurídicos pertinentes, é comum verificar-se que a confiança na validade de tais decisões é partilhada pelos órgãos administrativos responsáveis pelo processamento das retribuições e sustentada e confirmada por despachos, orientações, informações, pareceres, relatórios, etc., de que os trabalhadores têm conhecimento e que só mais tarde vêm a ser postos em causa, em regra após ações inspetivas ou por determinação de outros órgãos. Raros foram os casos expostos ao Provedor de Justiça em que a ilegalidade do pagamento de remunerações e abonos a repor era manifesta ou não podia ser contestada à luz de atendíveis argumentos jurídicos.

Observou-se também que, com frequência, os órgãos ou serviços se limitam a comunicar aos interessados que foi determinada a reposição de um certo montante ou abono sem, contudo, explicitar os motivos pelos quais se consideraram que tais quantias eram, afinal, indevidas. Verificado o erro ou o vício, e sempre que possível, as entidades competentes tendem a compensar os créditos apurados com os créditos devidos aos trabalhadores a título de remuneração, ou outros créditos emergentes da relação jurídica de emprego. E casos há em que a compensação de créditos não obedece a qualquer limite, nem é precedida de qualquer comunicação.

Sublinho que qualquer pessoa deve poder confiar que no final do mês vai receber um determinado montante de salário, o que é fundamental para a organização e planificação da vida de qualquer trabalhador. Saber que, em qualquer momento, e desconhecendo o que motiva tal decisão, se pode ser confrontado com o dever de devolver quantias avultadas, ou de suportar uma significativa redução da remuneração mensal para satisfazer tal dívida, não apenas mina a confiança dos trabalhadores no Estado-empregador, como é suscetível de gerar uma insegurança dificilmente suportável».

Os trabalhadores da carreira especial de enfermagem fizeram chegar ao Provedor de Justiça centenas de queixas – em muitos casos sobre questões remuneratórias – que deram origem à abertura de mais de 30 processos.<sup>80</sup>

Para além das questões estritamente relacionadas com a transição para as novas categorias da carreira de enfermagem, estavam em causa a contagem de pontos em sede de avaliação do desempenho para efeitos de alteração obrigatória de posicionamento remuneratório e o direito ao suplemento remuneratório devido pelo exercício de funções de direção e chefia e,

<sup>79</sup> Vide Recomendação n.º 6/B/2016, publicitada em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec\\_6B2016.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_6B2016.pdf).

<sup>80</sup> Muitas queixas foram incorporadas em processos previamente abertos, por suscitarem questões idênticas e visarem as mesmas entidades; um dos processos regista 113 queixosos (Q/7923/2019).

em cumulação, ao suplemento posteriormente atribuído pelo exercício de funções reservadas aos enfermeiros titulares do grau de especialista.

São, aliás, muitas e diversas as questões de carreiras que têm vindo a ser apresentadas ao Provedor de Justiça, quer por trabalhadores integrados em carreiras gerais, quer por trabalhadores de carreiras especiais. As suas causas são múltiplas e estão diagnosticadas, encontrando-se as principais descritas no *Relatório à Assembleia da República – 2017*.<sup>81</sup> A sua persistência justificará a intervenção da Provedora de Justiça também durante o ano de 2020.

### [Trabalhadores em situação de doença]

A doença, para além da fragilidade, em geral, em que coloca as pessoas, tem um grande impacto no mundo do trabalho. Sentem-no as organizações, em consequência do absentismo, mas também os trabalhadores nas relações individuais de trabalho.

O Provedor de Justiça recebe todos os anos queixas de cidadãos que consideram que os seus direitos enquanto trabalhadores foram afetados durante ou na sequência de situações de doença. São várias as questões suscitadas nas queixas, algumas recorrentes mas outras que têm surgido com mais insistência nos últimos anos ou meses.

É o caso das recentes queixas de trabalhadores em funções públicas que, no decurso da doença, se veem obrigados a regressar ao serviço ou, por não o terem feito, são colocados em situação de licença sem remuneração. Estes trabalhadores foram avaliados por junta médica da ADSE (Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.) para verificação da doença e justificação das faltas, que se pronunciou pela existência de eventual incapacidade absoluta permanente, sugerindo a sua apresentação à junta médica da Caixa Geral de Aposentações (CGA). Ora, não concluindo a junta médica da CGA pela incapacidade absoluta permanente e, portanto, pela verificação das condições para a aposentação por incapacidade, os trabalhadores ficam obrigados a retomar o exercício de funções, ainda que persista a sua incapacidade temporária para o trabalho. Não o fazendo, ou fazendo-o e voltando a adoecer sem terem prestado mais de 30 dias de serviço consecutivos, são colocados em situação de licença sem remuneração.

Há ainda o caso particular dos trabalhadores docentes com deficiência ou doença crónica que foram considerados, por junta médica da ADSE, aptos para retomar o exercício de funções com *serviços moderados*. Embora de acordo com as normas de funcionamento da junta médica da ADSE esta deva fazer constar do seu parecer as condições em que devem ser prestados os serviços moderados, a verdade é que muitas vezes não o faz. Ora, o Estatuto da Carreira Docente em vigor não admite expressamente a possibilidade de os docentes se manterem nas escolas dispensados total ou parcialmente da componente letiva, salvo no caso de *docentes portadores de doença incapacitante*, pelo que, embora a legislação de trabalho imponha às entidades empregadoras a adoção das medidas adequadas para que a pessoa com deficiência ou doença crónica *tenha acesso a um emprego, o possa exercer ou nele*

<sup>81</sup> Vide págs. 78 a 81. Entre estas causas, como aí já se referiu, contam-se as constantes alterações a aspetos parciais dos regimes de trabalho.

*progredir*, a verdade é que, no caso dos docentes, as escolas públicas não têm muitas soluções que possam, legalmente, aplicar.

São situações que, segundo parece, não encontram na lei uma resposta adequada e sobre as quais importa refletir.

Ainda quanto aos trabalhadores docentes, o Ministério da Educação permite a sua mobilidade em situações de doença – quer do próprio quer do cônjuge, ou da pessoa que com ele viva em união de facto, descendente ou ascendente que esteja a seu cargo – para agrupamento de escolas ou escola não agrupada diverso daquele em que se encontram providos ou colocados, desde que a deslocação se mostre necessária para assegurar a prestação de cuidados médicos do próprio ou para apoio dos familiares doentes, de acordo com as regras que o Ministério da Educação fixou.<sup>82</sup>

Nos últimos dois anos a Provedora de Justiça foi confrontada com numerosos casos de docentes que viram rejeitados os seus pedidos de mobilidade por doença por razões exclusivamente formais, meras irregularidades, irrelevantes e facilmente supráveis pela própria Administração pelo recurso aos demais documentos instrutórios, insuscetíveis de abalar a prova dos factos essenciais dos quais depende o deferimento dos pedidos de mobilidade por doença.

Não raras vezes estavam em causa situações dramáticas que não foram atendidas pela administração educativa por, a título meramente exemplificativo, no formulário de candidatura o docente ter cometido um lapso na indicação do número da cédula profissional do médico, quando no próprio formulário, e no espaço reservado ao médico, esse número estava corretamente indicado nos respetivos vinheta e carimbo. Foi solicitado repetidamente ao membro do Governo competente a reapreciação da situação destes docentes, mas só recentemente foram tais pedidos atendidos, o que se registou com agrado por estarem aqui subjacentes razões de justiça e princípios gerais da atividade administrativa, como os princípios da proporcionalidade e da boa-fé, bem como o da boa [e não burocratizada] administração.

Por último, encontra-se ainda por resolver o problema colocado no *Relatório à Assembleia da República 2016*<sup>83</sup> e que respeita à clarificação do regime de faltas por doença e dos seus efeitos no direito a férias dos trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente. Continuando esta questão a motivar um número significativo de queixas, nas quais é patente que a atuação das entidades públicas não é uniforme, insistiu-se, em maio de 2019, com a então Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público, para que procedesse à clarificação legislativa que o Provedor de Justiça sugere desde 2016.<sup>84</sup>

### [Acidentes de trabalho e doenças profissionais]

O Provedor de Justiça continuou a receber queixas de trabalhadores em funções públicas, no ativo ou aposentados, que foram vítimas de acidentes de trabalho ou de doenças

<sup>82</sup> E que atualmente se encontram fixadas no Despacho n.º 9004-A/2016, de 13 de julho, publicado no *DR*, 2.ª Série, n.º 133, da mesma data.

<sup>83</sup> Vide págs. 101 e 102.

<sup>84</sup> Não obstante a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público haja, entretanto, emitido novas orientações sobre esta matéria, através da Circular n.º 01/DGAEP/2020, publicitada em 21 de fevereiro na respetiva página eletrónica.

profissionais e que não receberam qualquer compensação pela incapacidade que resultou daquele acidente ou doença. Está em causa a proibição legal<sup>85</sup> de estes trabalhadores acumularem prestações por incapacidade permanente parcial «com a parcela da remuneração correspondente à percentagem de redução permanente da capacidade geral de ganho do trabalhador» e, bem assim, com as pensões de aposentação e reforma, salvo na parte em que estas excedam as pensões por incapacidade permanente.

Verificou-se através de algumas queixas apresentadas por trabalhadores aposentados que, nos casos em que a remição das pensões é obrigatória e em que a Caixa Geral de Aposentações (CGA) tem direito ao reembolso das prestações pagas (por exemplo, quando o sinistrado tenha sido trabalhador de uma câmara municipal<sup>86</sup>), a CGA procede ao pagamento da totalidade da pensão remida e, após ser reembolsada deste valor pela entidade empregadora pública, procede ao seu desconto na pensão mensal de aposentação. Daqui resulta que, nestes casos, a CGA não só não tem qualquer custo pela compensação da incapacidade decorrente do acidente, como o encargo que suporta com a aposentação do trabalhador é inferior ao que suportaria se este não tivesse sofrido um acidente. Isto porque deduz na pensão de aposentação – que teria em qualquer caso que pagar – o valor que ficou a cargo da entidade empregadora pública.

Não tem ainda conhecido melhorias significativas o atraso, em muitos casos superiores a dois anos, na apreciação dos pedidos de certificação de doença profissional pelo Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais (DPRP), do Instituto da Segurança Social, I.P. Comparativamente com 2018, o número de queixas em matéria de doenças profissionais cresceu 31,3% (de 80 queixas em 2018 para 105 em 2019), sendo o atraso na avaliação clínica da doença o motivo mais frequente.

Por outro lado, vários trabalhadores afetados por doença profissional queixaram-se do valor da indemnização por incapacidade temporária que lhes foi paga – prestação habitualmente designada por subsídio por doença profissional – nos casos em que esta foi antecedida de ausência prolongada ao trabalho motivada por doença natural – ou seja, não profissional –; convergindo os trabalhadores na crítica, dirigida ao Instituto da Segurança Social, IP (ISS), de tomar em consideração este período de ausência para efeitos de apuramento da remuneração que releva no cálculo daquela indemnização.

As consequências de tal modo de proceder não são irrelevantes. Pelo contrário, refletem-se negativamente no montante das indemnizações temporárias que são pagas aos trabalhadores. Com efeito, ao tomar como referência, ao arrepio do critério legal, períodos em que os trabalhadores não auferiram remunerações mas subsídio de doença, o ISS acaba por apurar, em grande número de casos, uma remuneração média diária que, por ser inferior ao Indexante dos Apoios Sociais (IAS), conduz ao cálculo da prestação com base neste valor. Por outro lado, nas situações em que os trabalhadores auferiram, para além do subsídio de doença, componentes remuneratórias relativas a subsídio de Natal e de férias, o ISS considerou que *cada uma*

<sup>85</sup> Introduzida pela Lei n.º 11/2014, de 6 de março, que conferiu uma nova redação à alínea b) do n.º 1 e ao n.º 3 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro.

<sup>86</sup> Nos termos do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, «a Caixa Geral de Aposentações é reembolsada das despesas e prestações que tenha suportado, caso o serviço ou organismo da Administração Pública possua autonomia administrativa e financeira».

destas componentes corresponde sempre a 30 dias de trabalho, pelo que apurou a retribuição diária dividindo esse valor por 30. Ora, em algumas das situações analisadas, uma parte destas parcelas equivalia a um duodécimo de 50% do subsídio, pelo que a sua divisão por 30 levou ao apuramento de um valor de retribuição diária substancialmente inferior à efetivamente auferida pelos trabalhadores como contraprestação do trabalho por força do qual as doenças foram contraídas (num caso foi mesmo fixada uma remuneração inferior a 1/5 da remuneração recebida antes do trabalhador ser afastado do trabalho por doença profissional).

### [Assédio]

No ano a que se reporta o presente relatório, foram abertos 29 processos com base em queixas de trabalhadores, ao serviço e entidades empregadoras públicas e de entidades privadas, que alegavam ser vítimas de práticas de assédio no local de trabalho.

Em 2017, a Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto, veio reforçar o quadro legislativo para a prevenção do assédio, alterando o Código do Trabalho e a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e cometendo à Autoridade para as Condições de Trabalho e à Inspeção-Geral de Finanças, para além da responsabilidade pela divulgação de informação sobre o assédio em contexto laboral nos respetivos sítios na *internet*, a obrigação de disponibilizar endereços eletrónicos próprios para receção de queixas com este fundamento.

Não obstante, a instrução de várias queixas evidenciou que é pouco eficaz a intervenção daqueles serviços de inspeção nesta matéria, quer pela dificuldade que acarreta a obtenção de prova de práticas de assédio – por natureza, continuadas e dissimuladas – quer pela notória falta de recursos que lhe são afetos, sobretudo no caso da Inspeção-Geral de Finanças que, na maioria dos casos, se limita a encaminhar as queixas para as entidades empregadoras públicas ou para os serviços de inspeção setoriais competentes para efeitos disciplinares.

### [Outras tomadas de posição]

Foi sugerido à Autoridade da Concorrência (AdC) que clarificasse uma norma interna que dispunha sobre a atividade académica e de investigação desempenhada pelos seus trabalhadores.

Na queixa apresentada foi invocada a violação da liberdade de criação intelectual ou científica dos colaboradores da Autoridade da Concorrência (AdC), em virtude de, em Comunicação interna, o Conselho de Administração sujeitar a autorização, ou seja, a controlo prévio, toda a produção intelectual e científica dos seus colaboradores que se integre no domínio da política, direito ou economia da concorrência, mesmo que o autor não surgisse, na obra, em representação da AdC e não pretendesse fazer uso de informação relativamente à qual recaísse dever de sigilo.

Sem prejuízo de se admitir que, tal como a liberdade de expressão de que é manifestação, a liberdade de criação intelectual ou científica dos colaboradores da AdC encontra limites

inerentes aos deveres que decorrem do seu estatuto jurídico-funcional, não podendo o seu exercício pôr em causa o interesse público envolvido na prossecução das competências desta Autoridade, entendeu-se não ser aceitável sujeitá-la ao desempenho *prévio e em cada caso* de um poder administrativo de definição e de controlo de tais limites.

Assim, e uma vez que a AdC veio esclarecer que através da referida Comunicação de Serviço se pretendia instituir um mecanismo de comunicação prévia e não de autorização prévia em sentido próprio, foi sugerido que esta regulamentação fosse clarificada, passando a prever-se que a publicação de artigos e livros científicos, assim como a participação em conferências e palestras, por parte dos trabalhadores da AdC, em matéria que se relacione com a atividade desta, está sujeita, apenas, a comunicação prévia ao Conselho de Administração, não dependendo da autorização deste.

### [Cooperação das entidades visadas nas queixas]

Alguns dos casos relatados evidenciam a boa colaboração das entidades visadas nas queixas que foram apresentadas, contribuindo positivamente quer para a resolução dos casos concretos, quer para o aperfeiçoamento da ação administrativa.

Um bom exemplo, que se destaca pelo facto de ter envolvido várias entidades, ocorreu a propósito do caso de um trabalhador da carreira médica que se queixava de, após ter gozado uma licença sem remuneração concedida por motivo de interesse público e que, por isso, de acordo com o respetivo regime, garantia a possibilidade de “reingresso na função pública”, não conseguir reiniciar funções, não obstante o solicitar desde 2012. O trabalhador ocupava um posto de trabalho do então Hospital Curry Cabral, entretanto transformado em entidade pública empresarial e posteriormente integrado no Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE. Tendo a situação sido submetida à Administração Central do Sistema de Saúde, esta comunicou ao Conselho de Administração daquele Centro Hospitalar que o trabalhador tinha “direito a reingressar na função pública, no mapa de pessoal do Centro Hospitalar de Lisboa Central, E.P.E., [ou] em lugar a extinguir quando vagar de outro qualquer serviço de saúde, mesmo de outra região de saúde, caso esse estabelecimento informe que não carece deste profissional”.

O Centro Hospitalar deliberou indeferir o pedido de regresso ao serviço com fundamento na desnecessidade de um profissional com o “perfil” deste e quando a queixa foi apresentada não havia qualquer evidência de terem sido realizadas diligências no sentido de integrar o interessado em qualquer outro serviço de saúde que carecesse de um médico com a respetiva especialidade. Na sequência da realização de uma reunião, por iniciativa do Provedor de Justiça e com a presença de seus colaboradores, com o Centro Hospitalar visado na queixa, a Administração Central do Sistema de Saúde e a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, onde foram debatidas não só as questões jurídicas que o caso colocava mas também as várias alternativas possíveis à sua resolução, foi finalmente autorizado o regresso ao serviço do trabalhador.

Em outro caso foi possível resolver o problema apresentado por uma trabalhadora da carreira de assistente operacional que, em consequência de um acidente de trabalho, precisava



de fazer tratamentos dentários onerosos, que adiava há mais de dois anos por constituírem um encargo que não conseguia suportar, não obstante ter direito ao seu posterior ressarcimento. A boa colaboração da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças permitiu encontrar uma solução para o caso concreto, tendo sido antecipada a realização da despesa para que a trabalhadora pudesse obter o tratamento médico de que necessitava.

Não se pode, porém, deixar de registar aqui que a falta de colaboração de outras entidades públicas, atrasando ou criando dificuldades à intervenção do Provedor de Justiça, afeta sobretudo o direito de queixa dos cidadãos, ou seja, o direito que os cidadãos têm de ver apreciada as questões por eles expostas ao Provedor de Justiça.

E se em alguns casos as entidades visadas permanecem longos períodos sem responder ao Provedor de Justiça não obstante as várias insistências que lhes são dirigidas, noutros, limitam-se a repetir na sua pronúncia os argumentos que justamente haviam sido refutados, sem tecer nenhuma consideração sobre a análise jurídica que sustenta a posição que lhes foi transmitida. Ora, o dever de colaboração com o Provedor de Justiça não se reveste de uma natureza meramente formal, antes comportando um sentido material que reclama das entidades visadas uma efetiva pronúncia sobre a ponderação que este órgão do Estado lhes transmite.

\*

## 1.6. 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*

### [Enquadramento geral]

A apreciação das queixas apresentadas à Provedora de Justiça em matéria de funcionamento dos serviços de justiça e de segurança, bem como reclamações no âmbito da regulação rodoviária, é feita na unidade temática com a designação em epígrafe. Uma vez que lhe estão igualmente alocados os assessores responsáveis pela apreciação e tratamento das queixas providas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, importa circunscrever ao núcleo temático acima enunciado um conjunto de 739 das 1002 queixas instruídas.

Este universo de 1002 procedimentos abertos corresponde a 10.19% do total de procedimentos abertos em 2019. As matérias relativas à Justiça e à Segurança (739) representam 7.52%, já as relativas às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira têm um peso percentual de 0.86 e 1.81%, respetivamente.

O funcionamento dos serviços de justiça, incluindo-se as reclamações por dilação indevida dos processos, deu origem a quase metade da instrução realizada (47%). Outro grande núcleo de atuação (30%) corresponde à apreciação de reclamações nas matérias relativas ao ordenamento e contraordenações rodoviárias, à habilitação legal para conduzir e à atuação das escolas de condução. Com menor expressão, mas com reflexos inegáveis num juízo sobre a qualidade do funcionamento do sistema, registam-se as queixas relativas à atuação das forças de segurança (6%) e as que decorrem de questões tratadas em conservatórias e cartórios notariais (13%).

Do gráfico relativo à atividade desta Unidade Temática nos últimos 10 anos (*v. infra*) é possível retirar algumas conclusões. Assim, embora o número de queixas por funcionamento dos serviços de justiça tenha diminuído em 2019, está muito próximo de um valor médio (se não considerarmos os valores, excepcionais, dos anos de 2012 a 2015). O que o gráfico não demonstra, mas parece relevante salientar, é que em matéria de proteção jurídica e acesso ao direito tem havido um crescimento quase constante das queixas, passando de 21 em 2010, para 101 em 2019.

A mesma evolução verificou-se em matéria de registos e de notariado, uma vez que entre 2010 e 2019, passámos igualmente de 37 queixas para 101. Como se verá, ao contrário dos anos anteriores, o aumento não é explicado pelo número de queixas apresentadas quanto a atrasos na tramitação dos processos de inventários.

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

#### QUADRO 12

##### SÍNTESE DAS MATÉRIAS OBJETO DA ATIVIDADE DESENVOLVIDA

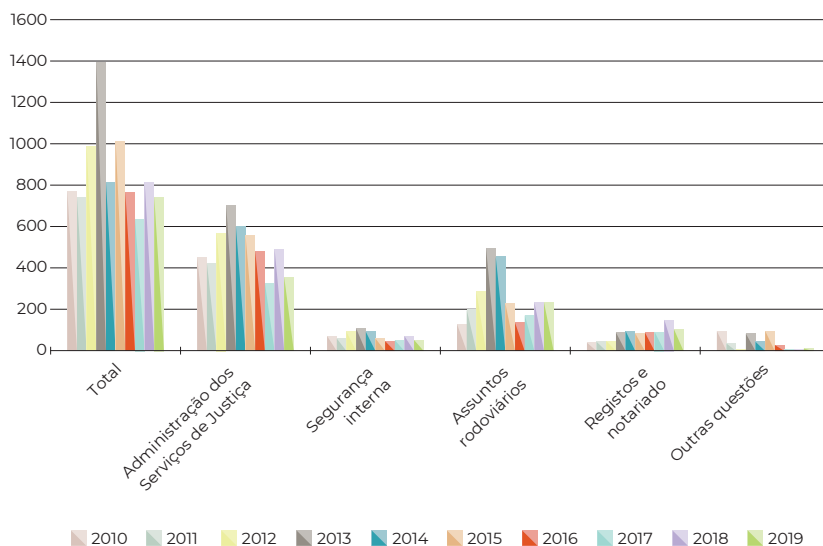
Assuntos	N.º Queixas
Administração da Justiça	353
Atrasos judiciais	151
Magistratura Judicial	15
Ministério Público	21
Secretaria judicial	9
Agentes e solicitadores de execução	15
Peritos	0
Administradores de insolvência	9
Segurança Social / Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	1
Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses	1
Balcão Nacional de Injunções	0
Julgados de Paz	1
Outros - atrasos judiciais	23
Outros problemas da Justiça	36
Proteção de Crianças e Jovens em Perigo	3

Programas Especiais de Segurança	0
Proteção às Vítimas de Crimes	4
Garantia de Alimentos devidos a Menores	8
Registo Criminal e de contumazes	1
Custas processuais	6
Outros - administração da justiça	14
Acesso ao Direito	101
Deontologia dos Advogados	10
Deontologia dos Solicitadores e Agentes de execução	6
Organização e infraestruturas judiciais	2
Cooperação judiciária internacional	0
Decisão judicial	10
Outros - administração da justiça	37
Segurança Interna	48
Atuação policial	27
Omissão de intervenção policial	5
Armas e explosivos	8
Outros - segurança interna	8
Assuntos rodoviários	229
Sinalização e ordenamento rodoviário	23
Contraordenações rodoviárias	122
Carta e escolas de condução	41
Outros - assuntos rodoviários	43
Registos e notariado	101
Registos	58
Notariado	11
Cartão do Cidadão	26
Outros - registos e notariado	6
Outras questões	8

Agregando os dados relativos aos últimos dez anos, obtém-se o seguinte retrato da atuação desta unidade temática:

**GRÁFICO XXII**

**Queixas por assunto**



Já os motivos de arquivamento, em 2019, podem ser ordenados como segue:

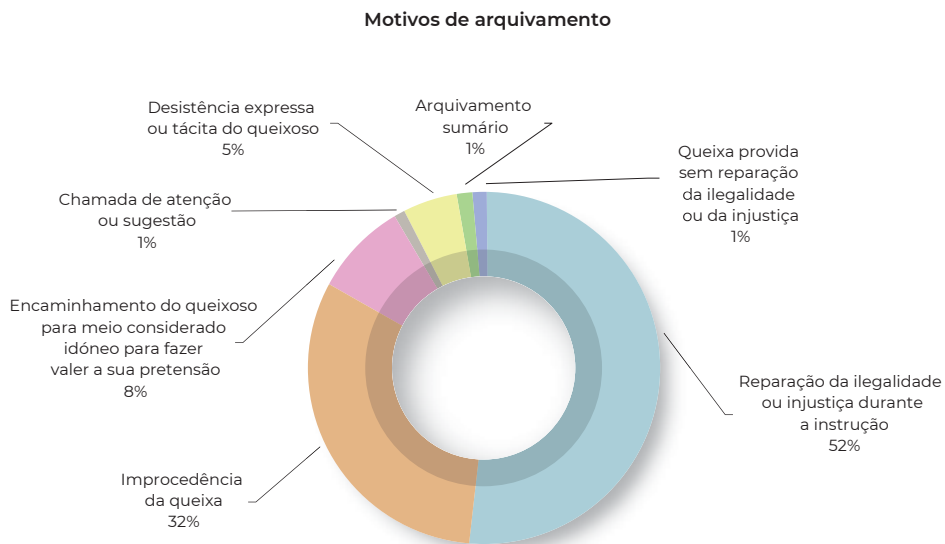
**QUADRO 13**

**RESUMO DOS MOTIVOS DE ARQUIVAMENTO**

Arquivamento sumário	10
Reparação da ilegalidade ou injustiça durante a instrução	382
Reparação da ilegalidade ou injustiça com recomendação do Provedor de Justiça	1
Encaminhamento do queixoso para meio idóneo para fazer valer a sua pretensão	62
Chamada de atenção ou sugestão	7
Incompetência superveniente	15
Improcedência da queixa	235
Desistência expressa ou tácita do queixoso	35
Queixa provida sem reparação posterior da ilegalidade ou injustiça	10
<b>Total</b>	<b>787</b>

Em termos gráficos:

### GRÁFICO XXIII



### [Administração do serviço de justiça]

A título preambular importa relembrar que relativamente aos processos a correr termos nos tribunais, a intervenção deste órgão do Estado encontra-se circunscrita aos aspetos administrativos e ao eventual atraso judicial. Acresce que é assegurada através dos Conselhos Superiores da Magistratura (CSM), dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) e do Ministério Público (CSMP).

Para que melhor se compreenda, a título de exemplo, num caso de cooperação com o CSM, estava em causa o atraso relativo à falta de resposta a requerimento apresentado no âmbito de processo a correr termos no Tribunal de Execução de Penas do Porto (TEP). Foram realizados diversos contactos, na sequência dos quais se apurou que a alteração do número de juízos naquele Tribunal, onde foi criado mais um juízo, implicara alterações na distribuição de processos. Nesta sequência, os processos do Estabelecimento Prisional de Vale de Sousa (de onde provinha a queixa) haviam sido reatribuídos. Ora, como consequência da necessária migração informática, e durante algum tempo, não terá sido possível a tramitação de processos relativos a reclusos daquele estabelecimento prisional. Note-se, porém, que o tribunal deu conhecimento deste facto ao Conselho Superior da Magistratura, tendo elaborado uma lista

com os processos não movimentados. Esta justificação foi transmitida ao recluso queixoso, que adicionalmente foi informado de outras diligências pendentes.

Noutro caso, em que era alegado atraso indevido em processo iniciado em 2013, o CSTAF, depois de indicar que estavam em curso diligências processuais, igualmente salientou que iria continuar a acompanhar a situação em causa, tendo sinalizado o processo como prioritário.

Em um outro plano, a intervenção do Provedor de Justiça permitiu alertar secretarias judiciais para dilação indevida na emissão de notas de depósito autónomo, possibilitando a mais célere intervenção do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ). Não estando em causa, por vezes, o montante da verba reclamada, releva o impacto que a repetição da mesma tem não apenas na vida dos reclamantes, como também na perceção que estes formam de um sistema que, muitas vezes, continua a ser visto como muito pouco transparente.

É por isso, também, que a cooperação com o CSM e com CSTAF, para além de corresponder ao cumprimento de dever decorrente de norma estatutária deste órgão do Estado, pode ser lida quer como a constatação do estrito respeito pela independência do poder judicial no âmbito da atividade aqui prosseguida, quer como contributo para os objetivos de boa administração da justiça igualmente prosseguidos por aqueles conselhos.

Ainda a propósito do funcionamento do sistema de justiça, importa referir que este órgão do Estado tem recebido diversas interpelações de vítimas de violência doméstica. Trata-se de matéria de relevo criminal e, nessa medida, à partida excluída do âmbito de intervenção do Provedor de Justiça. Todavia, reconhecendo a especial sensibilidade da matéria em causa, bem como vulnerabilidade das vítimas, todas as queixas têm sido objeto de análise incidindo em particular nos momentos a montante e a jusante dos processos judiciais. Desta forma, tem-se procurado clarificar as vias de defesa e reação, bem como a identificação das entidades públicas e não governamentais a que as vítimas se podem e devem dirigir.

Num caso concreto era alegada ineficiência na atuação de uma esquadra na área do Grande Porto. Estava em causa uma suposta recusa de aceitação de denúncia por violência doméstica. A Instrução, feita à luz das considerações precedentes, incluiu a realização de uma visita à Esquadra reclamada. Foi possível chegar a uma conclusão que, na verdade, apontou em sentido oposto ao que vinha indiciado, circunstância mais tarde corroborada pela pessoa diretamente interessada.

Ou seja, o tratamento das denúncias de violência doméstica na área do Porto está organizado de modo a que a receção das mesmas se concentre na Esquadra do Bom Pastor, para onde são encaminhadas todas as situações (inclusive com recurso aos meios de transporte das próprias esquadras). Ali funciona o Gabinete de Apoio e Informação à Vítima, que oferece uma resposta mais adequada porquanto mais especializada. Na situação em apreço, foi esse encaminhamento o proposto à pessoa denunciante; sem embargo, a queixa teria sempre sido aceite na esquadra visada, se tal tivesse sido expressamente requerido.

Ainda em matéria de administração do serviço de justiça, tendo-nos sido colocadas questões relacionadas com dilação processual, foram encetados contactos informais com o Instituto de Medicina Legal e Ciências Forenses, estando maioritariamente em causa casos de atraso na disponibilização de relatório de autópsia.

No que se refere à atuação de solicitadores de execução e administradores de insolvência, as queixas não abrangem apenas questões atinentes aos tempos de duração dos processos ou à apreciação de queixas em sede de deontologia, sendo significativo o número de casos em que o pedido de intervenção decorre da dificuldade em obter resposta em tempo útil.

De entre os vários procedimentos abertos nestas matérias merece destaque o caso de uma queixa relativa à demora na desocupação de um edifício onde havia laborado uma empresa agora insolvente, de onde ainda não haviam sido retirados resíduos tóxicos, subproduto daquela atividade. Os esclarecimentos solicitados e as diversas diligências feitas junto do administrador de insolvência com vista à respetiva limpeza, através de empresa de tratamentos especializada, permitiram encerrar o procedimento com a resolução do problema.

Finalmente, também merece menção um caso em que o queixoso recebeu informação da Autoridade Tributária (AT), nos termos da qual, no âmbito de um processo de execução, foi registada uma penhora em sede de IRS que identificava como exequente uma empresa com quem o queixoso não tinha qualquer relação creditícia. Em audição do AE foi possível apurar que teria havido um lapso na notificação da AT quanto à indicação do nome da exequente, não obstante terem sido corretamente mencionados quer o número do processo judicial, quer o valor em dívida. Uma vez que a transferência do valor penhorado fora efetuada diretamente para a conta-cliente do processo (e, por conseguinte, estivera sempre à guarda do agente de execução), foi determinado o arquivamento do procedimento.

### **[Direitos das crianças]**

Em matéria de direitos das crianças, o ano de reporte comportou algumas inovações ao núcleo essencial de questões apreciadas pela Provedora de Justiça.

### **[Caracterização do contexto de institucionalização de crianças e jovens em risco]**

Este órgão do Estado continua a monitorizar a concretização dos direitos de promoção e proteção da criança ou do jovem institucionalizado, dedicando particular atenção à identificação de limitações à salvaguarda da respetiva dignidade, autonomia e desenvolvimento.

Em 2019, com enfoque nas questões de saúde mental, sublinha-se a análise das causas subjacentes à institucionalização, bem como os termos em que se processa o cumprimento da medida de acolhimento, em conformidade com os parâmetros legais vigentes.

Numa situação exposta a este órgão do Estado, na sequência de solicitação da unidade de pedopsiquiatria do Hospital Dona Estefânia, a intervenção da Provedora de Justiça incidiu sobre a situação de jovem que se mantinha em internamento, apesar de se encontrar com alta clínica desde meados do ano 2019.

No âmbito do processo de promoção e proteção, teria sido determinada a aplicação de medida de institucionalização em casa de acolhimento especializado (CAE), com nota de urgência. Não obstante, a equipa de encaminhamento e apoio técnico do ISS apontava para a inexistência de vaga.



No seguimento de diligências instrutórias (as quais incluíram visita de averiguação ao Hospital Dona Estefânia e breve conversa com o jovem), logrou-se a identificação de resposta em finais do ano de 2019.

Foi assim disponibilizada vaga em CAE, acompanhando-se o processo de articulação com a equipa clínica do hospital, para que viesse minimizado o impacto da transferência de um internamento prolongado em unidade hospitalar para aquela unidade.

Nos últimos anos, a problemática da saúde mental associada à realidade das crianças e jovens em espaço de institucionalização vem merecendo uma atenção específica.

Parece seguro afirmar que os constrangimentos apontados resultam, pelo menos em parte, do reduzido número de quadros médicos especializados, designadamente na área da pedopsiquiatria. Por sua vez, o diagnóstico revelar-se-á ainda mais gravoso se atendermos à ausência de alternativas no plano da saúde e à falta de criação no terreno de unidades de cuidados continuados integrados de saúde mental, tal como previsto no Decreto-Lei n.º 8/2010, de 28 de janeiro.<sup>87</sup>

Ora, a definição de critérios objetivos, destinados a identificar as equipas e unidades piloto para assegurar a prestação de cuidados continuados integrados de saúde mental, é tido como um dos principais vetores do Plano Nacional de Saúde Mental projetado para o período 2017-2020.<sup>88</sup>

A reorganização dos Serviços de Psiquiatria da Infância e Adolescência constitui mesmo uma das propostas constantes do «Relatório da Avaliação do Plano Nacional de Saúde Mental 2007-2016 e propostas prioritárias para a extensão a 2020».<sup>89</sup>

Numa palavra, forma-se a convicção de que o progressivo aumento de crianças institucionalizadas com patologia na área da saúde mental retrata a premência da criação de mecanismos de resposta em matéria de cuidados de saúde.

A ausência de intervenção precoce e o extremo défice de medidas que pressupõem o tratamento adequado deste tipo de patologias vem contribuindo paulatinamente para uma realidade cada vez mais incontornável: as instituições acabam por revelar-se como único instrumento (nem sempre adequado) destinado a uma população composta por crianças em percurso de risco.

### **[Constrangimentos relacionados com candidaturas a adoção]**

No âmbito das candidaturas a adoção, são apreciadas neste órgão do Estado queixas incidentes sobre o regime jurídico do processo de adoção (RJPA).<sup>90</sup> Em particular, destaca-se a situação das candidaturas que foram aceites, mas no quadro das quais os interessados não dispõem de elementos que lhes permitam prever quanto tempo deverão esperar até à decisão

<sup>87</sup> Institui a última vertente estrutural do Plano Nacional de Saúde Mental 2007-2016 e procedeu ao alargamento da rede nacional de cuidados continuados integrados (RNCCI).

<sup>88</sup> V. 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=11&parte\\_filter=31&dreid=106396928](https://dre.pt/home/-/dre/106396948/details/maximized?serie=11&parte_filter=31&dreid=106396928).

<sup>89</sup> Disponível em <https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/08/RelAvPNSM2017.pdf>.

<sup>90</sup> Aprovado pela Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro.

do respetivo pedido. Recorde-se que o respetivo certificado de seleção tem uma validade de três anos, renovável por sucessivos e idênticos períodos, a pedido expresso dos candidatos, antes que ocorra a respetiva caducidade.

Num caso apresentado a este órgão do Estado<sup>91</sup>, a intervenção da Provedora de Justiça passou por acompanhar um processo em fase de pré-adoção. O período de pré-adoção está previsto no artigo 50.º do RJPA, com duração não superior a seis meses, sendo monitorizado pelo organismo de segurança social ou instituição particular autorizada, que acompanha a integração da criança na família adotante, avaliando a viabilidade do estabelecimento da relação parental.

Durante este período, o organismo de segurança social, ou instituição particular autorizada, presta todo o apoio e desencadeia as ações necessárias a um acompanhamento efetivo, tendo em vista a construção e a consolidação do vínculo familiar.

Todavia, é importante notar que o reconhecimento da situação jurídica da adoção enquanto fonte de relações jurídicas familiares se projeta num quadro de tutela da criança desprovida de meio familiar normal, privilegiando-se o interesse do adotado.

No caso em apreço, recordou este órgão do Estado que, não existindo um direito subjetivo a adotar, mas a ser adotado, toda a intervenção nesta matéria obedece ao princípio do interesse superior da criança, sendo que em todas as decisões a proferir, no âmbito do processo de adoção, deve prevalecer aquele primado orientador.

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

Ora, nesta matéria, de crucial intervenção dos tribunais, importa ter bem definidos os limites da intervenção este órgão do Estado.

As várias intervenções realizadas permitem, pois, traçar um «roteiro» relativamente à intervenção e competência dos organismos de segurança social nas diversas fases do processo, definindo um conjunto de metodologias e procedimentos técnicos no âmbito da pesquisa de candidaturas e de critérios de «*matching*/emparelhamento».

Assim:

- As pessoas a quem foi reconhecida a idoneidade para adotar são inscritas em listas nacionais para a adoção.<sup>92</sup> Qualquer candidatura selecionada, é-o no pressuposto da existência de uma estrutura familiar, emocional, social, moral, económica, adequada e idónea para proporcionar — a uma criança — a satisfação de todas as suas necessidades.

- Os técnicos das Equipas de Adoção consultam as supracitadas listas nacionais para pesquisa de candidatos a quem propor a adoção de criança que se encontre em situação de adotabilidade. Sublinha-se que este passo se reveste de conteúdo eminentemente técnico, na medida em que se apoia na análise e ponderação da avaliação psicossocial (efetuada em sede de seleção como candidatos a adotantes) das candidaturas que se perfilam para a criança em apreço.

<sup>91</sup> Q-9271/18 (UTS).

<sup>92</sup> V. artigo 10.º do RJPA.

- Quando se afigurar possível cruzar as características de determinada criança com as capacidades e pretensão de determinado(s) candidato(s), é feita uma proposta de adoção, sendo prestadas todas as informações que lhe(s) permita(m) refletir e tomar uma decisão.<sup>93</sup>

- Se a proposta for aceite, inicia-se o período de transição<sup>94</sup>, em que candidatos e criança são apresentados, intensificando-se progressivamente os contactos para verificar se há aceitação recíproca. A integração da criança no meio familiar adotante é concretizada na fase de pré-adoção.

- Depois de um período de convivência entre o(s) candidato(s) e a(s) criança(s) durante o qual os serviços de adoção, através do acompanhamento da integração da criança na nova família, constataam a criação de verdadeiros laços afetivos, é requerida a adoção e elaborado relatório técnico por parte dos serviços.

- Quando o Tribunal proferir a sentença, o processo de adoção encontra-se concluído.<sup>95</sup>

Do exposto, resulta que a intervenção deste órgão do Estado nesta matéria está excluída quanto esteja em causa decisão judicial, sendo que também não é possível no âmbito das ponderações eminentemente técnicas dos serviços competentes, sem prejuízo dos casos de erro manifesto ou grosseiro. Já, por exemplo, a suficiência dos meios afetados ao trabalho a realizar e o tempo da decisão, podem e devem ser objeto de ponderação.

Tem sido justamente esse o campo privilegiado da intervenção levada a cabo. De facto, o entendimento cabal do modo de funcionamento da Administração, espelhado no roteiro acima delineado, permite um trabalho de mediação com os adotantes. Mediação que tem sempre lugar com o objetivo de contribuir para que, tanto quanto possível, uma decisão sem entraves do processo coincida com a realização do superior interesse da criança.

### **[Acompanhamento de pedidos de processamento de prestações alimentares e coope- ração judiciária internacional]**

O terceiro vetor de intervenção em matéria de direitos das crianças está sobretudo relacionado com a aplicação do mecanismo que visa atribuir o Fundo de Garantia de Alimentos devidos a Menores (FGADM)<sup>96</sup>, por incapacidade dos requeridos demandados em processo.

Com a regulamentação da lei que instituiu este Fundo<sup>97</sup>, em 1999, o legislador criou uma nova prestação social, de carácter substitutivo e subsidiário, ao mesmo tempo que deu cumprimento ao objetivo de reforço da proteção social devida a crianças e jovens.

<sup>93</sup> V. n.º 3 do artigo 12.º e n.º 3 do artigo 48.º do RJPA.

<sup>94</sup> V. artigo 49.º do RJPA.

<sup>95</sup> V. artigo 50.º do RJPA.

<sup>96</sup> V. Lei n.º 75/1998, de 19 de novembro, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro; Lei n.º 24/2017, de 24 de maio; e Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

<sup>97</sup> V. Decreto-Lei n.º 164/99, de 13 de maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho.

Pese embora em registo de menor incidência comparativamente com anos anteriores<sup>98</sup>, a intervenção da Provedora de Justiça nesta matéria processou-se muitas vezes a montante, monitorizando o atraso na realização de audiências técnicas especializadas dos progenitores, para efeitos do cumprimento do regime previsto nos artigos 23.º e 38.º, alínea b), do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.<sup>99 e 100</sup>

Os pedidos de efetivação de cobrança de alimentos no estrangeiro vêm motivando também diligências instrutórias junto da Autoridade Central Portuguesa (Direção-Geral da Administração da Justiça).

Foi o que aconteceu em situação trazida à apreciação da Provedora de Justiça<sup>101</sup>, estando em causa pedido de cobrança de alimentos formulado por cidadã natural da Bósnia, ali residente, casada com cidadão português, a residir na Bélgica, com matrimónio registado em Portugal. Uma vez que a Bósnia-Herzegovina e a Bélgica são Estados contratantes da Convenção da Haia sobre a Cobrança Internacional de Alimentos em Benefício dos Filhos e de outros Membros da Família, de 23 de novembro de 2007, concluiu-se que o pedido de cobrança de alimentos teria de ser formulado no Estado onde reside a credora/requerente, junto das autoridades competentes, através da autoridade central do Estado Contratante de residência da queixosa.

Nos termos da Convenção foram ainda realizadas diligências junto da autoridade central portuguesa para que, mediante pedido fundamentado, fossem solicitadas medidas específicas para efeitos de localização do paradeiro do devedor.

### [Acesso ao direito]

Importa agora assinalar as queixas relativas ao acesso ao direito, quase todas relacionadas com demoras na decisão de pedidos formulados no âmbito do regime de acesso ao direito e aos tribunais<sup>102</sup> (RADT) por parte dos Centros Distritais do Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS). Queixas que, de forma esporádica, são apresentadas pela contraparte, designadamente em processo de despejo. Assinala-se, a este propósito, a continuada cooperação do referido instituto, assegurada através de contactos junto dos respetivos serviços centrais.

Questão igualmente premente em matéria de acesso ao direito — interesse público de especial relevo que o Estado exerce através desta associação pública — é o conjunto significativo de queixas que decorre das escusas de patrocínio concedidas pela Ordem dos Advogados. Nunca é demais relembrar que o direito de escusa se constitui em verdadeiro dever nos casos de inexistência de fundamento legal da pretensão, ainda que para tanto os defensores tenham que se confrontar com a incompreensão dos beneficiários de proteção jurídica que

<sup>98</sup> V. relatório à Assembleia da República - 2018.

<sup>99</sup> Q-4746/19 (UT5).

<sup>100</sup> V. Lei n.º 141/2015, de 8 de setembro.

<sup>101</sup> Q-8998/19 (UT5).

<sup>102</sup> V. Lei n.º 34/2004, alterada e republicada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto, e modificada, também, pelas Leis n.º 39/2018, de 8 de agosto, e n.º 120/2018, de 27 de dezembro.

a eles recorrem. Todavia, algumas situações merecem destaque. Há, por um lado, casos em que, no âmbito do mesmo pedido de proteção, são nomeados sucessivos patronos (algumas queixas referem sete, oito), todos eles requerendo escusa por inviabilidade da ação. Por outro, queixas que revelam incompreensão face ao pedido de escusa com fundamento na indisponibilidade técnico-científica dos senhores Advogados para o tratamento da questão jurídica em apreço (por ex., por se tratar de questão de fiscalidade ou porque para tratamento de questão de direito público foi nomeado advogado que declara só tratar de questões de direito privado).

Do ponto de observação deste órgão do Estado, afigura-se desejável uma reflexão sobre estas questões, tendo por horizonte o eficaz funcionamento do sistema de acesso ao direito e aos tribunais, bem como a garantia de proteção jurídica para todos os que dela podem beneficiar.

Também merecem reflexão as queixas apresentadas a propósito da aplicação do regime de proteção jurídica a cidadãos reclusos. Em causa estão alegadas demoras na tramitação do pedido através dos serviços prisionais, no conhecimento ao tribunal da formulação do pedido e, ainda, na efetiva presença dos senhores Advogados nos estabelecimentos prisionais. De facto, são várias as comunicações em que é alegado que o patrono nomeado nunca estabeleceu contacto com o recluso. Nestes casos, os queixosos são encaminhados para os conselhos deontológicos competentes, mas afigura-se desejável o estabelecimento de protocolos de atuação adequados às circunstâncias em que estes cidadãos podem exercer estes direitos de defesa.

### **[Ordem dos Advogados e Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução]**

Assinalem-se, de igual modo, as queixas sobre a demora na instrução e conclusão de processos disciplinares instaurados contra advogados pelos Conselhos de Deontologia da Ordem dos Advogados. Uma vez mais, deve ser apontada alguma preocupação na difícil resolução das questões em que é solicitada a cooperação dos Conselhos de Deontologia de Lisboa e do Porto.

Também continuam muito atrasados os processos disciplinares instaurados contra agentes de execução que correm termos na Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça (CAAJ). A reconhecida escassez de recursos poderá contribuir para a situação descrita. Ainda assim, importa ter em conta a entrada em vigor, em fevereiro de 2019, do regulamento disciplinar da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução. De facto, face à repartição das competências disciplinares entre esta e a CAAJ, refere a Comissão Disciplinar dos Auxiliares de Justiça, no seu Plano de Atividades para 2019, ser «mais prudente aguardar pela avaliação do impacto da aplicação do mesmo, para, posteriormente, se avaliar da necessidade de aplicação de um regulamento disciplinar da CAAJ que inclua todas as suas competências sancionatórias sobre os auxiliares de justiça».

## [Forças de segurança]

Das queixas apresentadas em 2019, no âmbito em epígrafe, 67 % tinham em vista a atuação das forças policiais e 17% questões relacionadas com a aplicação do regime jurídico das armas e suas municações (RJAM).<sup>103</sup>

As reclamações tiveram natureza diversificada. Assim, em matéria de atuação (27) e omissão de intervenção policiais (cinco), questionou-se, por exemplo, o papel das forças de segurança no ordenamento do trânsito, o número nacional de emergência e o policiamento de proximidade.

Em três casos distintos foram recebidas queixas com alegações de uso indevido da força. No quadro das competências cometidas ao Provedor de Justiça, no primeiro caso, o procedimento foi fechado com a intervenção da Inspeção-Geral da Administração Interna, no segundo, a comunicação da instauração de processo disciplinar logrou obter o mesmo efeito, enquanto, finalmente, no terceiro, se tomou a decisão de prosseguir com a instrução, incluindo uma deslocação à Esquadra da PSP visada, neste caso a Esquadra da PSP de Peniche.

Quanto a este último processo, os acontecimentos relatados deram origem a investigação criminal. Estando as matérias sujeitas à apreciação judicial excluídas do âmbito de intervenção deste órgão do Estado, a averiguação recentrou-se na efetividade do modelo integrado de policiamento de proximidade (MIPP).

Concluiu-se, neste contexto, atenta a área de atuação, que se afigura manifestamente insuficiente a existência de apenas um elemento policial a estabelecer a articulação com os diversos bairros sociais. De acordo com a informação recolhida, e agora no âmbito do projeto «Escola Segura», processa-se de forma eficaz a articulação com a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens e o Ministério Público. O mesmo é assinalado a propósito da cooperação com o Município de Peniche. Foi celebrado contrato local de segurança, sendo que um dos parceiros contraentes é precisamente a PSP. O contrato visa reforçar parâmetros de segurança através da prevenção da delinquência juvenil, redução de vulnerabilidades sociais, eliminação de fatores criminógenos e promoção da cidadania e igualdade de género.<sup>104</sup>

Ainda de acordo com o transmitido, o município estará a preparar a concretização da Estratégia Local para a integração das comunidades ciganas residentes no concelho. Na perspetiva recolhida, não se questionam eventuais constrangimentos advenientes de uma possível discriminação em relação às restantes comunidades.<sup>105</sup>

Noutra vertente da atuação das forças de segurança, assinala-se uma queixa relativa a demora na assunção de responsabilidade e reparação de danos provocados no veículo do queixoso, pela Guarda Nacional Republicana (GNR). Após intervenção do Provedor de Justiça junto da Direção de Justiça e Disciplina da GNR foi proferida uma decisão, tendo esta força de segurança assumido a responsabilidade pelos prejuízos causados por aquele acidente.<sup>106</sup>

<sup>103</sup> V. Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, por último alterada e republicada pela Lei n.º 50/2019, de 24 de julho.

<sup>104</sup> Mais informações sobre estes contratos em: [https://confsegurb.eventges.com/pdfs/2fev\\_Apresentacao%20CLS%20Nova%20Geracao.pdf](https://confsegurb.eventges.com/pdfs/2fev_Apresentacao%20CLS%20Nova%20Geracao.pdf)

<sup>105</sup> V. Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022, revista nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018, de 29 de novembro.

<sup>106</sup> Q-6542-19 (UT5).

Finalmente, há ainda a destacar um procedimento<sup>107</sup> no qual, a final, a Polícia Judiciária foi alertada para a necessidade de aprimorar a sua atuação.

No caso em apreço, as queixosas relatavam que, à data dos factos, não obstante os respetivos veículos se encontrarem apreendidos por aquela polícia, foram confrontadas com a exigência do pagamento de portagens não realizadas, valor este acrescido de juros de mora. De facto, a instrução esclareceu que depois de apreendidos, os veículos em causa tinham sido conduzidos à sede daquele corpo superior de polícia criminal, sem que fossem acautelados os direitos das concessionárias. Como bem recordou a PJ, as queixosas poderiam ter exercido os seus direitos de defesa em sede contraordenacional, solicitando junto do tribunal as competentes certidões dos autos de apreensão para dessa forma justificar a situação. Ainda assim, a manifesta inexistência de isenção de portagens na situação descrita, obrigava os operacionais da PJ à observância das normas legais aplicáveis, facto que foi devidamente assinalado.

### [Armas]

Entre as queixas apresentadas ao Provedor de Justiça relacionadas com o RJAM figuram as relativas aos procedimentos referentes a pedidos de licença para uso e porte de arma e renovação das mesmas, apreensão de arma, cassação de licença, assim como reclamações que contestam o pagamento de taxas referentes à substituição dos livretes de manifesto das armas, obrigatório na sequência da nova classificação.

As queixas incidem sobre o valor das taxas cobradas e a fundamentação de juízos negativos sobre a idoneidade dos requerentes em matéria de licença de uso e porte de arma. A audição da PSP, força policial com competência neste âmbito, visa a apreciação da legalidade das decisões tomadas no âmbito do processo de autorização desta atividade proibida. Parte importante do trabalho realizado por este órgão do Estado passa pelo esclarecimento das implicações decorrentes da alteração do RJAM e corroborar, sempre que tal se justifica, as decisões do Departamento de Armas e Explosivos da PSP.

### [Direito rodoviário]

Foram instruídos 229 processos de situações respeitantes a direito rodoviário, maioritariamente relativos a contraordenações (122), questões de sinalização e ordenamento (23), bem como cartas e escolas de condução (41).

Neste âmbito, estão sobretudo em causa as atuações da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), assim como, de forma crescente, de entidades fiscalizadoras de estacionamento, designadamente concessionárias de municípios.

---

<sup>107</sup> Q-3707/18 (UT5).

Verifica-se, tal como no ano passado, um aumento de pedidos de intervenção deste órgão do Estado com vista à devolução de valores pagos a título de depósito no âmbito de processos de contraordenação, após prescrição. Muitos dos cidadãos dirigem-se à Provedora de Justiça após o pedido de reembolso apresentado diretamente, sem sucesso, à ANSR, o que parece indicar uma maior dificuldade em atender aos pedidos realizados pelos cidadãos.

Frequentes são também as queixas que se referem a demora na apreciação de defesa apresentada no âmbito de processos de contraordenação.

Sem embargo, mantém-se a boa colaboração com a ANSR, com resposta rápida e correção das situações que assim o justifiquem.

A diversidade de matérias no âmbito das quais é solicitada a intervenção da Provedora de Justiça relativamente ao IMT dificulta a identificação das questões com mais relevância. Poder-se-á destacar, por exemplo, a demora na troca de cartas de condução estrangeiras, bem como a caducidade de títulos portugueses por falta de revalidação nos prazos legalmente fixados.

Como já referido no último relatório, diversas alterações legislativas nesta matéria, acompanhando a tendência europeia, têm vindo a determinar datas de validade mais curtas para cartas de condução de algumas categorias, diferentes da validade averbada no próprio documento. Assim, os condutores são confrontados com a caducidade, ou mesmo cancelamento, das cartas de condução de que são titulares.

Ainda persistem problemas no cancelamento de matrículas, casos em que a intervenção deste órgão do Estado se tem mostrado relevante, como, por exemplo, na alteração de data do cancelamento, sobretudo quando esta deve ser reportada à data do pedido.

A eficaz resolução das questões em que é visado o IMT tem sofrido com a ausência de resposta daquele Instituto, num número significativo de casos em que é maior a complexidade das questões, mas em que, justamente, o respetivo contributo é indispensável para uma cabal tomada de posição.

O estacionamento pago é frequentemente motivo de queixas junto da Provedora de Justiça. Questiona-se essencialmente a atuação da fiscalização, ou seja, não é posto em causa o dever de pagamento, mas alega-se que os fiscais não têm em conta o tempo necessário à obtenção do respetivo comprovativo.

Este órgão do Estado tem alertado para a necessidade de serem efetuadas diligências de verificação suficientes, seguindo critérios de razoabilidade, antes da emissão dos avisos de incumprimento. Está em causa a possibilidade de um compasso de espera prévio à emissão do documento em causa — por exemplo, para verificação da presença dos automobilistas na zona dos parcometros ou da temperatura do motor.

Só assim se pode assegurar que se trata de uma efetiva situação de não pagamento. (v. Recomendação n.º 7/A/2014).



## [Registos e Notariado]

No que diz respeito às queixas apresentadas a propósito da atuação dos Notários, assistiu-se, no ano de 2019, à inflexão da tendência registada anteriormente.

De facto, houve uma expressiva diminuição do número de pedidos de intervenção relacionados com os atrasos registados na tramitação dos processos de inventário, que no passado motivaram a maior parte das intervenções deste órgão do Estado. Diminuição essa, à qual não será alheia a anunciada e, entretanto, concretizada, alteração do quadro legal em vigor nesta matéria.

No âmbito da identificação civil, os atrasos na resposta aos pedidos de emissão e substituição do cartão de cidadão concentram uma parte significativa dos pedidos de intervenção da Provedora de Justiça. Situações essas tanto mais controversas quanto esteja em causa a liquidação de taxa de urgência, e que têm levado ao seu reembolso, nos casos trazidos ao conhecimento deste órgão do Estado.

Parece assim terem sido ultrapassadas as dúvidas que no passado se colocavam acerca das soluções legais vigentes, designadamente as relacionadas com a retenção ou reprodução daquele documento de identificação.

Relativamente a esta temática há ainda a registar a apresentação de queixas relacionadas com a possibilidade de, aos cidadãos em reclusão, não vir a ser cobrada, pelo Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN), a taxa devida pela realização de serviço externo. Queixas estas que vieram a revelar-se infundadas, atento o sentido das soluções legais já existentes nesta matéria, à luz das quais se conclui que a isenção reclamada será concedida quando o mesmo for «solicitado por dirigente de estabelecimento prisional em situações de reconhecida urgência e de impossibilidade de deslocação dos reclusos, sendo o transporte assegurado pelo estabelecimento».

Intimamente relacionada com a questão da qualidade dos serviços prestados pelo IRN, está a problemática associada aos termos em que se processa o atendimento dos cidadãos.

Na sequência de diálogo primeiramente estabelecido com a Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA), está em apreciação neste órgão do Estado, como processo de iniciativa da Provedora, o enquadramento e as implicações para o concreto funcionamento dos serviços do regime de atendimento prioritário.<sup>108</sup>

Sumariamente, para evitar a inoperância do atendimento, a AMA adotou um sistema de rateio (70% de atendimento prioritários para todas as Lojas de Cidadão), que no entender da instituição continua a garantir o atendimento prioritário e preferencial decorrente da lei, sem preterir em absoluto o direito ao atendimento de quem não se encontra abrangido por esta tipificação.

Todavia, o certo é que estamos perante a concretização de uma norma que tem na sua base uma interpretação suscetível de gerar dúvidas, nomeadamente em matéria de adequação, seja quanto ao regime em vigor, seja quanto ao equilíbrio de direitos à luz de um princípio

<sup>108</sup> O Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto, instituiu «a obrigatoriedade de prestar atendimento prioritário às pessoas com deficiência ou incapacidade, pessoas idosas, grávidas e pessoas acompanhadas de crianças de colo, para todas as entidades públicas e privadas que prestem atendimento presencial ao público».

da proporcionalidade, seja, mesmo, tendo em conta os limites da margem de livre decisão administrativa à luz de um princípio de razoabilidade.

Considerando os direitos em causa, esta é uma questão que se afigura suficientemente relevante para que se justifique a intervenção do Provedor de Justiça pelos meios ao seu dispor.

Não obstante, em face de casos concretos apresentados, teve-se oportunidade de tomar posição, em parte, sobre o sentido da legislação em vigor nesta matéria.

Exemplo disso é a resposta dada a queixa subscrita por um pai que, acompanhado pela sua filha de cinco meses de idade, e na companhia da avó desta, de idade não especificada, contestava o facto de não ter sido dado, a esta última, prioridade no atendimento. Constatando-se que a utente (avó) não se fazia acompanhar, sozinha, por uma criança de colo até dois anos de idade, nem a sua condição física e/ou psicológica exigiria o acompanhamento do queixoso (e da sua filha) para que o mesmo fosse bem sucedido, conclui-se que não haveria lugar ao reconhecimento da prioridade reclamada, por não estarem reunidos os pressupostos legais estabelecidos para o efeito.<sup>109</sup>

Também a respeito da atuação dos serviços do IRN foram algumas as situações em que beneficiários de proteção jurídica contestavam o facto de terem pago as taxas devidas pela emissão de certidões. Emissão que aqueles reclamavam dever ser gratuita. Tal possibilidade, que decorrerá do regime do acesso ao direito e aos tribunais, encontra, por vezes, constrangimentos na sua concretização. Situações associadas, na sua maioria, às dificuldades/lapsos na produção da prova da condição de beneficiário, perante os serviços daquele instituto público. A intervenção deste órgão do Estado visa esclarecer se, no caso concreto, está efetivamente em causa situação abrangida pelo direito à gratuitidade, à luz das normas vigentes.

Intimamente relacionada com esta temática, embora em termos que com esta não se confundem, é a problemática da aplicação do regime de acesso ao direito e aos tribunais (RADT) aos processos que correm termos nas conservatórias, na medida em que a mesma, estando já positivada na letra da lei, apenas se tornará efetiva se, e quando, for objeto de desenvolvimento pelo próprio legislador.<sup>110</sup>

A tal propósito, este órgão do Estado tem vindo a envidar esforços, designadamente, junto do Governo, tendo em vista a superação da omissão regulamentadora.

Por sua vez, o registo civil continua a ser a área da atividade registal que mais suscita a atuação da Provedora de Justiça. Neste domínio, a par das questões associadas à nacionalidade e conseqüente registo, por vezes demorado, da sua atribuição e aquisição, regista-se o aumento do número de processos relacionados com a transcrição dos casamentos. Neste caso, contudo, importa referir que a demora na conclusão pode decorrer da necessidade de intervenção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), para prevenção e combate à celebração dos casamentos ditos de conveniência.

Indício do recurso crescente às novas tecnologias nestas temáticas, é o aumento do número de queixas relacionadas com o acesso a certidões disponibilizadas *em linha*, bem como com a possibilidade de recurso aos meios de identificação eletrónica, designadamente à chave móvel digital.

<sup>109</sup> Q-9304/18.

<sup>110</sup> V. n.º 3 do artigo 17.º do RADT.

Neste último caso, suscitada a problemática da efetividade do acesso, por parte de cidadã abrangida pelo recente Estatuto do Maior Acompanhado ao mecanismo da Chave Móvel Digital, diligenciou-se junto do conselho diretivo da Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

Norteeu tal intervenção a necessidade de vir a ser apurada, não só a exatidão da realidade retratada na queixa, mas também a forma como estaria a ser aplicada a legislação em causa, na medida em que a possibilidade de acesso reclamada se encontrava positivada na letra da lei.

Reconhecida a universalidade de acesso à ferramenta eletrónica em causa, mais veio aquele instituto público dar conta das diligências a adotar tendo em vista a sua concretização. Diligências essas que poderão passar, tanto pela presença do acompanhado e do acompanhante em balcão de atendimento dos serviços geridos pela AMA, I.P., como pelo recurso aos meios telemáticos ao dispor dos cidadãos.<sup>111</sup>

Foi assim possível ultrapassar, em concreto, a situação trazida ao conhecimento da Provedora de Justiça, bem como chamar a atenção da Agência para a Modernização Administrativa, I.P. para os desafios que se colocam no domínio da transformação digital.

Face ao exposto, e neste âmbito, compreende-se ter sido o IRN, através dos seus serviços centrais e desconcentrados, a entidade mais visada na esmagadora maioria das queixas instruídas.

A atividade consular, mantendo a sua expressão, motivou queixas que se dividiram entre a problemática do apoio prestado, ou por prestar, aos cidadãos nacionais, e a emissão, atrasada, do passaporte eletrónico português. Na origem da mesma terá estado o exercício do direito à greve por parte dos funcionários da entidade responsável pela sua produção.

A propósito da cobrança de emolumentos pelo registo de ciclomotores elétricos iniciou-se a instrução de procedimento relativo ao entendimento do IRN quanto ao diferente tratamento dos ciclomotores com e sem cilindrada (verba n.º 1.6 do artigo 25.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado). A questão veio a ser resolvida no início de 2020, com o acolhimento da argumentação aduzida por este órgão do Estado.

Refira-se, por fim, a boa colaboração generalizadamente prestada pelos serviços centrais e desconcentrados do IRN nas queixas apresentadas em matéria de registos e notariado.

### [Tomadas de posição]

No âmbito do regime de acesso ao direito e aos tribunais (RADT), há a destacar processo, iniciado em 2017, em que a reclamante, Advogada, alegava que os atrasos na nomeação de patrono e notificação dos interessados redundavam em prejuízo para os direitos de defesa dos beneficiários.

O ISS reconheceu a demora, bem como a falta de cumprimento dos prazos legais para decisão dos processos. Confirmou a acumulação e os longos tempos de pendências, que à data dos factos se verificavam, no Centro Distrital onde era feita a apreciação dos pedidos.

<sup>111</sup> Mecanismos de adesão *online*, a saber: autenticação com o cartão de cidadão no sítio na *internet* [autenticacao.gov.pt](http://autenticacao.gov.pt); autenticação no sítio na *internet* do portal das finanças solicitando o envio de carta, com a palavra-passe temporária gerada automaticamente e de forma aleatória, para a morada do titular do cartão de cidadão.

Ainda assim foi, igualmente, referido que o plano gizado, entretanto em vigor, tem permitido a recuperação necessária, encontrando-se ultrapassado o cenário das pendências processuais relativamente longas. Deste modo, prevê aquele serviço público que não venham a ocorrer situações de demora semelhantes às descritas na queixa.

Neste contexto, cabe sublinhar que mereceram acolhimento daquele instituto sugestões de atuação oportunamente efetuadas.

Em primeiro lugar, foi decidida a emissão de orientações aos serviços no sentido de os requerentes serem informados, em sede de atendimento presencial, da necessidade e conveniência em apresentar, nos respetivos tribunais onde corram as ações judiciais, o comprovativo do requerimento de proteção jurídica, para que, dessa forma, possam os prazos que se encontrem em curso ser interrompidos, principalmente nos casos em que no requerimento de proteção jurídica foi pedida a nomeação de advogado.<sup>112</sup>

Por outro lado, também foi a Provedora de Justiça informada de que serão desencadeados os procedimentos necessários para que esse alerta seja igualmente inserido no guia de informação a prestar pelos serviços no atendimento dos requerentes de apoio judiciário.

Por último, foi-nos transmitido pelo ISS que será estudada a possibilidade de introdução de uma nova funcionalidade, idónea a disponibilizar aos advogados nomeados o contacto telefónico dos beneficiários de proteção jurídica.

\*

No contexto de uma queixa relativa a atuação policial, era alegada obstrução ao direito a contactar advogado e desrespeito das regras a observar pelas forças de segurança relativamente aos contactos no interior dos postos e esquadras, na sequência de detenção.<sup>113</sup>

Justificou-se, por isso, a realização de visita dos assessores do Provedor de Justiça às instalações da Esquadra visada, ainda no ano da queixa (2017).

Em paralelo, foi ouvida a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI)<sup>114</sup>, apurando-se a abertura de processo administrativo de acompanhamento por aquele organismo. Em sequência, foi este órgão do Estado igualmente informado das conclusões extraídas do procedimento em questão.

Assim, os indícios produzidos no processo de averiguações foram considerados exíguos para fundamentar um contexto jurídico-disciplinar responsabilizador para os elementos policiais envolvidos nas ações e, por isso, as conclusões foram no sentido de, respetivamente, propor e decidir o arquivamento dos autos.

Estando em causa o exercício de um direito fundamental, a intervenção deste órgão do Estado incidiu em particular na alegação de ter sido negado acesso a defensor. Em face das conclusões alcançadas pelos serviços inspetivos e não nos cabendo tecer qualquer juízo sobre a ocorrência relatada, entendeu-se oportuno sublinhar a importância e necessidade da fixação

<sup>112</sup> V. os n.ºs 4 e 5 do art.º 24.º, do regime de proteção jurídica, aprovado pela Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na sua versão atual.

<sup>113</sup> V. n.º 1 do artigo 124.º do Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade e o Despacho n.º 10717/2000, do Ministério da Administração Interna, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 121, de 25 de maio de 2000.

<sup>114</sup> V. o Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março, que aprova a orgânica da IGAI.

de procedimentos que, postos em prática, se revelem adequados a evidenciar o cumprimento dos exigentes deveres funcionais a que se encontram vinculados os membros das forças de segurança.

Nesta linha, salientou-se, por um lado, a importância da realização de ações formativas, com caráter contínuo, em matéria de direitos humanos e de salvaguarda das garantias constitucionais, por outro, a adoção de regras de atuação que melhor protejam a efetividade dos direitos e interesses em presença. É, assim, de ponderar se não deve a Administração Policial formalizar procedimentos internos adicionais que — reforçando a transparência e assegurando registos adequados —, de forma equilibrada, melhor defendam agentes e cidadãos da sombra de uma qualquer suspeita.<sup>115</sup>

Exemplificadamente, como no caso concreto, se o cidadão detido prescinde do contacto com advogado, essa manifestação de vontade deverá ser sempre exarada em auto, devidamente outorgado pelos intervenientes.

\*

Em matéria de direito rodoviário, e a propósito de atuação do IMT, foi formulada chamada de atenção, no seguinte contexto: os motoristas de determinados veículos pesados de transporte rodoviário de mercadorias têm de ser detentores não só de carta de condução como de carta de qualificação (CQM). Esta é emitida com a apresentação de um certificado de aptidão para motorista (CAM).<sup>116</sup>

No caso em apreço, estava em causa o facto de, por constrangimentos de ordem técnica, não ser possível a emissão de licença de aprendizagem para a categoria C, a candidatos com menos de 21 anos. A situação concreta foi ultrapassada. Contudo, em termos de futuro, estava para o efeito pendente uma alteração no «sistema de informação de cartas de condução» (SICC), pelo que se sublinhou junto do IMT a urgência dessa medida, uma vez que, na lei, preenchidos os requisitos tipificados, nada impede aqueles cidadãos de acederem ao título pretendido.

\*

---

<sup>115</sup> V. o conceito de «equality data», introduzido pela Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) da União Europeia em matéria de recolha de dados, tendo em vista um tratamento igualitário e não discriminatório, em: <https://fra.europa.eu/en/news/2019/better-data-better-equality>; vd. as orientações do Grupo principal da FRA para a não discriminação, igualdade e diversidade, em [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/ec-july-2018\\_guidelines-equality-data-collection.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/ec-july-2018_guidelines-equality-data-collection.pdf).

<sup>116</sup> V. o Decreto-Lei n.º 126/2009, de 27 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 65/2014, de 7 de maio.

## 1.7. 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*

Após o forte aumento, de cerca de 30%, verificado no ano anterior, o número de queixas recebidas em 2019 a respeito das matérias tratadas nesta unidade temática manteve-se idêntico, traduzindo-se num total de 1453 queixas, ou seja, apenas menos um processo do que em 2018. Todavia, a evolução verificada em cada matéria revelou-se díspar, como adiante se dirá. Com relevância, há a registar adicionalmente a quase duplicação das queixas indeferidas liminarmente, subindo a 417 os casos registados em 2019.

O número de procedimentos abertos corresponde a 14,79% do total recebido durante este ano.

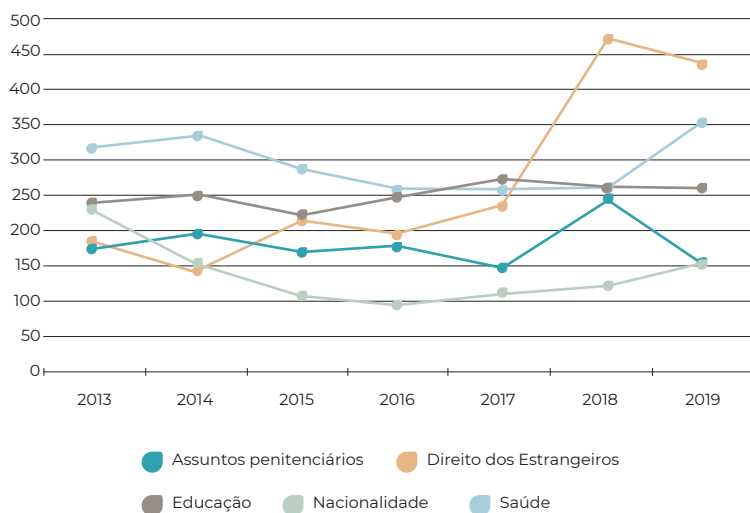
**QUADRO 14****UNIDADE TEMÁTICA 6 - PRINCIPAIS ASSUNTOS TRATADOS**

<b>Assuntos</b>	<b>N.º Assuntos</b>
Assuntos Político-Constitucionais	13
Ciência	6
Comunicação Social	0
Direitos, liberdades e garantias	38
Educação	254
Pré-escolar	24
1.º Ciclo do Ensino Básico	50
2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico	46
Ensino Secundário	35
Ensino Superior	80
Diversos	19
Direito dos Estrangeiros	428
Atraso	357
Substância	58
Outros	13
Fiscalização da Constitucionalidade	34
Nacionalidade	153
Atraso	143
Substância	10
Assuntos penitenciários	156
Alimentação	2
Alojamento	6
Correspondência/telefone	6
Flexibilização	3
Ocupação	5
Organização do EP	17
Saúde	36
Segurança e disciplina	15
Transferência	18
Violência	12
Visitas	16
Outros	20
Saúde	357
Serviço Nacional de Saúde	45

Taxas moderadoras	11
Subsistemas	107
Prestação de cuidados	53
Instalações	3
Socorro e transporte de doentes	19
Procedimentos administrativos	84
Fiscalização e regulação	6
Medicamentos	24
Outros	5
Diversos	14
<b>Total</b>	<b>1453</b>

## GRÁFICO XXIV

Evolução das queixas por assunto



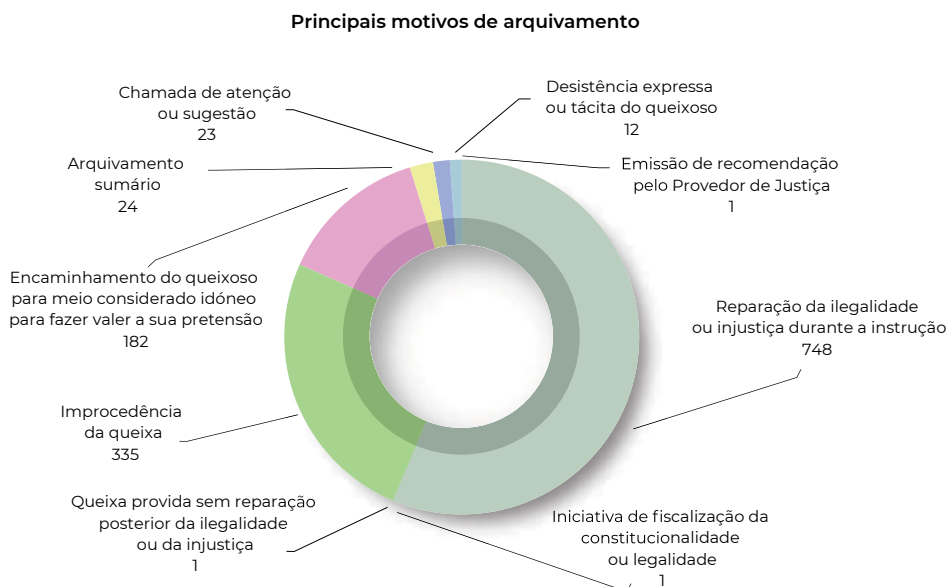
O número de queixas encerradas subiu 8% em relação ao ano anterior, equivalendo a 1327 processos. Como traço mais significativo, e em continuidade com o que anteriormente se registou, subiu de 46% para 56% a proporção dos casos onde foi possível alcançar solução favorável, isto considerando-se pelo menos parcialmente procedente a queixa. De igual modo,



desceu a proporção dos casos em que se considerou a queixa como infundada, representando em 2019 apenas um quarto dos processos encerrados.

A proporção de casos em que se procedeu a encaminhamento para meio mais favorável, manteve-se como terceiro motivo de arquivamento, tendo baixado quatro pontos percentuais, sendo agora de 14%.

### GRÁFICO XXV



### [Direito dos estrangeiros e nacionalidade]

O número de queixas em matéria de Direito dos Estrangeiros desceu ligeiramente em relação ao verificado no ano anterior (8%), sendo agora de 428, mantendo-se a proporção de cerca de 80% de casos, em que está em causa a alegação de atraso na tramitação dos procedimentos. Há a notar, todavia, o aumento das queixas especificamente relacionadas com o mecanismo previsto no n.º 2 do art.º 88.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, indeferidas liminarmente, as quais se aproximam da centena de casos.

Continuando a ser muito rara a apresentação de queixa na tramitação de pedidos de autorização de residência a quem seja titular de visto, concentram-se 2/3 das queixas por atraso nos mecanismos previstos no citado n.º 2 do art.º 88, no n.º 2 do art.º 89.º e, maioritariamente, no art.º 123.º, tudo da mesma Lei n.º 23/2007, na sua versão atual.

Dos casos apresentados, há a registar a cidadania brasileira da larga maioria dos queixosos, no quadro do n.º 2 do art.º 88.º, ao passo que, no que respeita ao art.º 123.º, ocorre maior diversidade de origens, com enfoque especial no subcontinente indiano e nos países africanos.<sup>117</sup>

O acompanhamento feito dos tempos de resposta praticados pelo SEF, nas circunstâncias já anteriormente delimitadas e comentadas<sup>118</sup>, indicia um agravamento, a que se somou o conhecimento público das dificuldades no funcionamento das estruturas de atendimento, a começar pelo agendamento, tendo sido igualmente noticiada a captura das vagas existentes por redes intermediárias.

Neste quadro, efetuou-se uma visita ao Centro de Contacto do SEF, seguida de deslocação à Direção Regional de Lisboa e Vale do Tejo, com visita a um dos seus balcões de atendimento.

Para além do conhecimento atualizado sobre os termos do serviço oferecido aos interessados, averiguou-se com maior rigor os constrangimentos vividos e as soluções adotadas, ou ainda projetadas.

Existindo denúncia de demora significativa e volumosa em matéria de reagrupamento familiar, efetuou-se reunião na Direção Regional respetiva, com exame dos processos em causa e análise da atividade em curso, concluindo-se que, sendo a demora uma realidade, correspondia, contudo, a situação pontual de falta de pessoal, entretanto suprida.

De entre as questões substantivas tratadas, há a realçar a proposta feita para revisão de decisão negativa sobre a concessão de cartão de residência de familiar de cidadão da União, nacional de Estado terceiro, nos termos do art.º 15.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, baseada apenas em determinada condenação penal.

Tinha-se entendido que esta condenação, de 2006, por associação criminosa, falsificação ou contrafação de documento e auxílio à emigração ilegal, se enquadrava nas razões de ordem pública e de segurança, previstas como motivo de exclusão pelos n.ºs 1 e 3 do art.º 22.º daquela Lei. Analisado o caso, considerou-se que a fundamentação contida na decisão de indeferimento nada aduzia sobre a atualidade de ameaça real e suficientemente grave que impedisse a concessão do título desejado. Mais ainda, era a lei bem expressa ao excluir que a *“existência de condenações penais anteriores (...), por si só, s[ervisse] de fundamento para as medidas referidas (...)*”, situação que precisamente aqui ocorria. Não se tinha, por exemplo, verificado os termos da decisão judicial de concessão de liberdade condicional e o juízo que aí tinha sido formulado sobre o efeito de reinserção da própria pena, nem tão pouco o comportamento do interessado já em liberdade.

Citando-se jurisprudência europeia que exige *«risco de reincidência, uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afeta um interesse fundamental da sociedade, suscetível de justificar a adoção de medidas de ordem pública ou de segurança pública»*<sup>119</sup>, instou-se o SEF a formular esse juízo. Para isso, sem prejuízo de se tomar em consideração a condenação conhecida na análise do percurso individual do requerente, assinalou-se que tal não seria suficiente para um resultado negativo. Se assim fosse feito, tal descon sideraria o efeito principal

<sup>117</sup> A explicação mais direta assentará no fácil cumprimento, pelos cidadãos brasileiros, do requisito de entrada legal em território nacional, uma vez que existe dispensa de visto para turismo.

<sup>118</sup> Relatório à Assembleia da República - 2018, pg. 102.

<sup>119</sup> Acórdão de 2 de maio de 2018, Processo C-331/16 (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-331/16&language=pt>).

desejado por essa mesma reação penal – a reinserção, tratando por igual quem, após o cumprimento da pena, tivesse ou não manifestado nova adesão ao Direito e às regras de vida em sociedade. A questão ainda se encontrava pendente, no final do ano, continuando em análise.

Para maior garantia em todo o procedimento de recusa de entrada e regresso para o país de origem, foi acatada sugestão para se generalizar a informação atempada a advogado do interessado sobre a data e hora em que se processará ao reembarque do cidadão estrangeiro.

Em matéria de asilo, no quadro do Regulamento de Dublin, é de assinalar o recebimento de queixas sobre eventual omissão do SEF na verificação de alegadas «falhas sistémicas» no procedimento de asilo e medidas de acolhimento de outro estado da União Europeia. Em causa estão decisões (negativas) sobre a situação de alguns requerentes de asilo que, de seguida, se deslocaram para Portugal. Acompanhando a análise do caso concreto, foi solicitada a colaboração do *Ombudsman* desse outro estado-membro da União, não tendo sido formuladas conclusões até ao final de 2019. Antecipe-se, todavia, que neste enquadramento foi, entretanto, solicitada a colaboração da Provedora de Justiça Europeia, para audição sobre este tema da Comissão Europeia.

No que respeita aos procedimentos de concessão de vistos, as queixas surgem essencialmente em relação à Secção Consular em Bissau e, em menor grau, em Dacar e na Praia. No primeiro caso, a capacidade de resposta mostrou-se particularmente comprometida.

Em quadro diverso, as constantes vicissitudes ocorridas na representação consular no Paquistão têm suscitado vários problemas, em particular no que respeita a reagrupamento familiar e concessão de visto para estudo. Não duvidando do acerto de cada decisão de encerramento, mostra-se necessário que, com clareza, seja fornecida informação aos eventuais interessados sobre qual a instância consular que fica competente em razão daquele território de origem.

A demora na conclusão dos procedimentos fundamentou igualmente a maior parte das queixas em matéria de Nacionalidade, em termos reforçados face a anos anteriores e ora representando 94% do total. O número de queixas recebidas subiu 25% em relação a 2018.

De modo diverso, desceu a proporção de queixas atinentes a pedidos de naturalização, com correlativa subida dos que respeitam a atribuição de nacionalidade. Em termos absolutos, há relativa manutenção dos primeiros e subida muito marcada, para o triplo, destes últimos. Esta situação pode ser explicada pelas modificações legislativas mais recentes, estando geralmente em causa situações de netos de portugueses, diretamente ou em convalidação de naturalização antes obtida com o mesmo fundamento. Em muitas situações, a conclusão do procedimento respeitante a certo requerente é de imediato seguida pela apresentação de requerimento atinente aos respetivos filhos, por vezes indicados como principais interessados na obtenção da nacionalidade, em duplicação sucessiva de passos e tempos procedimentais que gera com mais facilidade descontentamento pela demora.

Na tramitação dos processos, é de assinalar positivamente a perceção que se teve da melhoria da comunicação entre os serviços de Registo Civil e as entidades públicas terceiras cuja participação é necessária à decisão, sendo em muito menor número os casos em que ocorreu necessidade de intervenção junto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e menos

ainda da Direção-Geral de Administração da Justiça.<sup>120</sup> Persiste a dificuldade na confirmação documental junto das autoridades do país de origem, mediada pelos serviços consulares portugueses, encaminhando-se os interessados para o *Ombudsman* local, quando existe.

Tendo-se realizado reuniões com a Conservatória dos Registos Centrais, para discussão de casos concretos mas principalmente para acompanhamento dos procedimentos adotados ou projetados, é de assinalar algumas inovações nomeadamente ao nível da informatização, com possibilidade de consulta remota do estado do processo e melhoria na articulação com entidades externas. No segundo semestre, teve-se conhecimento de estar a ser ultimado procedimento extraordinário de recuperação do atraso na elaboração dos registos, com envolvimento de outras conservatórias, permitindo, para 2020, ter alguma expectativa de melhoria do prazo para esse ato, ainda tão significativamente longo em momento já posterior à decisão favorável do requerimento.

Refira-se, por último, a proposta formulada à Conservatória dos Registos Centrais para que fosse conferida prioridade ao tratamento dos pedidos de atribuição de nacionalidade portuguesa a crianças nascidas no estrangeiro, filhas de pais portugueses, e que, por não lhes ser reconhecida outra nacionalidade (designadamente a do Estado onde ocorreu o nascimento), se encontram numa situação de apatridia *de facto*. Ao contrário das crianças que beneficiam de eventual solução de *jus soli*, aquelas têm postergado, por prazo significativo, o seu direito à identidade pessoal, assim como a liberdade de circulação e o acesso a cuidados como os de saúde no país de residência. Ainda não foi conhecida decisão por parte da CRC.

### [Sistema prisional]

Em movimento quase exatamente inverso ao ocorrido no ano anterior, as queixas recebidas a respeito do sistema penitenciário desceram fortemente, em cerca de 35%. Recorde-se que, em 2018, sentiu-se com especial acuidade o maior conhecimento e utilização da via telefónica para a apresentação de queixas, muito devido ao, reitera-se, louvável espírito de abertura da própria DGRSP, ao divulgar amplamente esta informação. Em 2019, aliás, conheceu-se a elaboração de cartaz específico, afixado em local próximo aos telefones das zonas prisionais, com indicação dos vários meios de controlo existentes, internos e externos, entre os quais o Provedor de Justiça e Mecanismo Nacional de Prevenção.

No entanto, se em 2018 quase metade das queixas aceites foi apresentada por telefone, em 2019 essa proporção reduziu-se para 15%, ou seja, 23 casos. Como resposta à facilidade de contacto permitida pelo telefone e à sua imediatez, estabeleceu-se, com início anterior mas de forma mais sistemática em 2019, uma articulação mais próxima com a Divisão de Informação e Relações Públicas da Provedoria de Justiça, permitindo o atendimento das chamadas efetuadas para a Linha Azul diretamente pelo assessor responsável, com a consequente clarificação rápida do assunto, bem como encaminhamento para a via mais correta para superar

---

<sup>120</sup> Sendo a consulta informatizada após autorização e muito rápida, mesmo que seja necessária alguma análise adicional, como a conferência da identidade.

a dificuldade evidenciada. Foram recebidas e assim tratadas, sem abertura de processo, cerca de cem chamadas.

No que se refere às questões mais frequentemente objeto de queixa, o acesso a cuidados de saúde permanece como preocupação fulcral. Sendo certo que muitas dificuldades se devem a constrangimentos das próprias unidades de saúde, a combinação das mesmas com as dificuldades próprias dos serviços prisionais, consabidamente descritas, como a falta de recursos humanos e de veículos para garantir todas as deslocações previamente programadas, produz resultados particularmente danosos.

Mantendo-se o entendimento de que deve prevalecer o princípio da igualdade de tratamento, entre quem se encontra ou não em liberdade, os adiamentos provocados pela não comparência, fruto de constrangimentos não imputáveis ao próprio utente, mostram-se aqui mais penalizadores. Na verdade, em meio livre é mais raro que ocorra não comparência por motivos não imputáveis ao próprio utente. Deste modo, o efeito decorrente da necessidade de se aguardar por novo prazo é distinto, num e noutro cenário. A isto acresce a incerteza, sempre presente e assim reforçada, quanto à viabilidade de comparência na nova data acordada, tudo com prejuízo, em especial, do próprio interessado, mas também do estabelecimento prisional e do serviço hospitalar pertinente, que desperdiça recursos por si escassos.

A intervenção mais direta tem-se centrado, do lado do SNS, na tomada em consideração da natureza não voluntária da falta de comparência e na reavaliação da urgência do atendimento pedido, isto no quadro do novo horizonte marcado pelas disponibilidades para a fixação de nova data. Quanto ao sistema prisional, tem-se insistido pela necessidade de minimização dos casos de não comparência apenas decididos e comunicados no próprio dia, permitindo aos estabelecimentos de saúde o eventual reaproveitamento do tempo de atendimento assim deixado em aberto, apelando-se também a um empenhamento redobrado na obtenção da segunda marcação e na efetiva comparência nessa data, como ressarcimento da falta que objetivamente lhe é imputável.

No plano interno, o reforço de pessoal contratado diretamente, qualquer que seja o regime contratual, teve efeitos que foram favoravelmente sentidos nos contactos estabelecidos, seja na garantia de maior confiança entre técnicos de saúde e utentes, seja na prevenção das situações de hiatos na assistência médica e de enfermagem que ciclicamente ocorriam, mercê da existência de empresas intermediárias e de processos mais complexos de contratualização.

Persistem questões relacionadas com a disponibilidade de recursos humanos, no âmbito da saúde como da vigilância, de que é exemplo paradigmático o horário de distribuição da medicação ao fim do dia. Ocorrendo em geral pela hora de jantar, a qual, dentro de muros, é especialmente precoce face à norma social, a situação mostra-se agravada quanto a medicamentos especificamente dirigidos a melhorar a qualidade do repouso noturno, sendo recorrente a queixa sobre a sua toma muito antecipada face ao final do dia.

Ainda em sede de medicação, é de realçar a intervenção tida em caso que envolvia recusa de comparticipação no custeio de medicamento que auxiliaria à cessação tabágica por parte de pessoa com condição clínica pneumológica bastante grave e a beneficiar de terapia de suporte intensiva. Apesar de medicamente prescrita, o utente tinha sido remetido para aquisição da medicação em farmácia comunitária, nos termos gerais de comparticipação pelo

SNS. Para a proposta de custeio total, pelo sistema prisional, deste medicamento, nos termos fixados no Código da Execução das Penas, fez-se notar que, na situação em causa, a cessação tabágica não significava, como em geral, um mero ganho em saúde, mas muito especificamente a eliminação de uma causa de morte objetivável a curto prazo. Do mesmo modo, perdia sentido o financiamento público, muito mais custoso, de oxigenoterapia, em quadro que era depois contrariado pelo consumo de tabaco. Existindo predisposição do próprio interessado em aderir à terapêutica e a modos de vida mais saudáveis, a sua escassa condição económica acrescia ainda mais argumentos à congruência do apoio público pretendido. Esta proposta foi de imediato acatada pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, tendo sido assinalado ao interessado a total conveniência, por si mesmo, mas de igual modo por todos os demais interessados em igualdade de circunstâncias, de se encetar o maior empenho na adesão ao tratamento e cessação dos hábitos tabágicos.

Matéria igualmente muito presente é a da pretensão de transferência para outro estabelecimento prisional. As razões suscitadas são maioritariamente relacionadas com a aproximação familiar e a obtenção de ocupação laboral, bem como mais raramente por motivos de estudo. Em alguns casos, é especificamente suscitada a ausência de garantias de segurança no Estabelecimento de origem, seja por razões de relacionamento interpessoal com outros reclusos, seja por necessidade de proteção em termos mais vastos. Conhecendo-se a pressão colocada nos serviços centrais da DGRSP, quer pela quantidade de solicitações, quer pela exigência de análise dos variadíssimos aspetos que cumpre conhecer antes de tomar uma decisão, é entendimento deste órgão do Estado que as situações do tipo que ultimamente se descrevem devem merecer tratamento prioritário, afetando quem seja denunciante ou testemunha, em tempo útil, a estabelecimento considerado seguro, bem como acompanhando, contínua mas eficazmente a evolução da sua permanência nesse estabelecimento.

Ainda em matéria de transferência, continua a ser vulgar, quando se aprofunda o diálogo, a menção ao desejo de mudar de tribunal de execução das penas territorialmente competente, passando para juiz que se considera, com ou sem razão, como mais benevolente, no sentido de ser mais favorável à concessão de medidas de flexibilização. Sem que este tenha sido o principal motivo pelo qual se recomendou, em tempo oportuno, a admissão de recurso de decisão que negasse a liberdade condicional, o acatamento desta recomendação significou, a breve trecho, uma desejável maior harmonização de critérios e, assim, igualdade de tratamento. Podendo ser alargada esta solução às medidas de flexibilização previstas no CEP, resultado similar seria alcançado, em alternativa, com uma solução análoga àquela há décadas seguida em Espanha, qual seja, a da realização periódica de encontros dos juizes titulares dos diversos tribunais competentes em razão da matéria, para discussão da respetiva atividade e formulação de critérios que, por todos conhecidos, serão seguidos em maior ou menor medida, sempre no uso da insuperável liberdade do julgador.

Por outro lado, são frequentemente conhecidos casos de insegurança, maioritariamente devido a comportamentos aditivos e dívidas contraídas dentro do sistema. Quando tal é possível, a resposta prestada para garantir a integridade física envolve o alojamento com restrições severas do quotidiano, em especial no que toca às condições de recreio e tempos livres, bem como de ocupação laboral. Sendo compreensivelmente difícil a eliminação destes problemas,

pela fragilidade muito própria da situação dos afetados, pela recusa ou escassa adesão a tratamentos propostos para a adição na fonte destas condutas e pela reincidência, em diversos estabelecimentos ou alas, assinala-se, uma vez mais a bondade da criação de pequenas unidades orgânicas, permitindo populações mais homogêneas e condições mais aptas a garantir a segurança e evitar consumos.

Ainda como reflexo do sentimento de insegurança vivido, assinala-se o recebimento de queixas atinentes a bens pessoais, mostrando-se muitas vezes deficiente o procedimento de registo da entrada (ou saída) dos mesmos, em um quadro que propicia dúvidas e litígios sobre extravio ou dano sofridos.

Há a registar a forte descida no número de queixas a propósito do exercício do poder disciplinar. Todavia, ocorre centramento das mesmas em questão que, tanto do ponto de vista normativo como de execução prática, exige maior atenção, qual seja, em termos mais amplos, o acesso ao Direito. Sendo de há muito mencionada a clivagem que a este respeito se opera entre o processo judicial que levou à prisão e todo o enquadramento do modo como esta pena ou medida preventiva é aplicada, há disparidades no modo como se articula o sistema de proteção jurídica com a tramitação do processo disciplinar, nuns casos ocorrendo nomeação, em outros sendo pelo menos demorada, com desigual tradução no decurso dos procedimentos concretos.

Por fim, um número significativo de queixas, bem como de chamadas telefónicas, são o reflexo de um claro sentimento de falha do sistema em matéria de assistência, invocando-se falta de resposta, pela direção ou serviços técnicos, a pedidos de atendimento, muitas vezes relacionados com a simples vontade de abordar as vicissitudes pessoais. A insuficiência de técnicos e a desconformidade dos espaços, de alojamento como de organização do quotidiano prisional, em muito dificultam o tratamento penitenciário que se mostra desejado.

Em 2019, realizaram-se dezoito deslocações a estabelecimentos prisionais, abarcando doze estabelecimentos, a saber: Carregueira, Caxias, Coimbra, Lamego, Lisboa (por 3 vezes), Monsanto (por 3 vezes), Paços de Ferreira (por 2 vezes), Porto, Santa Cruz do Bispo (masculino), Tires e Vale do Sousa, bem como duas deslocações ao Hospital Prisional de São João de Deus.

Frise-se, por último, a boa colaboração que tem sido sempre prestada pelos serviços centrais da DGRSP, bem como pelos estabelecimentos prisionais que contactamos, via de regra pelo modo mais informal que as circunstâncias e natureza da questão a abordar permitem, sempre com espírito de abertura e cooperação na busca das melhores soluções.

### **[Sistema educativo]**

As queixas respeitantes ao funcionamento do sistema educativo mantiveram-se no mesmo quantitativo em relação ao ano anterior, embora com distribuição diversa, ou seja, com reforço dos números atinentes à educação pré-escolar e ao primeiro ciclo, por um lado, e ao ensino superior, por outro.

A natureza das questões apresentadas, em particular das mais reiteradas, implica o seu surgimento concentrado em conexão com o funcionamento das atividades letivas e a

organização escolar. É esse o caso das queixas relacionadas com a obtenção de vaga em determinado estabelecimento, as quais se mantiveram numericamente, com a inflexão já indicada em anterior relatório.<sup>121</sup> Assim, a reforma introduzida, já para o ano letivo de 2018/2019, nas normas regulamentares pertinentes, eliminou, quase por completo, a invocação de soluções de favor, no limite da fraude à lei, para obtenção de vaga, do mesmo modo sendo de assinalar maior coerência dos agrupamentos de escola na aplicação das regras. Houve assim menos ensejo para intervenção na explicitação dos critérios regulamentares. Mesmo assim, dete- tou-se alguma fragilidade no modo como são geridas as expetativas das famílias, designada- mente pelo recurso a instrumentos como as listas de espera, em termos que se mostraram carecidos de maior clarificação e transparência.

Embora com menor acuidade do que no ano anterior, é de assinalar o conjunto de dificul- dades assacadas ao alargamento da universalidade da educação pré-escolar, em regiões com oferta insuficiente, em particular nas zonas periféricas das grandes áreas metropolitanas.

Nos ensinos básico e secundário, a maior parte das queixas incidia sobre pretensões de inscrição em anos intermédios. Trata-se de situação sempre difícil, uma vez que, no quadro das regras de prioridade, é compreensivelmente dada grande relevância à continuidade da frequência pelas crianças que frequentaram o estabelecimento no ano anterior. O número de vagas disponível, a existir, corresponde ao saldo da diferença entre as crianças que alcança- ram transferência para outro estabelecimento e aquelas que eventualmente ficaram retidas no ano de escolaridade em causa. Com maior frequência, tratam-se de casos de chegada a Portugal de crianças em idade escolar, acompanhando as famílias que aqui se fixaram, com a dificuldade adicional de tal ocorrer a meio do ano letivo, isto, por exemplo, em virtude do desfazamento de calendários escolares com o país de origem, em geral o Brasil. Tem sempre sido possível obter-se uma resposta satisfatória do sistema educativo.

Na apreciação da aceitabilidade da colocação alcançada, muitas vezes sendo alegada insu- ficiência da rede pública e vontade de acesso a estabelecimento em regime de contrato de associação, tem particular relevo o estudo da acessibilidade do estabelecimento a partir da residência, no quadro ditado pela idade e autonomia de cada interessado.

Em termos cronológicos e no decurso do ano letivo, é de assinalar o recebimento de um número importante de queixas a respeito do funcionamento do programa de distribuição gratuita de manuais escolares, em menor número sobre os termos atinentes à sua reutiliza- ção, incidindo essencialmente em atrasos na entrega dos vales, face ao arranque das aulas.<sup>122</sup> Acompanhando-se a superação de cada caso, em termos gerais, conheceu-se a existência de incompatibilidades entre as bases de dados das entidades públicas envolvidas, facto gerador de erros na emissão daqueles documentos. Inquirindo-se a respeito, foi assegurado que a ade- quada comunicação de dados estaria cabalmente satisfeita e em tempo para o arranque do próximo ano letivo.

---

<sup>121</sup> Relatório à Assembleia da República - 2018, pg. 107.

<sup>122</sup> A demora foi mais significativa no caso dos alunos que frequentavam escolas em regime de contrato de associação, bem como nas situações de transferência, tudo relacionado com a tramitação burocrática e, no primeiro caso, as condicionantes de calendário do processo de aprovação das turmas.



Num terceiro momento, já sentido em anos anteriores mas ora agravado, assinala-se a apresentação de número significativo de queixas incidindo sobre a falta de pessoal, seja de assistentes operacionais, seja de docentes.

No que se refere aos docentes, e relembrando o que se escreveu anteriormente a este respeito,<sup>123</sup> designadamente sobre a celeridade dos mecanismos de designação de professores substitutos, o contacto com os agrupamentos de escolas revela cada vez mais as dificuldades na captação do interesse de candidatos, deparando-se estes com horários muitas vezes diminutos, com remuneração condizente mas insatisfatória, muitas vezes com necessidade de deslocação do local de residência habitual, acarretando custos de alojamento acrescidos, com particular acuidade em virtude da evolução do mercado imobiliário nos anos precedentes.

Neste enquadramento, a aferição do modo como o tempo de aprendizagem perdido pode ser posteriormente recuperado é um dos elementos centrais de intervenção. Como se compreende, as ocorrências no ensino secundário, no limite no próprio 12.º ano, tornam aquela possibilidade muito contingente, tendo em conta o horizonte determinado pela realização de exames nacionais e o seu efeito no acesso ao ensino superior.

Em geral mais associado ao ensino básico e, em situações individuais, ao apoio a crianças com necessidade reforçada de acompanhamento, continuam a ser recebidas queixas por falta de pessoal não docente. Para além da verificação dos rácios regulamentados, cada situação, geral ou individual, é valorada em concreto, nomeadamente tomando em consideração a estrutura e valências do estabelecimento em causa.

A aplicação do novo regime de educação inclusiva tem-se mantido como fonte de várias queixas, em particular no que se refere ao acordo sobre as intervenções necessárias e os recursos humanos correspondentes. A contratualização de entidades externas e a distribuição dos recursos pelas necessidades sentidas em certo agrupamento mostra-se igualmente fonte de conflitos, designadamente na articulação feita com os apoios providenciados pelas famílias em contexto extraescolar. O contacto e cooperação entre técnicos têm sido sempre sublinhados como via preferencial para melhores resultados na promoção do sucesso das crianças envolvidas.

No tratamento das situações apresentadas, tem-se assumido com frequência um papel facilitador do diálogo entre a família e a escola, em alguns casos surgindo como fator de especial complexidade o desacordo entre os pais sobre as soluções a adotar e a necessidade de, nesse quadro, preservar a neutralidade da administração educativa, sempre assinalando como critério de atuação o estrito respeito da decisão judicial que existir.

Durante o ano de 2019 realizaram-se 4 visitas a estabelecimentos de ensino, duas a escolas do 1.º ciclo do ensino básico, uma a escola do 2.º e 3.º ciclos e uma outra a uma escola secundária.

No Ensino Superior, mantém-se o grande peso das queixas atinentes a aspetos relacionados com a exigência do pagamento de propinas respeitantes a anos letivos passados. Relembra-se as observações por diversas vezes feitas, quer às instituições mais visadas, quer aos próprios conselhos de reitores e presidentes de institutos politécnicos. Reconhecendo ser

---

<sup>123</sup> Relatório à Assembleia da República - 2018, pg. 107.

muito rara a situação em que se concluiu pela inexistência de dívida, na maior parte dos casos, a cobrança, em geral por via de execução fiscal, é feita em momento muito próximo do limite de prescrição, com o agravamento significativo a título de juros e correlativa menor adesão, ou compreensão, dos ex-alunos devedores em relação à razoabilidade desta conduta administrativa. Beneficiando-se ainda do peso acrescido ditado pelo recurso ao processo de execução fiscal, mostra-se deficiente ou nula a articulação entre instituições e a AT, designadamente sobre a verificação de eventual prescrição.<sup>124</sup>

Sendo de igual modo frequente invocar-se a insuficiência económica como causa do abandono dos estudos, por vezes ainda presente, é de notar a abertura contida na Lei n.º 75/2019, de 2 de setembro, ao estabelecer um mecanismo extraordinário de regularização de dívidas por não pagamento de propinas e outras taxas e emolumentos nas instituições de ensino superior públicas.

Em termos prospetivos, teve acolhimento a proposta efetuada ao Instituto Politécnico de Lisboa para uma flexibilização do prazo para anulação de matrícula, caso uma decisão negativa sobre a concessão de bolsa de estudo sobreviesse tardiamente.

Da mesma maneira, tem-se obtido recetividade das instituições de ensino superior quando se demonstra e se assinala a existência de vicissitudes que, do ponto de vista sinalagmático, necessariamente devem merecer conduta corretiva em conformidade. É o caso da ocorrência de problemas na disponibilização e desempenho das funções de orientador, como também no acesso, garantido pela instituição, a laboratórios, para a realização da investigação subjacente a dissertações ou teses.

Ainda neste plano, tem-se obtido a definição com maior rigor das consequências do não pagamento de propinas ou de outras taxas, por exemplo não fazendo depender a emissão de diplomas ou de certidões do pagamento integral de dívidas a este último título, e circunscrevendo os efeitos da falta de pagamento de propinas ao ano curricular em causa.

O reforço do regime aplicável aos alunos dos ensinos básico e secundário com necessidades particulares de intervenção, para garantia da igualdade de oportunidades, não mereceu ainda a devida continuidade no ensino superior. Os esforços localmente realizados por cada instituição mostram-se muitas vezes insuficientes, em procedimentos que, para as circunstâncias mais simples, são obstaculizados por vícios de comunicação. Indique-se como exemplo a intervenção que, com sucesso, se desenvolveu na garantia de condições especiais para a realização de provas escritas por aluno com dislexia, conseguindo estender-se e uniformizar a aplicação desta decisão a todas as disciplinas frequentadas pelo interessado.

Em situação de algum modo próxima, houve também ocasião para melhorar o modo como certa Universidade aplicava os prazos fixados em curso de doutoramento, isto perante a ocorrência de situações especialmente protegidas, como era o caso da maternidade e necessidade de salvaguarda do puerpério.

No que respeita a aspetos transversais a todas as instituições, assinalou-se ao Governo a bondade de recuperação da grande demora verificada no pagamento das bolsas de mérito.

---

<sup>124</sup> Assim, a AT por norma recusa conhecer a situação de fundo, remetendo para a instituição de ensino o esclarecimento dessas questões, o qual, nos casos conhecidos, é quase sempre apenas obtido mercê da intervenção do Provedor de Justiça.

Em matéria de acesso ao Ensino Superior, foi detetada uma desconformidade entre o calendário aplicável às candidaturas pelos regimes especiais e o conhecimento dos resultados da reapreciação de provas do ensino secundário. Assim, terminando o prazo de candidatura antes do conhecimento destes resultados, era de todo impedida a candidatura a quem só nessa reapreciação obtivesse a conclusão do ensino secundário, vendo deferidas as razões pelas quais entendia como injusta a classificação primeiramente atribuída à prova de exame. Falhando essa articulação por poucos dias, foi assinalada a necessidade de uma melhor coordenação entre estes dois calendários, ambos ditados por instituições estaduais, evitando que o reconhecimento de erro por parte do Ministério da Educação não seja reparado, por o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior encerrar o recebimento de candidaturas antes disso. Foi assim acatada proposta de conciliação de calendários, eventualmente com abertura de prazo extraordinário de candidatura no caso de ocorrer situação similar à descrita.

Sendo muito rara a oposição de dificuldades na prestação de informação por parte dos agrupamentos de escolas, superada pela explicação das funções deste órgão constitucional, a colaboração prestada por universidades e institutos politécnicos tem vindo claramente a melhorar, nalguns casos específicos sendo mesmo exemplar. Dê-se realce aos casos das Universidades Aberta, de Lisboa<sup>125</sup>, do Minho, de Aveiro e de Coimbra, bem como o Instituto Politécnico de Lisboa.<sup>126</sup>

A Direção-Geral do Ensino Superior e a Inspeção-Geral de Educação e Ciência têm igualmente vindo a prestar pronta cooperação. Nos serviços dependentes do Ministério da Educação, o mesmo sucede com a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, tanto nos serviços centrais como nas estruturas regionais, e a Direção-Geral de Educação.

## [Saúde]

As queixas em matéria de Saúde sofreram um aumento significativo (38%) em relação ao ano anterior. Tal ficou a dever-se, essencialmente, a quatro temas: o do acesso ao SNS, por cidadãos estrangeiros e nacionais; o funcionamento dos subsistemas, em particular com situações de atraso no pagamento de participações; o transporte não urgente e a demora na emissão de atestados médicos de incapacidade multiuso.

Em relação ao acesso ao SNS por cidadãos estrangeiros, não titulares de autorização de residência, destaque-se o conjunto de intervenções que se teve necessidade de desencadear, quer junto dos próprios interessados, quer dos serviços de saúde, em geral agrupamentos de centros de saúde, para clarificação do alcance e operacionalização do acordo existente entre Portugal e Brasil, que garante igualdade de tratamento nos respetivos sistemas públicos, mesmo de não residentes. Esta intervenção teve uma natureza essencialmente pedagógica, sobressaindo a falta de informação a respeito destes instrumentos particulares.

Com caráter mais geral, persistem as situações atinentes à falta de médico de família e de recusa de inscrição em unidade de saúde familiar (USF) por esse mesmo motivo. Sendo

<sup>125</sup> Em várias estruturas, para além da Reitoria, cabendo mencionar os Serviços de Ação Social e as Faculdades de Letras e de Direito.

<sup>126</sup> Com especificação da Escola Superior de Saúde.

patente a preferência por unidades que assumem esta última configuração, mostra-se muitas vezes desconhecida a inviabilidade de inscrição de utentes a descoberto. É de assinalar que, comprovando-se o sucesso da nova tipologia de unidades de cuidados de saúde primários e das metodologias que fundamentam a sua criação e funcionamento, mostra-se imperioso evitar um cenário que cinda os utentes do SNS, mais a mais localmente, em dois universos desigualmente apoiados nesta sede. Para além do cumprimento de critérios de afetação claros, a ser positiva a avaliação da figura da USF, há que caminhar para o reforço da população assim coberta, com superação das desigualdades hoje sentidas.

Na articulação com os cuidados hospitalares, persiste número significativo de queixas sobre a realização de consultas, tanto das primeiras como de seguimento, bem como da congruência da sua marcação com a realização de meios complementares de diagnóstico e terapêutica, a que acresce o conhecimento atempado dos respetivos resultados.

Em relação às primeiras consultas, tendo por padrão os tempos máximos de resposta garantidos e as indicações médicas concretamente conhecidas, a linha principal de atuação tem sido a de insistir junto da unidade de saúde responsável pela utilização abrangente de todos os recursos do SNS, fomentando a referenciação e colaboração interinstitucional, por esta via minimizando as desigualdades de facto causadas pelas insuficiências sentidas localmente. Isto dito, mostra-se em geral preferível que os constrangimentos sejam resolvidos no hospital de origem, evitando deslocações e eventual maior dificuldade no acompanhamento por familiar. Todavia, esta resolução local dos problemas depara-se em geral com a escassez de recursos médicos, tal como é evidenciado pelas notícias, dando conta da infrutífera abertura de concurso.

A propósito dos meios complementares de diagnóstico e terapêutica prescritos, ocorreu intervenção junto do Hospital Fernando da Fonseca, na sequência do recebimento de denúncia de atraso na realização de exame imagiológico, com prejuízo para a realização atempada de consulta de seguimento. Esta intervenção teve por fito verificar a lista de pendências, a gestão da sua atualização, triagem e encaminhamento para as entidades prestadoras. Manteve-se o acompanhamento da evolução verificada, com resultados positivos.

No que respeita ao SIGIC, de um modo geral revelou tratar-se de um mecanismo eficaz, nomeadamente na realização em tempo útil de cada cirurgia. Observaram-se, todavia, algumas dificuldades de comunicação, como seja a desconsideração ou extravio no circuito documental de indicações prestadas pelo utente. A este propósito, foram formuladas propostas de melhoramento, por forma a garantir o efetivo conhecimento da vontade do utente, em especial na opção pela manutenção no hospital de origem. A falta de informação sobre as regras estabelecidas para pagamento de despesas de deslocação foi sentida como fonte frequente de litígio, indicou-se a necessidade de mais esforços para melhoramento da comunicação com os utentes.<sup>127</sup>

As queixas atinentes ao funcionamento dos subsistemas, quase todas sobre a ADSE, representaram quase um terço do total recebido. Se ainda se mantêm e até aumentaram as queixas

---

<sup>127</sup> Assinalando-se à Administração Central do Sistema de Saúde que o teor da informação que acompanha o vale-cirurgia devia ser mais assertivo, daí resultando a necessidade de contacto com a unidade de saúde de origem antes de assumida qualquer despesa, para efetivo conhecimento das regras aplicáveis nesta matéria.

sobre as condições de inscrição, em geral na condição de beneficiário familiar, foi mais impressionante o crescimento das queixas a respeito da maior demora dos serviços no processamento e pagamento das participações devidas.

Sobre as condições de inscrição, não teve sucesso a sinalização feita à ADSE da desconformidade da conduta por si seguida, ao excluir da qualidade de beneficiário familiar aquela pessoa que é pensionista em virtude de anterior adesão ao regime do Seguro Social Voluntário, quando a lei é explícita ao mencionar como causa de exclusão apenas os regimes de inscrição obrigatória. Independentemente da bondade desta solução legal, a mesma só excluindo quem esteja obrigatoriamente inscrito em regime de segurança social, tal não abarca os casos de adesão voluntária (sendo irrelevante o facto de se tratar, em todos os casos, de regimes contributivos). Esta questão continua em aberto, assim como a própria racionalidade do esquema legal de inscrição de beneficiários familiares, com reflexos nos demais subsistemas públicos.

Todavia, como se afirmou, a maior parte das queixas incidiu sobre vicissitudes na participação, em geral por atraso. O prazo médio entre a apresentação do pedido e a sua satisfação, na verdade, duplicou, superando, pelo que se conhece, os quatro meses. Em termos concretos, seguindo orientação evidenciada em várias dimensões da atividade administrativa, a averiguação dos termos em que se está a processar a participação apenas ocorre quando, superado esse prazo médio, se presume existir situação anómala, substantiva ou de procedimento, que exija clarificação. Em abstrato, interessou conhecer os constrangimentos sentidos e as soluções em curso para os superar.

Mereceu particular interesse o tratamento da participação de despesas regulares ou periódicas, de que é exemplo o pagamento de lares. Nestes casos, o maior atraso verificado traduz-se num maior esforço financeiro, uma vez que corresponde à soma das participações respeitantes ao número médio de meses que decorre até ao efetivo pagamento do valor devido. Foi assinalado à ADSE que se estabelecesse um procedimento mais ágil, identificando estas situações e permitindo mais rápida participação.

As condições em que é financiado o transporte não urgente foram objeto, como se mencionou, de número significativo de queixas, em crescimento nos últimos anos, e em evolução simétrica com as queixas atinentes à isenção de taxas moderadoras. Pode-se afirmar que, quanto às dificuldades económicas de acesso às prestações de saúde, aquela valência tomou a centralidade tradicionalmente assumida por esta última. As situações suscitadas, geralmente relacionadas com tratamentos prolongados, como os de fisioterapia, manifestam, todavia, boa parte das questões que em tempo foram levantadas a respeito da isenção de taxas moderadoras, e não adequadamente resolvidas.<sup>128</sup> É esse o caso da condição de recursos como está estabelecida, com limiar fixo que, uma vez superado, corresponde à inexistência de qualquer apoio. Assim, por escasso rendimento adicional a esse limiar, esta solução pode impor, por regra, uma despesa muito maior para o utente, em termos finais sendo mais desfavorecida a sua posição. Mostra-se de igual modo frequentemente necessário sublinhar aos serviços de saúde a viabilidade, explicitamente admitida na regulamentação em vigor, de, por decisão médica, se estabelecer exceção às regras gerais, permitindo o financiamento do transporte a

<sup>128</sup> 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>

quem não cumpra o limite da condição de recursos. Por isso, insta-se o serviço de saúde em causa a expressamente decidir sobre o apoio económico com base nessa apreciação clínica.

Tem-se ainda assinalado a bondade da ponderação das circunstâncias concretas vividas pelo utente, no percurso entre a residência e o local de prestação de cuidados, dando relevo às respostas existentes na rede de transportes públicos. As dificuldades encontradas na possibilidade de acesso em transporte público, se bem que mais agravadas pela interioridade, não são de todo inexistentes nas áreas urbanas, especialmente quando o utente apresente dificuldade séria de locomoção, sem que, todavia, seja necessário transporte em ambulância.

Ocorreu um forte crescimento das queixas respeitantes a atrasos na realização de juntas médicas para emissão de atestado de incapacidade multiuso, com incidência generalizada no território nacional e em termos que ultrapassam o prazo legal de 60 dias, muitas vezes excedendo doze meses. Para além dos contactos com cada ACES, realizou-se visita à Unidade de Saúde Pública do Agrupamento de Centros de Saúde Lisboa Norte, para recolha da informação pertinente, em termos depois complementados pela colaboração pronta que foi obtida por parte dos diversos Delegados Regionais de Saúde, incluindo as estruturas das Regiões Autónomas. A sequência a estas diligências transitou, todavia, para o início de 2020, dando corpo a recomendação dirigida ao Governo, em cenário posteriormente agravado pela pandemia em curso.

No sector do medicamento, para além de casos pontualmente apresentados de escassez no mercado, merece realce situação vivida no Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, com modificação de medicação usualmente distribuída a utente transplantado, no caso um certo imunossupressor, passando a um medicamento genérico. Sendo asseverada a manutenção da segurança na medicação, mereceu, todavia, reparo a circunstância de a alteração se ter produzido sem prévia comunicação a cada utente e sem que se mostrasse sequer envolvido no processo de decisão o próprio médico assistente. Sublinhou-se, assim, a necessidade de este último ser sempre mantido a par das modificações introduzidas, de modo a que possam merecer a sua concordância ou discordância, possibilitando também que, com antecipação, seja transmitida ao utente qualquer vicissitude que altere a sua medicação ou posologia, por este modo dissipando tanto eventuais receios como a inevitável surpresa, garantindo assim a indispensável adesão terapêutica.

Foram também sentidos atrasos no fornecimento de produtos de apoios (como óculos, próteses auditivas ou cadeira de rodas elétrica), em geral por aspetos burocráticos e especialmente financeiros.

Por último, mencionem-se intervenções tidas a respeito da desmaterialização de procedimentos e da digitalização da interação de utentes e profissionais com os serviços de saúde, seja no Portal do Utente, seja através de prescrição eletrónica.

No que respeita aos profissionais, foi objeto de queixa a eliminação produzida pela Portaria n.º 390/2019, de 29 de outubro, na possibilidade antes aberta de emissão de receitas manuais por inadaptação do prescritor ou pela não superação de certo limite mensal. Estavam essencialmente em causa clínicos já aposentados mas que reivindicavam, com razão, manter intacta a capacidade legal para emissão de receituário, o que indicavam fazer em benefício próprio, de familiares ou amigos, evitando deslocações aos serviços de saúde e sua inútil sobrecarga.

Para adequada composição de interesses, verificou-se estar expressamente determinada a realização de ações de formação, dirigida aos clínicos referenciados nas respetivas Ordens como inadaptados à prescrição eletrónica. Nessa sequência, sugeriu-se aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde o alargamento do âmbito de acesso a tais ações de formação, aceitando a inscrição de qualquer interessado. Esta sugestão, que foi de imediato aceite, tutelou a situação dos prescretores que, não superando o limite que antes autorizava a emissão manual de receituário, nunca tinham sentido necessidade de se inscrever na Ordem como casos de inadaptação à prescrição eletrónica.

No que respeita ao Portal do Utente, foram apresentadas queixas sobre a modificação no procedimento de autenticação, quer por cidadãos estrangeiros<sup>129</sup>, quer por nacionais. Criticava-se a autenticação através do cartão de cidadão ou chave móvel digital, bem como a necessidade do uso de telemóvel para confirmação.

Reconheceu-se e aceitou-se estarem em causa procedimentos de segurança justificados pela necessidade de reforço das garantias de acesso a dados pessoais particularmente sensíveis. Para cabal tutela da generalidade das pessoas, em especial para quem não quisesse ou conseguisse utilizar a nova autenticação, apurou-se ser garantido meio alternativo para o relacionamento dos utentes com os serviços de saúde, por escrito, telefone ou mesmo presença física. Concluiu-se igualmente que para as funcionalidades com maior relevância no quotidiano,<sup>130</sup> mas sem colocarem em causa a violação da privacidade, disponibilizava o Portal a possibilidade da sua efetivação sem necessidade do uso deste mecanismo mais forte de autenticação, incluindo até a possibilidade do uso do Portal por algum familiar ou amigo.

Em termos gerais, a colaboração obtida foi satisfatória, muito embora os mecanismos mais diretos de contacto com algumas entidades mais visadas, há anos estabelecidos, tenham tido efetivação desigual. Como exemplo positivo, indique-se a ADSE, existindo maior dificuldade com os serviços centrais da Direção-Geral de Saúde.

Por último, refira-se que persiste, entre os utentes, alguma confusão a respeito do mandato da ERS, não sendo demais sublinhar o que reiteradamente se tem feito notar à mesma, quanto à necessidade de adoção de linguagem mais clara e com menos tecnicismos, de modo que possa ser claramente compreendida pelo destinatário concreto a quem se dirige. O dever de resposta compreende também esta dimensão de efetividade substantiva na compreensão dos fundamentos da decisão comunicada.

\*

---

<sup>129</sup> Nestes estando em causa a impossibilidade de obtenção de cartão de cidadão, erroneamente percebido como única alternativa. Foi prestado o esclarecimento e encaminhamento devidos.

<sup>130</sup> Como a marcação de consulta.

## 1.8. Região Autónoma dos Açores

### [Enquadramento Geral]

Em 2019 foram abertos 85 novos processos na Extensão da Região Autónoma dos Açores, número que representa um decréscimo face a 2018. Ainda assim, é possível afirmar que nos mantemos dentro dos valores registados desde 2011.<sup>131</sup>

Para além da atividade resultante da instrução destas queixas, há ainda que considerar o número de processos transitados de 2018 (136), na medida em que da sua soma resulta um total de 221 procedimentos analisados ao longo do ano em destaque.

Desta atividade arquivaram-se 101 processos, dos quais 38% permitiram a reparação da ilegalidade ou da injustiça reclamadas, numa clara consolidação da tendência registada desde 2017 (24%). Daqueles, 46 foram abertos e instruídos em 2019, correspondendo assim a mais de metade (54%) dos pedidos de intervenção dirigidos à Provedora de Justiça neste mesmo ano.

O quadro *infra* sumaria o número de processos instruídos e arquivados em 2019, bem como o quantitativo transitado para 2020:

QUADRO 15

RESUMO DO MOVIMENTO DE PROCESSOS	
<b>Instruídos em 2019</b>	<b>221</b>
No seguimento de queixas novas	85
Transitados de anos anteriores	136
<b>Arquivados em 2019</b>	<b>101</b>
Queixas apresentadas nesse ano	46
Queixas relativas a anos anteriores	55
<b>Transitados para 2020</b>	<b>120</b>
De 2019	39
De anos anteriores	81

### [Entidades visadas]

A Administração Pública Regional reforçou, face a 2018, tanto em termos absolutos, como relativos, a sua expressão no conjunto das queixas abertas ao longo do ano de 2019 (45%).<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Entre 2011 e 2018 foram abertos, respetivamente: 82, 127, 70, 93 88, 93, 75 e 121 processos.

<sup>132</sup> Em 2018, o número de queixas a coberto das quais se contestava a ação ou a inação das entidades públicas regionais representou 38% do total, conforme consta do *Relatório à Assembleia da República – 2018*.



Tal facto, associado ao crescimento do número de pedidos de intervenção visando a ação ou a omissão das autarquias locais (17%), permite concluir pela natureza eminentemente regional/local das preocupações manifestadas pelos cidadãos que reclamaram a intervenção da Provedora de Justiça.

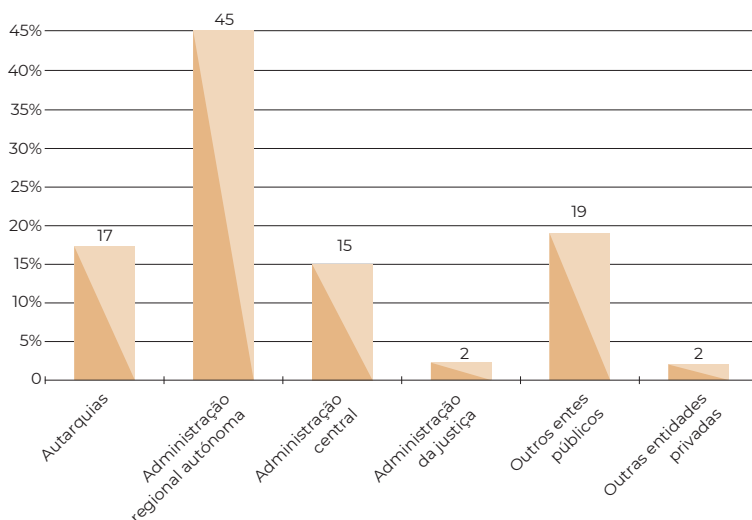
No mesmo sentido importa fazer notar o predomínio de queixas cujas entidades visadas se traduziram em entidades de natureza regional.

A corroborar tal entendimento, atente-se no facto de os processos abertos, tendo por base ação ou omissão da Administração Central, não terem ultrapassado 15% do total, o que representa uma expressiva diminuição da sua representatividade no elenco de entidades visadas nas queixas recebidas em 2019.<sup>133</sup>

No que à realidade administrativa regional diz respeito, em sintonia com as conclusões alcançadas a respeito das matérias sobre as quais versaram as queixas recebidas, e tendo presente o cenário traçado no ano anterior, em 2019 continuaram a destacar-se os pedidos de intervenção versando sobre a atuação das entidades públicas regionais competentes nas áreas da educação, segurança social e saúde.

#### GRÁFICO XXVI

Entidade visadas e principais situações



<sup>133</sup> Nos termos constantes daquele documento, a Administração Central foi visada em 22% das queixas apresentadas naquele ano

## [Distribuição geográfica das queixas]

Sendo certo que as ilhas de S. Miguel (28) e Terceira (25) mantêm o papel de destaque (62%) resultante, entre outros fatores, da densidade populacional e da concentração de serviços naquelas existentes, verifica-se uma diminuição do seu peso relativo face ao registado em 2018.

Para tal parece ter contribuído a duplicação do número de queixas oriundas das ilhas de S. Jorge (duas) e de Santa Maria (duas). Crescimento esse replicado, embora em menor escala, nas ilhas do Faial (seis) e do Pico (seis).

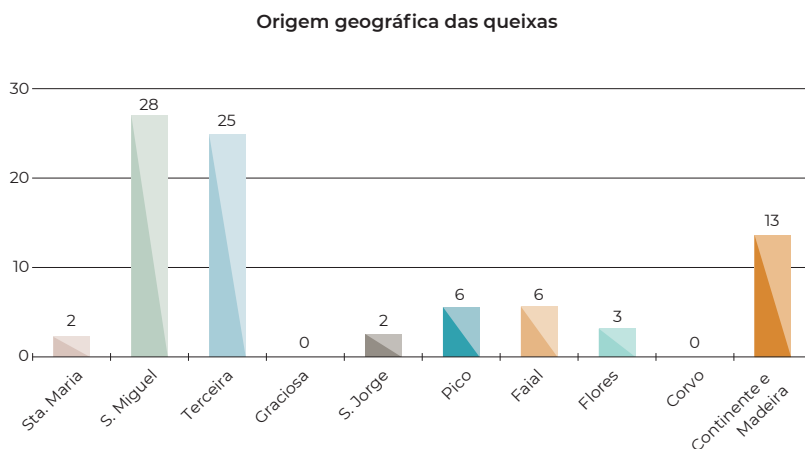
No caso da ilha das Flores, o nível de participação dos seus habitantes manteve-se inalterado, tendo aqueles interpelado este órgão do Estado em três ocasiões.

No extremo oposto assinala-se, tal como o ocorrido em anos anteriores, a inexistência de queixas por parte dos corvinos e dos graciosenses.

Atenta a descontinuidade territorial da Região Autónoma dos Açores, dir-se-á que a consolidação da tendência de desconcentração geográfica das queixas formuladas registada em 2019, assume importância capital no processo de sensibilização dos seus habitantes para o papel que o Provedor de Justiça é chamado a desempenhar junto dos mesmos.

Ainda a este respeito importa assinalar o facto de se ter registado um aumento significativo do número de queixas provenientes do território continental (12). Não terá sido alheia ao mesmo a circunstância de, em 2019, a temática das viagens, de e para os Açores, ter motivado a instrução de diversos processos. Processos que resultaram do atraso e do cancelamento dos voos que habitualmente asseguram a ligação entre aqueles territórios, afetando por isso quem, estando em Portugal continental, pretendia deslocar-se para aquela Região Autónoma.

### GRÁFICO XXVII



## [Perfil dos queixosos e meios de queixa]

Não obstante os homens terem sido quem mais solicitou a intervenção deste órgão do Estado (42 queixas), importa fazer notar que tal condição veio, em 2019, a esbater-se de forma muito significativa.

De facto, se em 2018 o peso relativo dos pedidos de atuação do Provedor de Justiça formulados por aqueles representava 61% do total, no ano cujo retrato se pretende traçar o mesmo sofreu uma expressiva diminuição, não tendo ultrapassado 49% das solicitações recebidas.

Distintamente haverá a referir a manutenção da expressão que as queixas subscritas por pessoas coletivas<sup>134</sup> teve, porquanto a mesma encontrou a sua representatividade nos 5% (4 queixas) já registados no ano anterior.

No que aos meios de queixa disponibilizados aos cidadãos diz respeito, e não obstante a primazia do recurso, por aqueles, à via eletrónica (53 - 62%), há a registar um aumento do número de queixas apresentadas por via postal (27 - 32%), assim como dos pedidos de intervenção formulados presencialmente (4 - 5%), em moldes reveladores da inversão da tendência que se vinha registando desde 2017.

## [Diálogo Institucional e formas de atuação]

Atenta a vocação eminentemente regional que ao Provedor de Justiça se reclama na realidade arquipelágica em análise, mais se faz notar que, à imagem e semelhança daquilo que vem acontecendo na Extensão da Madeira, em 2019 reforçou-se o diálogo institucional com as entidades públicas regionais.

Um reforço que passou por uma deslocação à ilha Terceira, em moldes a replicar futuramente em todas as ilhas daquela Região.

Por esta ocasião, teve-se oportunidade de promover a realização de diversas reuniões com os principais interlocutores deste órgão do Estado ali sedeados, com particular destaque para aqueles que são, usualmente, visados nas queixas recebidas.<sup>135</sup>

Tais encontros vieram a revelar-se profícuos, permitindo, não só, a aproximação institucional com os responsáveis pelas entidades públicas em causa, mas também um aprofundamento do conhecimento da realidade vivida na Região Autónoma dos Açores, na perspetiva da atuação de cada uma delas, o que se entende ser fulcral na contextualização da intervenção a reclamar junto das mesmas.

No mesmo sentido, e com resultados idênticos, realizaram-se encontros com o presidente da Câmara Municipal da Angra do Heroísmo e com o vice-presidente da Câmara Municipal da Praia da Vitória.

<sup>134</sup> Queixas subscritas por associações sindicais e uma sociedade comercial.

<sup>135</sup> Direção Regional da Saúde; Direção Regional da Educação; Direção Regional da Organização e Administração Pública; Direção Regional da Agricultura; Direção Regional do Desenvolvimento Rural; Inspeção Regional do Ambiente e Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P.R.A.

Sendo a atuação do Provedor de Justiça essencialmente o resultado do exercício do direito de queixa, promoveu-se a audição de diversos queixosos, seja no âmbito de processos instaurados, seja no âmbito de processos potencialmente a instaurar.

Não existindo, atualmente, instalações próprias que permitam assegurar, de forma autónoma, e ao nível regional, a atividade da Extensão, aproveita-se o atual contexto para dar justa nota da prestimosa colaboração prestada pelos serviços do Gabinete do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores. Colaboração que não se esgota na receção das queixas<sup>136</sup> (tanto por via postal, como presencial), uma vez que, não raras vezes, a mesma passa pelo apoio e encaminhamento dos potenciais queixosos.

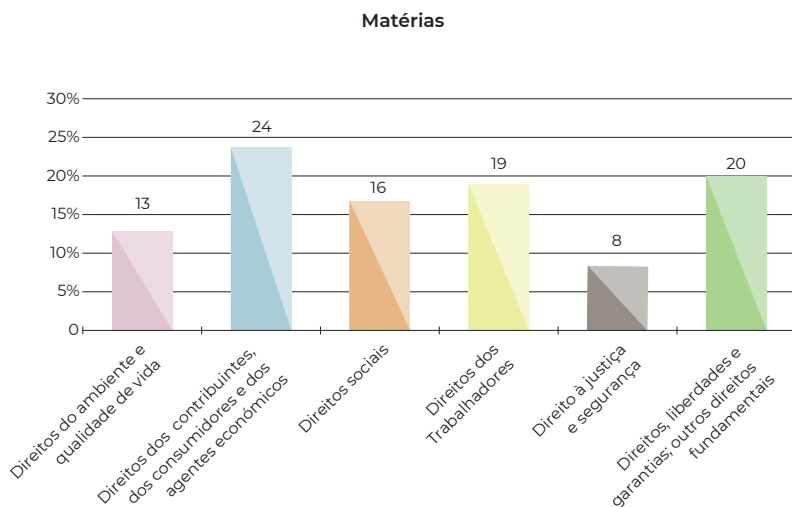
### [Áreas temáticas]

O ano de 2019 marca a concretização da mudança de paradigma que se perspetivou em 2018.

Na verdade, se até 2017 as questões relativas aos direitos dos trabalhadores suscitavam, destacadamente, o maior número de queixas apresentadas, já então se começava a registar um aumento considerável do número de processos versando sobre os direitos dos contribuintes, consumidores e agentes económicos.

Mantendo-se esta tendência, e conforme decorre da leitura do gráfico *infra*, no ano presentemente retratado não só se assistiu a uma maior repartição temática das queixas recebidas, como à perda da primazia das questões relacionadas com os direitos dos trabalhadores, pela primeira vez desde 2011.

### GRÁFICO XXVIII



<sup>136</sup> Tanto presencialmente, como por via postal, na medida em que, não raras vezes, as exposições são remetidas para as instalações da Extensão.

De facto, como se teve anteriormente oportunidade de aflorar, a temática dos direitos dos contribuintes, dos consumidores e dos agentes económicos, assumiu papel preponderante nas queixas instruídas em 2019.

Tal assim terá ocorrido, em grande parte, devido ao considerável volume de exposições apresentadas (14) visando a atuação da transportadora aérea regional. Na esmagadora maioria dos casos esteve em causa, tal como em 2018, o tratamento pela mesma dispensado às reclamações dos seus passageiros, motivadas pelo cancelamento, ou pelo atraso, nos voos operados.

Ainda assim, fruto da dispersão temática das queixas recebidas, há a registar a perda do peso relativo, tanto das questões relacionadas com os direitos dos contribuintes, dos consumidores e dos agentes económicos, como da temática dos direitos dos trabalhadores, esta última centrada na relação de emprego público.<sup>137</sup>

Neste contexto merece ainda particular referência o aumento (superior a 100%) dos pedidos de intervenção dirigidos à Provedora de Justiça a respeito do exercício dos direitos sociais. Crescimento convergente, de resto, com a tendência registada no território continental. Relativamente a esta temática terão sido o acesso a diversas prestações sociais<sup>138</sup>, bem como o atraso na atribuição de pensões, a ditar a subscrição das queixas recebidas.

No mesmo sentido vai a análise feita ao número de queixas apresentadas a propósito do direito do ambiente e da qualidade de vida, na medida em que as mesmas representaram 13% do total.

Digna de nota é, de igual modo, a manutenção da tendência de crescimento das queixas relacionadas com o direito à educação e à saúde, que veio a justificar o aumento significativo do peso relativo das questões atinentes ao exercício de outros direitos fundamentais.<sup>139</sup>

Refira-se que apenas a temática do direito à justiça e segurança registou um aumento mais discreto da sua representatividade.

Reforça-se assim a ideia de um tendencial equilíbrio das matérias relativamente às quais a Provedora de Justiça foi chamada a pronunciar-se, equilíbrio este indiciador de uma mais abrangente consciência cívica de quem se queixou a este órgão do Estado, em moldes que importa desenvolver futuramente, em linha com a promoção de uma cidadania participativa.

## [Tomadas de posição]

### Subsídio social de mobilidade

A problemática do acesso ao subsídio social de mobilidade, tendo alcançado menor expressão no universo das queixas apresentadas, continuou, ainda assim, a reclamar a intervenção deste órgão do Estado, em moldes que justificam a presente referência.

<sup>137</sup> De entre estas merecem destaque aquelas que dizem respeito aos processos de recrutamento de pessoal, assim como com às vicissitudes inerentes às carreiras de quem exerce o direito de queixa (v.g. vínculo, remuneração e prestação do trabalho).

<sup>138</sup> Subsídio de parentalidade, pensão de velhice e subsídio de doença.

<sup>139</sup> Temática que veio a representar 20% das queixas recebidas.

Tal assim aconteceu, não só pela gravidade intrínseca das situações sinalizadas, mas também por estar naquelas em causa, aparentemente, a reiteração de práticas já sinalizadas, em 2018, junto da CTT – Correios de Portugal, S.A.<sup>140</sup>

Na verdade, não obstante os alertas então feitos por este órgão do Estado no sentido da adoção de procedimentos internos que assegurassem o integral e o contínuo esclarecimento dos funcionários daquela empresa, veio a apurar-se a ocorrência de situações em que o desconhecimento, ou a errada interpretação da lei, continuaram a inviabilizar o pagamento do subsídio em destaque.

Refira-se, por exemplo, a recusa na liquidação da subvenção em causa aos herdeiros de passageiro entretanto falecido, não obstante a apresentação da documentação legalmente exigida para o efeito.

Na mesma medida atente-se no não pagamento daquela prestação a quem, exibindo dois bilhetes (ida/volta), foi considerado não elegível em virtude de se ter entendido que a documentação apresentada respeitava a viagens separadas, cujos custos, calculados daquela forma, não atingiam o patamar fixado na lei para o reembolso do montante legitimamente reclamado.

Tais situações justificaram a reiteração das chamadas de atenção dirigidas ao conselho de administração desta empresa, alertando para a sua ocorrência, e reclamando junto do mesmo a efetividade de medidas anteriormente anunciadas perante a Provedora de Justiça.

\*

### Relação jurídica de emprego público

Motivações idênticas, no sentido de contribuir para a boa administração do Estado, ditaram a intervenção do Provedor de Justiça, desta feita junto da Direção Regional da Juventude, no âmbito da instrução de uma queixa que versava sobre a constituição da relação jurídica de emprego público.

Estava especificamente em causa a exclusão de concorrente com fundamento na falta de assinatura do *curriculum vitae* e no facto de a mesma não ser licenciada em Sociologia.

Não sendo a falta da assinatura motivo legalmente fixado para a exclusão contestada, esta não poderia ter sido decidida com base na mesma, nem tão pouco o poderia ter sido tendo como fundamento o facto de a candidata não possuir a licenciatura enquadrável no aviso de abertura do concurso.

De acordo com o entendimento da Administração Regional Autónoma o procedimento cumpria o disposto na lei, na medida em que a mesma admite a possibilidade de exigir, quanto ao requisito das habilitações, a titularidade de um certo nível ou grau académico, sempre que tal se revelar imprescindível para o exercício da respetiva atividade.

Todavia, no entendimento deste órgão do Estado, tal possibilidade de requerer habilitação dentro de certa “área de formação académica”, não é passível de ser interpretada no sentido

<sup>140</sup> Posições essas, às quais é feita referência no *Relatório à Assembleia da República – 2018*.

de se poder exigir um concreto curso de licenciatura ou licenciatura de determinada designação, nas situações em essa exigência não está contemplada no mapa de pessoal da entidade responsável pelo recrutamento.

Em sequência, foi dirigido à Direção Regional da Juventude uma chamada de atenção para que em futuros procedimentos concursais fosse eliminada a referência a licenciaturas específicas, reconduzindo-as às áreas de formação que caracterizam os postos de trabalho a preencher.

Ainda no âmbito da relação jurídica de emprego público mereceu a intervenção da Provedora de Justiça uma situação ocorrida em instituição de ensino superior existente na Região Autónoma dos Açores.

Baseava-se a queixa analisada na não progressão na carreira por parte de determinada docente, em moldes agravados pela diferença de tratamento existente face a outros colegas, em igualdade de circunstâncias, ainda que integrados em unidades orgânicas geograficamente separadas.

Tendo-se chegado à conclusão, igualmente sufragada pela instituição visada, de estarmos perante uma errada interpretação e aplicação da lei, mais se concluiu que, tanto em relação a quem aplicou a lei, como quem da mesma foi beneficiado, nada poderia ser feito. No primeiro caso, em virtude da prescrição de eventuais responsabilidades disciplinares, no segundo, por força da não violação de direitos adquiridos ou frustração de expectativas legítimas, sem fundamento bastante.

Ainda assim entendeu-se censurar a ocorrência da situação relatada, demandando à instituição de ensino visada a clarificação e uniformização dos critérios a aplicar, pelas suas diferentes unidades orgânicas, na progressão horizontal na carreira por parte dos seus docentes.

\*

## [Ruído]

Foi, de igual modo, na defesa da efetiva aplicação do quadro legal vigente, desta feita, em matéria de ruído, que este órgão do Estado diligenciou junto de duas autarquias locais.

Resultando claro, em ambos os casos, que as Câmaras em causa não eram alheias às responsabilidades que lhes são cometidas à luz do Regulamento Geral do Ruído, foi também evidente que estas atuações ficavam aquém da totalidade das competências previstas.

Assim sendo, e num esforço crescente e constante de consciencialização do poder local e seus representantes acerca da importância da temática do ruído, chamou-se a atenção de ambos os autarcas para a necessidade de virem a ser efetivamente exercidas as competências legalmente reconhecidas às câmaras municipais, tanto num quadro mais estrito de proteção, no que à fiscalização e ao controlo da produção de ruído diz respeito, como num quadro mais amplo de promoção, na defesa do ambiente e do bem-estar das populações, subjacente nomeadamente à aprovação de Mapas de Ruído.

\*

## 1.9. Região Autónoma da Madeira

### [Enquadramento geral/Evolução das queixas]

O ano 2019 possibilitou a abertura de 178 novos procedimentos, na sequência de idênticas solicitações ao Provedor de Justiça. Por comparação com período análogo, a Extensão da Madeira registou, face ao ano 2018, um acréscimo de 20 novas queixas (12,5%) e de 25 (15%) face ao ano 2017.

Do somatório das parcelas em presença resulta a instrução, em 2019, de um número global de 273 procedimentos. Para a obtenção deste valor total, atente-se no volume dos processos transitados de 2018 e de anos anteriores (95), bem como no panorama das atividades desenvolvidas durante o ano transato.

Em 2019, procedeu-se ao arquivamento de 149 processos (em 52% das situações foi possível fechar as queixas apresentadas no próprio ano), sendo que em 61% (91) dos casos resolveu-se satisfatoriamente a queixa aduzida, após intervenção do Provedor de Justiça.

O quadro *infra* sumaria o número de processos instruídos e arquivados em 2019, bem como o quantitativo transitado para 2020:

QUADRO 16

RESUMO DO MOVIMENTO DE PROCESSOS	
<b>Instruídos em 2019</b>	<b>273</b>
No seguimento de queixas novas	178
Transitados de anos anteriores	95
<b>Arquivados em 2019</b>	<b>149</b>
Queixas apresentadas nesse ano	92
Queixas relativas a anos anteriores	57
<b>Transitados para 2020</b>	<b>126</b>
De 2019	88
De anos anteriores	38

### [Entidades Visadas]

A acompanhar a tendência verificada quanto às matérias submetidas à apreciação da Provedora de Justiça (cuja análise adiante explanaremos), podemos concluir que o ano 2019 comportou algo de novo no capítulo das entidades visadas: muito embora mantendo a proporção registada no ano 2018, a Administração Regional Autónoma assumiu ainda maior



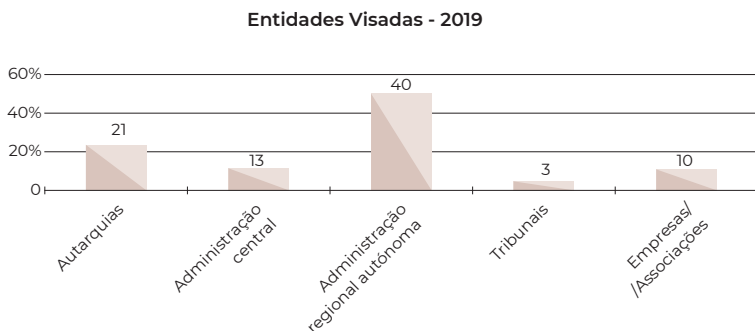
predominância global (49% de solicitações), com substancial destaque relativamente à Administração Regional Autárquica (21%)<sup>141</sup> e à Administração Central (18%).<sup>142</sup>

Tal como vem sucedendo, o Instituto da Segurança Social da Madeira assume-se como principal destinatário das interpelações dirigidas a este órgão do Estado, no capítulo da Administração Regional Autónoma. O ano 2019 trouxe, contudo, a particularidade de podermos identificar aquele organismo como primeira entidade visada, em termos absolutos, titulando 26% do volume global das queixas (53% se apenas considerarmos o contexto regional).

Salienta-se ainda o quantitativo de solicitações dirigido à Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais (15%), bem como o decréscimo de protagonismo assumido pela Investimentos Habitacionais da Madeira (5%)<sup>143</sup>, comparativamente a anos anteriores. Por último, sublinha-se o total de situações em que foi visado o órgão disciplinar do Conselho Regional da Madeira da Ordem dos Advogados (8% das queixas).

O aumento de constrangimentos verificados no âmbito da apresentação de pedidos de aposentação junto da CGA e CNP (designadamente quanto ao regime da pensão unificada), bem como de reclamações de reembolso no subsistema de saúde da ADSE, já identificado em 2018<sup>144</sup>, adensou o papel assumido pela Administração Central<sup>145</sup>, situando-o em plano próximo ao da Administração Local.

#### GRÁFICO XXIX



Na Extensão da Região Autónoma da Madeira são tratados todos os procedimentos em que a entidade visada se situa no território regional, independentemente da respetiva matéria, abrangendo-se assim todas as áreas temáticas da Provedoria de Justiça.

<sup>141</sup> Ligeiro decréscimo por comparação com o ano 2018 (24%).

<sup>142</sup> Recolhendo menos cinco pontos percentuais relativamente a 2018.

<sup>143</sup> 25% em 2018.

<sup>144</sup> Cf. o relatório anual à Assembleia da República, pág. 122.

<sup>145</sup> 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%).

Contrariamente a anos anteriores, o ano de 2019 demonstrou um panorama de distribuição pouco equitativo relativamente às matérias tratadas pela Extensão, podendo identificar-se, de modo natural, duas grandes ordens de assuntos.

Pela primeira vez, em muitos anos, os *direitos sociais* registaram o maior destaque no conjunto de temáticas tratadas (44%)<sup>146</sup>, contrariando aquilo que a atividade da Extensão vinha testemunhando, de forma quase ininterrupta, como uma tendência quase inata para apresentação de queixas relativas a questões urbanísticas, em função das condições orográficas da região<sup>147</sup>. O quantitativo de matérias relativas à atribuição e processamento de pedidos de pensão de velhice (39%), prestações sociais (v.g. abono de família), com 31% do total de interpeleções, e contribuições, restituição de prestações indevidas e dívidas à Segurança Social (16%), é exemplificativo quanto à caracterização das situações apresentadas.

Por outro lado, os atrasos no processamento das prestações em causa, sinalizados pela Provedora de Justiça, a nível nacional, desde finais de 2018, ajudarão a explicar o incremento aqui descrito<sup>148</sup>, acompanhando-se, desta forma, a tendência registada no território continental.

As matérias concernentes aos *direitos ambientais, urbanísticos e culturais* assumiram apenas 22% no quadro geral de queixas dirigidas à apreciação da Provedora de Justiça. Enumeramos neste grupo sobretudo as temáticas urbanísticas e do ordenamento do território (47%), sendo os principais interlocutores as autarquias.

As questões nucleares continuam a incidir sobre a legalidade de obras erigidas por particulares (licenciamentos, cumprimento dos parâmetros urbanísticos definidos no respetivo Plano Diretor Municipal). Ainda dentro desta categoria, o acesso à água e a salubridade, bem como as questões concernentes à incomodidade sonora e ao direito ao repouso dos cidadãos assumem o segundo lugar no contexto geral das participações dirigidas à Extensão (23%). O momento atual é particularmente sentido no domínio do ruído, aguardando-se com expectativa que durante ano de 2020 possamos assistir à conclusão do processo de acreditação do Laboratório Regional de Engenharia Civil (LREC). Em tal contexto, a Região Autónoma da Madeira disporá, por fim, de organismo qualificado para realização de ensaios de medição acústica e operações materiais de controlo e certificação no terreno, na sequência de recomendação formulada pelo Provedor de Justiça.<sup>149</sup>

Por último, salienta-se que o esforço desenvolvido pela Investimentos Habitacionais da Madeira em coordenação com os serviços sociais das autarquias, tem atenuado as necessidades e carências habitacionais dos cidadãos residentes na Região, com reflexo na diminuição substancial do número de interpeleções da Provedora de Justiça (17%).

Os *direitos dos contribuintes e dos consumidores* (11%) incidiram sobretudo em constrangimentos identificados na liquidação de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (33%). Tal como verificado no ano transato, é residual a preocupação dos madeirenses com o processamento do subsídio de mobilidade, sendo que as principais solicitações resultaram de

<sup>146</sup> Recorde-se que no ano transato, os direitos sociais haviam ocupado 23% das interpeleções.

<sup>147</sup> Vd. a título exemplificativo, o *Relatório à Assembleia da República de 2006*, Vol. II, em. <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rel2006voII.pdf>.

<sup>148</sup> Vd. a referida tomada de posição através da ligação <https://www.provedor-jus.pt/?idc=32&idi=17733>.

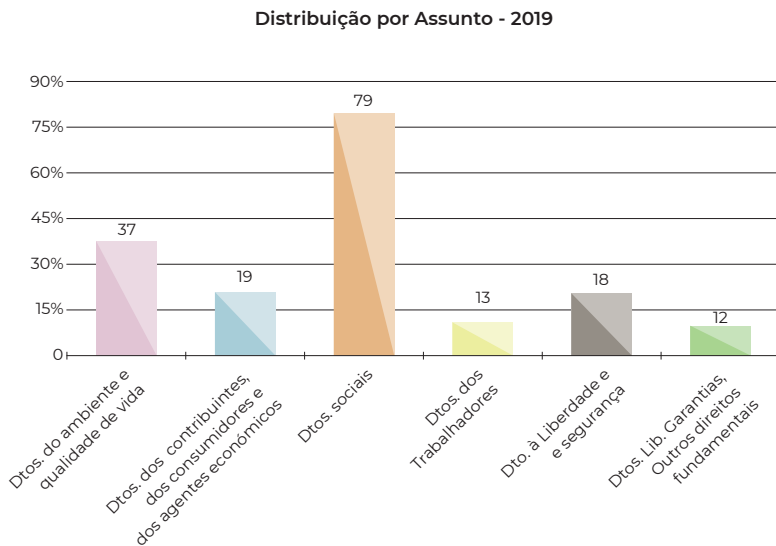
<sup>149</sup> Cf. a Recomendação n.º 7/A/2012, disponível no sítio institucional do Provedor em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=14873>.

apreciação de pedidos indemnizatórios após cancelamento de voos (31%). Em terceiro plano, surge a instauração de reclamações gratuitas e oposições em sede de processos de execução fiscal (19%).

É de sublinhar a consolidação das matérias relativas ao *direito à liberdade e segurança* (10%), e dos *direitos dos Trabalhadores* (7%), por comparação com o ano anterior.<sup>150</sup> No primeiro caso, estão sobretudo em causa pedidos de proteção jurídica (39%) e a deontologia dos advogados (39%). No segundo caso, predominaram as queixas reportadas à prestação do trabalho no âmbito de uma relação jurídica de emprego público (57%) e à temática da oposição em sede de concurso público (23%).

As solicitações incidentes sobre *direitos, liberdades e garantias e outros direitos fundamentais* (6%)<sup>151</sup>, ocuparam o último lugar no contexto global de matérias que motivaram a intervenção do Provedor de Justiça em 2019.

### GRÁFICO XXX



### [Distribuição Geográfica]

A distribuição de queixas quanto à origem geográfica continuou a demonstrar o predomínio do concelho do Funchal (52%)<sup>152</sup>, a larguíssima distância das localidades de Câmara de Lobos (11%), Santa Cruz (8%) e Machico (7%). Com exceção de Porto Moniz, todos os concelhos

<sup>150</sup> Cf. o *Relatório à Assembleia da República - 2018*.

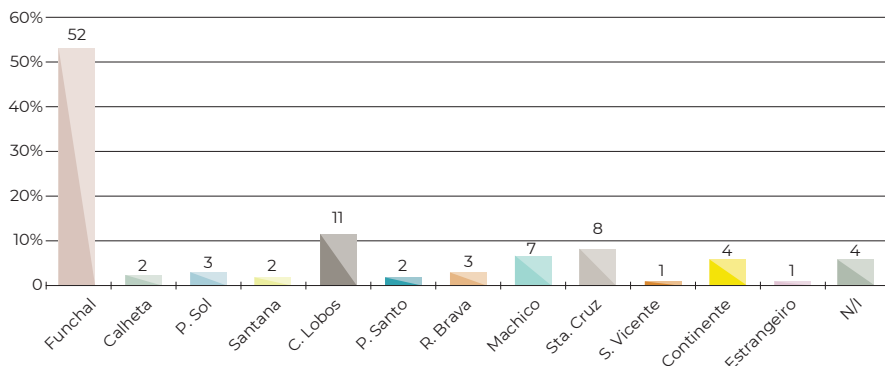
<sup>151</sup> Destacaram-se as temáticas referentes à prestação de cuidados de saúde (34%) e aos assuntos penitenciários (25%).

<sup>152</sup> 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](http://estatistica.gov-madeira.pt/DRE_SRPC/EmFoco/Populacao_Sociedade/Demografia/Censos/Emfoco.htm).

da RAM se mostraram representados.<sup>153</sup> Tal como vem sendo regra desde 2015<sup>154</sup>, pontualmente contrariada, salienta-se o reduzido número de queixosos residentes no continente (4%).

### GRÁFICO XXXI

Origem Geográfica das Queixas - 2019



### [Perfil dos queixosos e meios de queixa]

No que respeita ao género, podemos dizer que se vem acentuando um ligeiro predomínio de queixas formalizadas por homens (54%), enquanto as queixas por mulheres representaram cerca de 44% das interpelações. Em 2% dos casos, os utentes que se dirigiram ao Provedor de Justiça eram pessoas coletivas.

Também se mantêm consistentes as duas principais modalidades principais de apresentação de queixas: a utilização do formulário *online* disponibilizado pelos serviços do Provedor da *internet*, com 69% do total registado<sup>155</sup>, e a formalização escrita, com 20%. Em 8% por casos, a queixa foi apresentada em termos presenciais, mormente aquando da deslocação do assessor à Extensão. As restantes quatro reclamações (3%) foram formalizadas telefonicamente.

### [Deslocações à própria Região]

Desde o ano 2011, a Extensão mantém um gabinete de receção de cidadãos e encaminhamento de queixas, em espaço cedido pelo Representante da República, no Palácio de São Lourenço (Funchal). Os últimos anos têm testemunhado o incremento gradual e sustentado

<sup>153</sup> Tal como em 2018 e 2016. Cf. Relatório anual de 2018.

<sup>154</sup> 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.

<sup>155</sup> Note-se que, em muitos casos, o preenchimento do formulário é realizado com o auxílio da colaboradora em funções no gabinete da Extensão.

de interpelações ao Provedor, circunstancialismo ao qual não será alheio o reforço da presença regular do assessor na Região.

Na sequência de deslocações à Região Autónoma da Madeira realizadas no ano de 2019, foram recebidos presencialmente 47 queixosos, ao que acresceu a realização de 17 diligências externas com representantes dos organismos interlocutores (cinco visitas de averiguação).

Por seu lado, o papel desempenhado pelas audiências presenciais regulares e pelo atendimento a cidadãos não pode ser secundarizado, sobretudo em virtude da maior eficácia na transmissão dos motivos que conduziram à improcedência da pretensão aduzida, ou simplesmente no acompanhamento estreito das diligências instrutórias prosseguidas.

### **[Diálogo Institucional e Formas de Atuação]**

A agilização dos mecanismos processuais aplicados à justiça do caso concreto tem resultado, em grande parte, da boa articulação e coordenação com os organismos interpelados, pertencentes à Administração Regional Autónoma e à Administração Autárquica. Reitera-se a eficácia da designação de interlocutores preferenciais para a cooperação a dispensar à Provedora de Justiça, em paralelo com a realização periódica de reuniões de trabalho com as entidades mais visadas.

A designação de interlocutores privilegiados (com recurso ao responsável hierarquicamente superior em casos justificados) e a flexibilização de prazos em função da especificidade do caso concreto tem sido utilizada de forma recorrente no contexto regional, com resultados muito positivos.

Mantém-se a vigência de protocolos de colaboração com os órgãos autárquicos, os quais possibilitam a efetivação de mecanismos expeditos de resposta. A colaboração prevê igualmente a sensibilização dos elementos que compõem os executivos camarários para o âmbito de intervenção do Provedor de Justiça, com repercussões práticas, em tempos recentes, plasmadas na interpelação e solicitação deste órgão do Estado no concernente à mediação de processos de ruído, obras ilegais e requalificação urbana, ou ruído de vizinhança.

Finalmente, a deslocação presencial aos locais de reclamação em colaboração com elementos representativos do organismo ou edilidade visados, possibilita desde logo a clarificação do objeto do procedimento, bem como a acareação informal, e sempre que assim permitida, de questões técnicas controvertidas.

### **[Áreas Temáticas]**

#### **Habitação social**

No capítulo da habitação social importa assinalar que é sempre fundamental envolver de forma participada os requerentes, com colaboração da entidade decisora, bem como fazer notar que as soluções alcançadas são, muitas vezes, de caráter provisório (ex. atribuição de

renda apoiada, a candidatura a programa de apoio a jovens desempregados). Acreditamos que o trabalho contínuo nesta área tem permitido um decréscimo de situações limite, com reflexo na diminuição de casos trazidos ao Provedor de Justiça.

De forma paradigmática e ilustrativa da importância do diálogo institucional e da atuação deste órgão do Estado nos últimos dias do ano, os trabalhos de mediação com a Investimentos Habitacionais da Madeira e os serviços sociais do Instituto de Segurança Social da Madeira possibilitaram que fosse dada resposta a uma situação de carência habitacional motivada por despejo. O esforço conjunto de localização do paradeiro e sensibilização do cidadão em causa viabilizaram a rápida intervenção e prevenção de um cenário mais dramático, que nenhuma das partes intervenientes queria ver eclodir.

## Saúde

Em matéria de prestação de cuidados de saúde, as diligências instrutórias realizadas junto do SESARAM centram-se na monitorização do cumprimento dos deveres de acompanhamento e de vigilância dos doentes, em sede de averiguação interna.

No âmbito da atuação do profissional de saúde, e para além das questões deontológicas suscetíveis de escrutínio perante a ordem competente, a possível inobservância dos deveres de cuidado e proteção a que este se encontra obrigado e a potencial ação de responsabilidade a que o mesmo poderá ser sujeito, ou seja, responsabilidade contratual, na medida em que viola deveres laterais a que esteja obrigado, mas também de responsabilidade aquiliana, sempre que a referida violação represente igualmente um facto ilícito extracontratual, tem-se traduzido numa atuação de natureza essencialmente pedagógica por parte deste órgão do Estado, informando sempre o queixoso dos direitos e deveres subjacentes à questão.

No limite, a sindicância e consubstanciação de prova dos pressupostos de verificação de responsabilidade civil pertence, em último plano, aos órgãos jurisdicionais competentes.

## [Tomadas de posição]

### Alojamento local

Tomada de posição da Provedora de Justiça junto da autarquia do Funchal, em matéria de alojamento local.

Nos termos da queixa, alguns munícipes do Funchal, em virtude de estar em causa o aparente exercício de uma atividade comercial, foram notificados do aumento da tarifa de fornecimento de água na respetiva fração.

Entendia o município do Funchal que os contratos de fornecimento de água para os locais de consumo registados como alojamento local deveriam ser tarifados na categoria «comércio/serviços», tratando-se efetivamente de uma atividade de prestação de serviços, com licenciamento atribuído mediante a prossecução dos requisitos elencados pelo legislador.

A atuação da autarquia do Funchal resultou isenta de reparo, concluindo-se que o procedimento administrativo oficioso de alteração de tarifário relativo ao fornecimento de água potável a unidades de alojamento local, dá cumprimento ao regime legal de ilisão da prestação, possibilitando ao consumidor a apresentação de contrato de arrendamento urbano devidamente registado no serviço de finanças.

Não obstante, o Regulamento do Serviço Público Municipal de Abastecimento de Água do Concelho do Funchal não estabelece distinção entre atividades comerciais e de serviços, sendo que o artigo 6.º apenas distingue entre «consumos domésticos [referentes a] habitações» e «consumos não-domésticos [abrangendo] as unidades hospitalares, hoteleiras, comerciais, industriais e os organismos da administração pública».

Em face do quadro acima descrito, foi sugerido ao município do Funchal que assegurasse:

a) A regulamentação sobre a prática de prestação de serviços de alojamento local, com identificação de áreas propícias ao desenvolvimento da atividade e introdução de uma tarifa de serviços; b) A revisão do Regulamento do Serviço Público Municipal de Abastecimento de Água do Concelho do Funchal, com discriminação clara dos atos de comércio vs. atividades de prestação de serviços; c) A possível adequação de dois tipos de tarifa nesta matéria: a tarifa de uso doméstico, atribuída à morada fiscal do proprietário, quando coincidente com a morada do alojamento local, e a tarifa de serviços, aplicada a esta última, sempre que os códigos postais não se mostrarem coincidentes.

Na sequência das sugestões formuladas, veio a entidade visada comunicar que seria alterado o Regulamento do Serviço Público Municipal de Abastecimento de Água.<sup>156</sup>

## Direitos dos reclusos

Em outra situação, a Provedora de Justiça sugeriu alterações ao Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais (RGE)<sup>157</sup>, para que fosse clarificado o regime de utilização de cela destinada ao alojamento de reclusos em situação de greve de fome.

Em concreto, afirmava o recluso que, aquando da transferência para o espaço de isolamento que lhe estava destinado em termos regulamentares, havia sido impedida a instalação do televisor de que dispunha na respetiva cela, sem fundamentação que justificasse tal procedimento.

A Provedora de Justiça defendeu que o alojamento singular e isolado terá de cumprir os parâmetros em geral estabelecidos em matéria de reclusão, no cumprimento estrito dos princípios da necessidade, proporcionalidade e adequação de qualquer restrição suplementar efetivada neste âmbito.

Efetivamente, não está em equação a aplicação de um quadro sancionatório disciplinar ao recluso, mas a adequação do respetivo tratamento a uma condição autoimposta. E se no plano disciplinar, a medida de permanência obrigatória no alojamento não prevê a retirada de

<sup>156</sup> Disponível em: [http://www.cmfunchal.pt/media/k2/attachments/regulamento\\_dos\\_servicos\\_de\\_abastecimento\\_de\\_agua\\_funchal.pdf](http://www.cmfunchal.pt/media/k2/attachments/regulamento_dos_servicos_de_abastecimento_de_agua_funchal.pdf).

<sup>157</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril, na redação conferida pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto.

quaisquer objetos, idêntica conclusão deverá ser seguida no caso de isolamento meramente infligido pelo próprio interessado, à partida no uso de liberdade que se deve respeitar e sem que se mostrem vulnerados os valores que esse mesmo isolamento visa salvaguardar.

As alterações sugeridas foram acatadas pela Direção-Geral da Reinserção e Serviços Prisionais.

### **Relação jurídica de emprego público – Procedimentos concursais de ingresso**

A intervenção da Provedora de Justiça dirigiu chamada de atenção ao município de Machico, considerando que, em contexto de recrutamento de trabalhador para emprego público, devem ser sempre ponderadas as soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos.

Muito embora os elementos recolhidos ao longo da instrução permitissem concluir pela inexistência de ilegalidades de natureza material no procedimento, foi sugerida, por um lado, a aplicação de critérios objetivos em sede de entrevista profissional de seleção, assentes: i) na predefinição do objeto da entrevista, isto é, dos temas ou assuntos sobre que versará; ii) na fixação prévia dos parâmetros e critérios de apreciação e valoração; iii) na publicidade da própria entrevista; e iv) na fundamentação das respetivas deliberações.

Por outro, concluiu-se que a avaliação curricular não pode ser aplicada (no âmbito do procedimento concursal organizado) a quem não seja titular de uma relação jurídica de emprego por tempo indeterminado, quando se trate de procedimentos concursais de ingresso, devendo ponderar-se o método de seleção facultativo ou complementar da avaliação de competências por portfólio<sup>158</sup>, que visa confirmar a experiência e ou os conhecimentos do candidato em áreas técnicas específicas.

\*

---

<sup>158</sup> Já previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, na redação conferida pela Portaria n.º 145/2011, de 6 de abril.



## 1.10. Recomendações e pedidos de fiscalização da constitucionalidade



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

### RECOMENDAÇÕES

Ao longo do ano, o Provedor de Justiça endereçou três recomendações, não tendo nenhuma sido integralmente acatada. Num dos casos, o da recomendação de alteração da Lei n.º 32/2008 relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações, o Provedor de Justiça requereu subsequentemente ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata da constitucionalidade dos seus artigos 4.º, 6.º e 9.º.

De assinalar ainda que, em 2019, por iniciativa parlamentar, foi parcialmente corrigida a situação que levou à recomendação endossada no ano anterior ao Ministro das Finanças no sentido de eliminar graves injustiças geradas pelo regime de tributação, em sede de IRS, de rendimentos produzidos em anos anteriores.

Segue-se o resumo das recomendações e outras decisões de 2019.

**Assunto: Cobrança de taxas de portagem. Morada a constar das notificações para pagamento.**

**Recomendação n.º 1/A/2019**

Em agosto foi enviada uma recomendação à Portvias – Portagem de Vias, S.A., no sentido de garantir que a operadora deve consultar a base de dados do Instituto dos Registos e Notariado (IRN) para obter os dados atualizados do titular do documento de identificação da viatura aquando do envio da primeira notificação destinada à cobrança das taxas de portagem.

A recomendação surgiu na sequência de uma queixa apresentada por uma cidadã que recebeu o procedimento de notificação para pagamento das taxas de portagem, em conjunto com custos administrativos, coimas e custas processuais, já no âmbito de processos de execução fiscal e de contraordenação contra si instaurados pela Autoridade Tributária e Aduaneira. As notificações para o pagamento das portagens terão sido efetivamente enviadas pela Portvias, mas foram dirigidas para uma morada que não correspondia à residência atualizada da queixosa, obstando, assim, ao conhecimento do respetivo teor e ao pagamento atempado da dívida, de forma a evitar a respetiva cobrança coerciva.

Na recomendação, a Provedora de Justiça recorda que o regime geral das contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27.10, e subseqüentes alterações, estabelece como princípio, no seu artigo 50.º, sob a epígrafe “direito de audição e defesa do arguido”, que não é permitida a aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória sem antes se ter assegurado ao arguido a possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contraordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre, concretizando, assim, as garantias consagradas no artigo 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa.

Ou seja, a tomada de uma decisão final no âmbito de um procedimento de cariz sancionatório só é válida quando precedida de ato que tenha oferecido aos interessados a possibilidade efetiva de se pronunciarem sobre a proposta de decisão que lhes diga respeito.

Na resposta, a Portvias informou ter celebrado recentemente novo protocolo com IRN para evitar situações como a ocorrida, mas recusou ressarcir a cidadã por esta habitar na morada usada para o envio da notificação para pagamento das taxas aquando do momento da passagem na portagem, e por considerar que a responsabilidade de verificação da morada atualizada cabia à Autoridade Tributária e Aduaneira, entidade responsável pelos processos de execução fiscal e de contraordenação.

**Assunto: EN327 - km 10,122 - circulação pedonal - perigo de vida.**

**Recomendação n.º 2/A/2019**

A Provedora de Justiça enviou uma recomendação ao Presidente do Conselho de Administração da Infraestruturas de Portugal, S.A. no sentido de que, com urgência, sejam ponderadas e executadas as medidas adequadas a prover à segurança de quem possa pretender atravessar a EN327.

A recomendação surge na sequência de um pedido de intervenção da Provedoria de Justiça relativamente à situação de dois octogenários que estão em perigo de atropelamento na EN327, em Macieira de Sarnes, concelho de Oliveira de Azeméis, sempre que entram e saem da respetiva residência.

Os referidos cidadãos idosos residem no n.º 790 da EN327 (ao km10,122) e o portão que é o único acesso à sua habitação situa-se junto a curva acentuada, com visibilidade muito reduzida, tanto para os peões como para os automobilistas.

**Assunto: Privacidade e Proteção de dados. Alteração à lei da conservação de dados. Recomendação n.º 1/B/2019**

Na sequência de uma queixa apresentada por uma associação de defesa dos direitos digitais, a Provedora de Justiça endereçou à Ministra da Justiça uma recomendação no sentido de alterar a Lei n.º 32/2008, de 17 de julho, relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações.

A Lei n.º 32/2008 transpôs para a ordem jurídica nacional uma diretiva europeia (Diretiva 2006/24/CE) declarada inválida em 2014 pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Por isso mesmo, entende-se que, tal como está, a lei viola a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Na sua resposta, a Ministra da Justiça sinalizou que iria acompanhar com preocupação as questões suscitadas na recomendação.

## **PEDIDOS DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE**

**Assunto: Privacidade e sigilo das comunicações. Pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade da Lei n.º 32/2008, de 17 de julho**

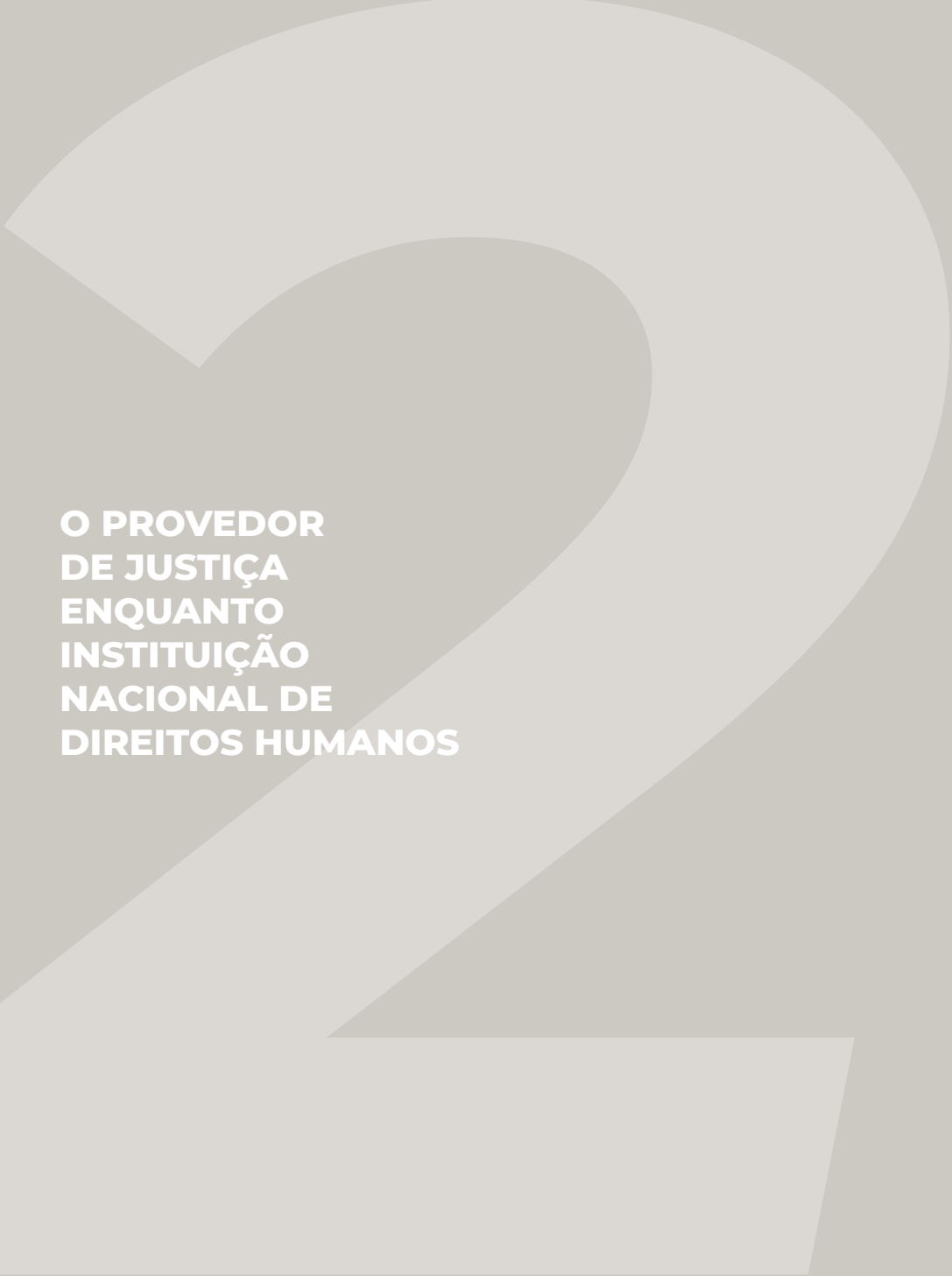
A Provedora de Justiça requereu ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata da constitucionalidade dos artigos 4.º, 6.º e 9.º, da Lei n.º 32/2008, de 17 de julho, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva 2006/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março, relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações.

O diploma em causa impõe às operadoras de telecomunicações uma conservação generalizada e indiferenciada, durante um ano, de todos os dados de tráfego e de localização de quaisquer assinantes e utilizadores registados em relação a todos os meios de comunicação eletrónica.

Entende-se que tal regime restringe indevidamente os direitos fundamentais à reserva da intimidade da vida privada e familiar (artigo 26.º, n.º 1, da CRP) e ao sigilo das comunicações (artigo 34.º, n.º 1, da CRP), violando ainda o direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva (artigo 20.º, n.º 1, da CRP).

\*



A large, light gray, stylized number '2' graphic that serves as a background for the text. The number is composed of two main curved shapes: a top loop and a bottom base, both with rounded edges. The text is positioned in the center-left area of the page, overlapping the left side of the '2' graphic.

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

## 2. O Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos

### 2.1. Introdução

O Provedor de Justiça é, desde 1999, a Instituição Nacional de Direitos Humanos de Portugal (INDH) acreditada junto das Nações Unidas com o Estatuto A – em plena conformidade com os Princípios de Paris.<sup>159</sup> Através deste estatuto, a Provedora assume-se como interlocutora privilegiada de diversos organismos internacionais – universais e regionais – destinados à defesa dos Direitos Humanos. Durante o ano de 2019, foram diversas as oportunidades de colaboração com tais organismos, tendo a Provedora de Justiça estado particularmente atenta e interventiva no que toca às avaliações periódicas do Estado Português no contexto das obrigações de respeito pelos instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos do sistema das Nações Unidas. A Provedora desenvolve ainda um diálogo permanente e contínuo com diversas entidades internacionais, como Peritos Independentes, Relatores Especiais, Grupos de Trabalho, ou Redes de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, reportando sobre o grau de realização das mais diversas dimensões dos direitos de todos os que se encontrem em território português.

O estatuto de INDH atribui também à Provedora competências no âmbito nacional, destinadas à promoção e defesa dos direitos humanos. As atividades desenvolvidas em 2019 compreendem, desde logo, a atuação das Linhas da Criança, do Cidadão com Deficiência e do Cidadão Idoso, bem como várias iniciativas de promoção, educação e formação na área dos direitos humanos, bem como da atuação da Provedoria junto da comunidade.

### 2.2. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos

#### a) Iniciativas da Provedora de Justiça

No ano de 2019, a Provedora de Justiça continuou a organizar diversas iniciativas destinadas à divulgação dos direitos humanos em Portugal.

De todas elas, destaca-se a publicação do *E-book: A Provedoria de Justiça na Salvaguarda dos Direitos Humanos*, no âmbito das Comemorações do 70.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Este *E-book* encontra-se disponível na página *web* da Provedora

<sup>159</sup> Princípios relativos ao estatuto das instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos, afirmados pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 48/134, de 20 de dezembro de 1993. 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 Right Institutions* (GANHRI), tendo ocorrido a última reacreditação deste órgão do Estado no ano de 2017.

de Justiça e destina-se a comentar, artigo por artigo, o texto da Declaração, ilustrando os mesmos com os casos que chegam à Provedoria. Visa-se, assim, ilustrar que a realização da Declaração Universal se faz diariamente, na vida em comunidade e perante a Administração.

Para além desta publicação, a Provedora organizou vários eventos, com públicos-alvo diversos, procurando, sobretudo, alcançar as pessoas que poderão ter um menor contacto com a temática dos Direitos Humanos ou que vivam regiões mais periféricas ou isoladas.

Neste contexto, várias iniciativas, financiadas pelo Projeto DEMOS<sup>160</sup>, foram desenvolvidas junto das Regiões Autónomas – em Câmaras Municipais, em escolas e também em estabelecimentos prisionais. Assim, a 25 de março de 2019 foi organizada sessão pública sobre a atividade de proteção e promoção de Direitos Humanos na Câmara Municipal da Horta, ilha do Faial, e, no dia 26, uma ação de formação autárquica sobre “O âmbito do trabalho do Provedor de Justiça” na Câmara Municipal da Madalena, ilha do Pico.

Também a 26 de março se realizou uma atividade de promoção dos Direitos da Criança, com alunos do 5.º ano da Escola Básica Integrada da Horta.

De 15 a 19 dezembro, uma equipa da Provedora de Justiça voltou aos Açores, desta vez para desenvolver uma campanha de Promoção dos Direitos das Pessoas Reclusas e Detidas nas ilhas de São Miguel e da Terceira.

Em Portugal Continental, foram também organizadas atividades de promoção, das quais importa destacar, desde logo, o Seminário “Transtorno de Acumulação – Direito, Bem-Estar Animal e Saúde Pública”, realizado em colaboração com o Observatório Nacional para a Defesa dos Animais e Interesses Difuso (ONDAID) e a Câmara Municipal de Sintra, a 6 de novembro.

Por fim, a Provedora decidiu assinalar os 30 anos da Convenção dos Direitos da Criança junto das escolas localizadas em zonas mais periféricas. Assim, foram desenvolvidas várias atividades com o agrupamento S. João da Talha, Escola Básica 2/3, Estacal Novo (Jogo “Navegando até à Terra dos Direitos”, com os alunos do 5.º ano), Escola Secundária de São João da Talha, alunos do 11.º (dinamização de debate) e Escola Básica n.º 1 (Jogo “Navegando até à Terra dos Direitos”, com os alunos do 4.º ano).

## **b) Participação em iniciativas de outras entidades**

A Provedora de Justiça considera ainda ser importante estar presente em diversas iniciativas promovidas por outras entidades, onde pode partilhar a experiência e visão deste órgão no que toca às temáticas referentes aos Direitos Humanos, levando a promoção, assim, aos públicos mais variados. Foram muito diversificados os temas que, no decurso de 2019, marcaram a agenda da Provedora neste contexto. Importa dar conta de alguns, já que estas iniciativas demonstram também os assuntos que têm merecido mais atenção por parte da sociedade civil, da academia, dos sectores profissionais, entre outros atores da nossa comunidade.

Em 2019 a Provedora esteve presente em eventos relacionados com temas cada vez atuais, como seja a Ciberdemocracia e Cibersegurança ou as Crianças e Crimes na *Internet*.

---

<sup>160</sup> Cfr. página 194.

Os direitos da Criança continuaram a representar várias das iniciativas, como seja o “Ano da CPLP da Juventude”, tendo a Provedora integrado também o Grupo de trabalho sobre Direitos Humanos, para desenvolvimento da disciplina de Cidadania. A temática das Crianças Migrantes continua a ser uma matéria que tem merecido o mais amplo leque de iniciativas da sociedade civil, e que tem contado com a participação ativa deste órgão do Estado – nesta parte, através de participação em Seminário sobre “Proteção Eficaz de Crianças Refugiadas e Migrantes em Portugal”. Por fim, para além da celebração dos 30 anos da Convenção dos Direitos da Criança junto de várias escolas, a Provedora assinalou essa data também com a UNICEF, no Encontro Comemorativo dos 30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança.

O mês de março foi sobretudo marcado pelas iniciativas referentes aos Direitos da Mulher, tendo a Provedora de Justiça estado presente em várias, como seja o evento comemorativo do Dia Internacional da Mulher promovido pelo Presidente do Tribunal da Relação do Porto. Foram ainda múltiplas as conferências em que a Provedoria participou na qualidade de orador sobre esta temática: debate sobre a Violência de Género, debate sobre as Mulheres em ambiente de trabalho empresarial, conferência sobre mulheres refugiadas, ou sobre os Direitos das Mulheres no Direito Internacional. Por fim, e em estreita ligação com algumas das matérias mais trabalhadas na Linha da Criança, a Provedora participou também em Seminário sobre Responsabilidades Parentais e Violência Doméstica.

No ano de 2019 foram levados a cabo vários eventos referentes à temática do direito à saúde. A Provedora participou na IV conferência da Santa Casa sobre “Longevidade e Doenças Neurodegenerativas”, onde falou sobre “Ética e Direito”. A Provedoria falou ainda sobre “Anomalia Psíquica e Direito”, “Saúde, Direitos Humanos e Humanidade”, e participou em iniciativas como o Fórum sobre “Noite Saudável das Cidades do Centro de Portugal”, e na apresentação Pública da “Agenda estratégica para o Futuro da Medicina de Precisão em Portugal”.

A Provedora tem ainda intervindo em diversos eventos e ações relacionados com os direitos dos contribuintes ou dos trabalhadores em funções públicas, como o Seminário sobre “Negociação Coletiva na Administração Pública e o Estatuto Jurídico dos Trabalhadores em Funções Públicas”.

Por fim, são vários os eventos em que a Provedora profere intervenções de carácter mais geral, seja sobre Direitos Humanos como temática central, como “Direitos Humanos e Inclusão”, ou “A vida em sociedade e a exigência ética” (na sessão de abertura do 33.º Encontro da Pastoral Social), seja ainda sobre os pilares fundamentais do Estado Português, como “A Democracia Portuguesa 45 Anos depois”. Nesta última dimensão, importa sublinhar a continuação da reflexão sobre um tema sempre premente, como seja o da Justiça. Importa destacar, neste contexto, Conferência organizada pelo Centro de Estudos Judiciários, em que a Provedora palestrou sobre a “Formação de magistrados” e o Seminário luso-brasileiro sobre sistema judicial e Provedoria.



## 2.3. Atividade internacional

### 2.3.1. Redação de relatórios alternativos e diálogo com os organismos internacionais no âmbito das obrigações de reporte do Estado Português em matéria de Direitos Humanos

No ano de 2019 a Provedora de Justiça elegeu como uma das suas prioridades, na qualidade de Instituição Nacional de Direitos Humanos, a colaboração com os competentes organismos da Organização das Nações Unidas e com o Estado Português no cumprimento das obrigações internacionais de respeito pelos Direitos Humanos. Durante esse ano, a Provedora participou em três processos de avaliação periódica do Estado Português levado a cabo pelos organismos internacionais competentes, com o objetivo de contribuir para alcançar um melhor nível de proteção dos Direitos Humanos em Portugal e responder aos desafios existentes, trabalhando em conjunto com as autoridades portuguesas, a sociedade civil e os organismos internacionais.

Decidiu-se, nesse sentido, publicar todos os relatórios da Provedora, bem como todas as conclusões dos organismos internacionais, na página da Provedora de Justiça, no sítio reservado à atividade da Instituição Nacional de Direitos Humanos.

#### a) Comité dos Direitos da Criança

Na sequência da apresentação, em 2018, de um Relatório Alternativo aos 5.º e 6.º Relatórios Periódicos de Portugal à Convenção dos Direitos da Criança, a Provedora de Justiça foi ouvida, em Pré-Sessão, pelo Comité dos Direitos da Criança, tendo manifestado especial preocupação com os seguintes temas:

- garantia de um respeito efetivo pelo princípio do superior interesse da criança, em todos os contextos;
- reforço das medidas de proteção das crianças contra a violência e abuso, em particular o abuso sexual e a violência doméstica;
- direito da criança a manter contacto com ambos os progenitores em especial na conciliação do trabalho com a vida familiar e nos casos de divórcio;
- promoção do acolhimento familiar e de medidas alternativas ao acolhimento residencial de crianças privadas de ambiente familiar;
- promoção dos direitos das crianças com deficiência, nomeadamente através do reforço de capacidade humana e material nas escolas;
- garantia de médico de família, bem como de acesso a profissional de saúde mental para todas as crianças;
- proteção de crianças migrantes, sobretudo e contexto de detenção.

Em setembro de 2019 o Comité dos Direitos da Criança publicou as Conclusões do processo de avaliação do Estado Português, tendo, das 95 recomendações formuladas, seguido cerca de 40 propostas sugeridas pela Provedora de Justiça. O Comité destacou em particular a necessidade de se ponderar o superior interesse da criança em todas as decisões, medidas legislativas, políticas públicas ou outras atuações do Estado que possam, de algum modo, imediata ou mediadamente, afetar menores. Para tal, reforçou a necessidade de formação de profissionais, decisores e funcionários que atuam nas mais diversas áreas.

### **b) Mecanismo do Exame Periódico Universal**

No ano de 2019, Portugal foi sujeito a avaliação no âmbito do 3.º ciclo do Exame Periódico Universal (UPR). A Provedora de Justiça foi ouvido pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, tendo eleito para discussão três grandes temas:

- demora na atribuição e pagamento das mais diversas prestações sociais pelos organismos de Segurança Social, e daí decorrente desproteção das pessoas mais vulneráveis da sociedade, como os idosos e as pessoas com deficiência;
- número elevado de casos violência doméstica, bem como de mortes resultantes desse fenómeno ocorridas em 2019;
- deficiências sistémicas do sistema penitenciário e tutelar educativo, em particular no que respeita às condições físicas de diversos estabelecimentos, ao acesso à saúde e educação, à sobrelotação de alguns estabelecimentos e à falta de pessoal.

Em 4 de julho de 2019 o Grupo de Trabalho do Exame Periódico Universal publicou as recomendações a Portugal. As mesmas dão ênfase à necessidade de combater e prevenir a violência doméstica e de género, e melhorar as condições das prisões portuguesas, nomeadamente através de medidas destinadas a combater a sobrelotação, a melhorar o acesso à saúde e a prevenir os tratamentos desumanos e degradantes. O grupo de trabalho emitiu ainda diversas recomendações, incidindo, em particular, na necessidade de promoção da igualdade de género em diversos domínios, no reforço da luta contra o racismo e xenofobia, na melhoria do acesso a uma habitação condigna, no acesso à educação para todas as crianças (em particular as crianças de etnia cigana), na promoção e proteção dos direitos das pessoas com deficiência, e recomendou ainda que Portugal deixasse de deter crianças migrantes.

### **c) Comité contra a Tortura**

No ano transato, o Estado Português apresentou os 5.º e 6.º relatórios combinados referentes à aplicação da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Neste contexto, a Provedora de Justiça apresentou

um relatório alternativo ao Comité contra a Tortura (CAT), tendo sido ouvida pelo mesmo a 18 de dezembro.

No que toca às prisões, a Provedora manifestou especial preocupação com os seguintes pontos:

- deterioração das condições materiais e falta de pessoal, problema agravado com a realização das greves dos guardas prisionais ocorridas em 2019;
- sobrepopulação verificada em alguns estabelecimentos prisionais;
- necessidade de alargar as oportunidades de trabalho, educação, reabilitação e lazer dos reclusos;
- insuficiência de contactos com o mundo exterior;
- proteção dos reclusos especialmente vulneráveis;
- aplicação por vezes excessiva da medida disciplinar de isolamento.

No que respeita aos Centros Educativos, foram os seguintes os pontos discutidos:

- saúde mental dos jovens sujeitos a medida de internamento e recomendação de criação de unidade terapêutica especial;
- contactos com o mundo exterior.

Relativamente aos Centros de Instalação Temporária, a Provedora elegeu os seguintes pontos como particularmente problemáticos:

- falta de condições físicas dos espaços equiparados a centros de instalação temporária, localizados nas zonas internacionais dos aeroportos para receber pessoas por longos períodos de tempo;
- sobrelotação testemunhada no EECIT de Lisboa e isolamento excessivo no EECIT do Porto;
- manifesta insuficiência de contactos com o mundo exterior por parte dos migrantes detidos;
- constrangimentos no acesso aos EECIT por parte de advogados;
- falta de audiência judicial de estrangeiros mantidos em EECIT para efeitos de manutenção da medida para lá das 48h;
- falta de acompanhamento psicológico dos detidos;
- detenção de crianças nos EECIT.

A Provedora de Justiça apontou ainda os riscos associados ao excessivo uso da força por parte das polícias no momento da detenção e transporte dos detidos.

Em dezembro de 2019, o CAT emitiu as observações finais do processo de avaliação, tendo formulado, *inter alia*, as seguintes recomendações ao Estado Português:

- desenvolver mecanismos efetivos de apreciação de queixas relativas a maus tratos, de forma a evitar uma situação de impunidade, incluindo mecanismos de compensação justa e adequada;
- desenvolver e aprofundar a formação das polícias, guardas prisionais e demais profissionais pertinentes em matéria de prevenção da tortura, bem como fortalecer os recursos humanos e materiais;
- continuar os esforços para melhorar as condições de detenção e eliminar os casos de sobrelotação, nomeadamente através da aplicação de medidas não privativas da liberdade;
- proceder ao estabelecimento de unidades terapêuticas nos centros de detenção juvenis;
- assegurar que a hospitalização psiquiátrica involuntária se aplica apenas na estrita medida do necessário, e como medida de *ultima ratio*, devidamente acompanhada de supervisão efetiva pelos órgãos judiciais;
- investir em serviços de saúde mental adequados e suficientes;
- usar medidas de contenção corporal apenas em último caso;
- desenvolver procedimentos destinados a identificar rapidamente potenciais vítimas de tortura entre os requerentes de asilo e garantir o respeito pelo princípio do *non refoulement*;
- proceder à detenção de requerentes de asilo e migrantes em situação irregular apenas em último caso, pelo mais curto período de tempo possível e assegurando condições de detenção adequadas;
- garantir que as crianças acompanhadas e não acompanhadas não são detidas apenas devido ao seu estatuto administrativo;
- garantir o acesso a advogado incluindo a apoio judiciário, por parte dos requerentes de asilo e imigrantes em situação irregular;
- promover uma luta eficaz contra a violência de género, garantindo uma instigação e punição efetivas, bem como compensação adequada das vítimas.

### 2.3.2. Colaboração em estudos e relatórios dos organismos internacionais

A Provedora de Justiça desenvolve ainda uma atividade permanente de colaboração com organizações internacionais na realização de estudos e relatórios temáticos, a pedido das mesmas. No ano em análise foram realizados 18 estudos, que se encontram também disponíveis no sítio da Instituição Nacional de Direitos Humanos na página *web* da Provedora de Justiça. São várias as entidades que requereram a colaboração da Provedora de Justiça para “mapear” o estado dos Direitos Humanos a nível universal ou regional: o Gabinete da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, vários Relatores Especiais, Peritos Independentes e Grupos de Trabalho das Nações Unidas, o Conselho da Europa e as Redes Globais e Regionais de Instituições Nacionais de Direitos Humanos. No ano de 2019 foram pedidos e realizados estudos sobre vários temas:

Os direitos das **Pessoas com Deficiência** têm merecido todos os anos uma atenção especial dos organismos internacionais. Assim, a Provedoria tem sido chamada várias vezes a disseminar boas práticas neste âmbito<sup>161</sup>, nomeadamente no que toca ao funcionamento da Linha da Pessoa com Deficiência e à participação deste órgão do Estado no mecanismo nacional que monitoriza a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Também os temas da **habitação** e do **ambiente** continuaram a caracterizar os pedidos de colaboração feitos à Provedora. Assim, no contexto dos já habituais diálogos com a Relatora Especial das Nações Unidas para o Direito a uma Habitação Condigna, e com o objetivo da formulação de *Orientações para a implementação do direito a uma Habitação Condigna*<sup>162</sup>, a Provedora apresentou propostas específicas no que se refere à qualidade de vida nas zonas rurais, tendo em atenção a realidade portuguesa, em que muitas das áreas rurais oferecem condições de habitação menos adequadas que nas áreas urbanas. A Provedora apontou ainda as maiores limitações no acesso à saúde, aos cuidados infantis, às escolas, às oportunidades de emprego e aos serviços públicos sentidas nessas áreas.

Em matéria de ambiente, a Provedora contribuiu para o trabalho coletivo que está a ser desenvolvido pela Federação Iberoamericana de *Ombudsman* sobre a Incorporação da Perspetiva de Direitos Humanos nos Estudos de Impacto Ambiental, com especial atenção sobre a atividade mineira.

Um outro assunto que tem sido objeto de vários pedidos de colaboração tem sido o dos **direitos humanos dos migrantes e refugiados**. Assim, no ano de 2019 foram desenvolvidos vários estudos na matéria: um sobre o papel das INDH na monitorização dos direitos dos migrantes nas fronteiras da UE<sup>163</sup> e outro sobre as práticas no âmbito da detenção de nacionais de países terceiros nas zonas de trânsito dos aeroportos – atividade que tem merecido especial atenção do MNP.<sup>164</sup> Ainda no contexto das migrações, a detenção das crianças migrantes continua a marcar o debate internacional. Neste sentido, a INDH colaborou no estudo para o *International Ombudsman Institute* sobre **proteção de crianças migrantes não acompanhadas**.<sup>165</sup> De entre os vários aspetos analisados, reforçou-se (na linha das últimas conclusões do Comité dos Direitos da Criança) a necessidade de adaptar os procedimentos de asilo à capacidade de compreensão das crianças não acompanhadas, bem como de tomar em consideração o seu superior interesse, *em todas as fases do procedimento*. A Provedora reforçou ainda a necessidade de nomeação de representante adequado no processo e deu nota da preocupação decorrente do desaparecimento de crianças não acompanhadas dos centros de acolhimento temporários em que se encontram.<sup>166</sup>

<sup>161</sup> Colaboração para o estudo do GANHRI sobre *National Human Rights Institutions and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 31/07/2019.

<sup>162</sup> *United Nations Special Rapporteur on the right to adequate housing, Consultation on the draft guidelines for the implementation of the right to adequate housing*, novembro de 2019.

<sup>163</sup> ENNHRI, *NHRI experience on communicating and monitoring and reporting on asylum and immigration*, 19/03/2019.

<sup>164</sup> ENNHRI, *Practices in the field of detaining third-country nationals in airport transit zones upon refusal of entry at the border (request for input from the Office of the Chancellor of Justice of Estonia)*, 08/07/2019.

<sup>165</sup> IOI Europe, *Discussion paper on unaccompanied minors' protection services*, 08/11/2019.

<sup>166</sup> *Asylum Information Database*, Conselho Português para os Refugiados, *Country Report – Portugal*, 2018 (atualizado em abril de 2019), p. 52. Em 2018, 16 crianças de um total de 61 de crianças acolhidas no CPR desapareceram do Centro. No mesmo ano, foram feitas 5 sinalizações ao Observatório Nacional de Tráfego de Seres Humanos.

O **acesso a direitos sociais por parte dos migrantes** tem ainda sido objeto de variados pedidos de informação para estudos internacionais.<sup>167</sup> Neste ponto, a Provedora deu conta das dificuldades sentidas no que toca à efetivação prática destes direitos, resultantes de diversos atrasos na obtenção de títulos de residência ou das decisões da própria Segurança Social. No entanto, aproveitou para saudar o registo nacional de crianças que se encontrem em situação irregular no território, através do qual se assegura que todas elas têm acesso ao ensino e ao serviço nacional de saúde, independentemente do estatuto legal. Esta medida tem sido considerada uma “boa prática” a nível internacional.

Desde 2018 que os organismos internacionais e as redes de Instituições Nacionais de Direitos Humanos se têm debruçado sobre os “**direitos humanos dos defensores dos Direitos Humanos**”.<sup>168</sup> Visa-se garantir neste contexto um espaço saudável, livre, e sem receios de perseguição para os vários atores da sociedade civil. No ano transato foi dada especial atenção às questões relacionadas com a atividade de várias organizações não governamentais (ONG) no que toca ao socorro de migrantes no Mar Mediterrâneo. Neste contexto, a Provedora participou num estudo referente à **criminalização da atividade de ONG**.<sup>169</sup> Tendo consultado várias organizações, a Provedora pôde dar conta de que as mesmas não têm sido objeto pressões ou qualquer tipo de obstáculo à sua atividade por parte dos poderes públicos<sup>170</sup>, sendo, pelo contrário, reconhecida a importância do seu papel em diversos procedimentos públicos.<sup>171</sup> No entanto, foram várias as ONG que referiram que seria importante o Estado dar cumprimento ao artigo 146.º-A da Lei de Imigração, que prevê a celebração de Protocolos com as associações civis para efeitos de visitas aos centros instalação temporária. Finalmente, a Provedora de Justiça deu nota das iniciativas do Governo Português no que toca à receção de migrantes provenientes de várias embarcações controladas por ONG.<sup>172</sup>

Também a **violência de género** continua a ser uma das prioridades da agenda internacional, como se conclui pelo número de pedidos de estudos recebidos pela Provedora de Justiça em 2019. A FIO elegeu precisamente este tema para o seu Relatório Anual, o qual, além de descrever o regime vigente em todos os Estados e a atividade das variadas Instituições *Ombudsman* nesse contexto, formula várias recomendações aos Estados. A Provedora de Justiça, em linha com as recomendações de que o Estado Português foi alvo na última avaliação do Grupo de Peritos sobre Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica (GREVIO<sup>173</sup>), formulou, entre outras, as seguintes recomendações:

<sup>167</sup> ENNHRI, *NHRI's experiences related to "Migrants' access to Economic and Social Rights, 04/07/2019*

<sup>168</sup> Assim, a Declaração anual do GANHRI de Marraquexe, assinada a 12 de dezembro de 2018: *Expanding the civic space and promoting and protecting human rights defenders, with a specific focus on women: The role of national human rights institutions.*

<sup>169</sup> Conselho da Europa, *Impact on NGO activities, particularly humanitarian efforts targeting refugees and other migrants, of changing criminal law approaches or provisions in Council of Europe Member States, 02/09/2019.*

<sup>170</sup> Assim, o Conselho Português para os Refugiados, o Serviço Jesuíta aos Refugiados e a Associação Renovar a Mouraria.

<sup>171</sup> Alguns exemplos desse reconhecimento são, desde logo, a cooperação entre o Alto Comissariado para as Migrações e as diversas associações de imigrantes, ou o papel do Conselho Português para os Refugiados no procedimento de asilo.

<sup>172</sup> Assim, o caso das embarcações *Lifeline, Aquarius I, Diciotti, Aquarius II, Sea Watch III, Alan Kurdi, Open Arms.*

<sup>173</sup> Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and combating Violence against Women and Domestic Violence by Portugal, IC-CP/Inf (2019)3, 2019.

- reforçar os mecanismos de cooperação com as ONG atuantes na matéria, bem como os mecanismos de coordenação entre as agências governamentais;
- melhorar a recolha de dados desagregados por género pelos órgãos policiais, pelo sector de justiça criminal, bem como pelo sector da saúde;
- aprofundar a prestação de serviços de apoio especializado e garantias de segurança para as vítimas e seus filhos ou outras pessoas afetadas;
- garantir a aplicação efetiva de ordens de restrição e/ou proteção em relação a todas as pessoas afetadas por todas formas de violência de género.

Ainda no contexto da violência de género, importa destacar o estudo sobre **violência obstétrica**, também realizado para a FIO.<sup>174</sup> Neste contexto, deu-se conta das várias queixas recebidas no que respeita à escassez de médicos de família, relativamente ao acompanhamento de grávidas e recém-nascidos<sup>175</sup>, bem como no que toca a tempos de espera e critérios de acesso a tratamentos de procriação medicamente assistida. No mais, a Provedora sublinhou que, ao longo das décadas, os indicadores de saúde nesta área melhoraram em Portugal, a par da evolução legislativa em matéria de saúde sexual e reprodutiva e do desenvolvimento que tem vindo a verificar-se na prestação de cuidados quanto a planeamento familiar, vigilância durante a gravidez, acompanhamento no parto, no nascimento e no puerpério, assim como a vigilância em saúde infantil e juvenil, em particular durante o primeiro ano de vida. No entanto, persistem algumas deficiências, como seja o elevado número de partos por cesariana<sup>176</sup>, o recurso frequente à prática de episiotomia, a ainda escassa informação das parturientes sobre os seus direitos e opções.

A Provedora colaborou com o Perito Independente para a proteção contra a **violência e discriminação baseada na orientação e identidade sexual**, prestando informação sobre o panorama nacional, no âmbito de um estudo sobre as chamadas “terapias de conversão”.<sup>177</sup> A Provedora lembrou o enquadramento constitucional da questão, e, após consulta a várias entidades governamentais<sup>178</sup> e não governamentais<sup>179</sup>, pôde dar conta da inexistência de queixas recebidas pelas mesmas quanto ao tema em análise, muito embora as ONG consultadas tenham sinalizado casos em que profissionais do Sistema Nacional de Saúde sugerem que a orientação sexual é suscetível de ser “curada”. As poucas queixas recebidas pela Provedora dizem respeito, de resto, apenas à demoras na marcação de cirurgias de redesignação sexual.

<sup>174</sup> FIO, *Estudo da Federação Iberoamericana de Ombudsmen sobre Direitos Reprodutivos e Violência Obstétrica*, maio de 2019. O estudo foi realizado no âmbito da Rede Mulheres da FIO, criada para promover a promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres numa perspetiva de género.

<sup>175</sup> Estas situações que têm sido superadas, no sentido de se seguirem as orientações no sentido de atribuir a prioridade no atendimento a grávidas e recém-nascidos.

<sup>176</sup> Em 2018, os valores globais nacionais de partos por cesariana (ainda acima de 30% dos partos) são superiores ao que a Organização Mundial de Saúde considera aceitável, no pressuposto de que a realização de cesarianas sem necessidade técnica acarreta riscos acrescidos para a mãe e para o feto.

<sup>177</sup> Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation *Consultation on practices of so-called “conversion therapy*, 23/12/2019.

<sup>178</sup> Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.

<sup>179</sup> ILGA - Intervenção Lésbica, Gay, Bissexual e Transgénero e Casa Qasa Qui - Associação de Solidariedade Social, Instituto Particular de Solidariedade Social (IPSS).

No ano de 2019 foram ainda desenvolvidas iniciativas sobre o tema **Empresas e Direitos Humanos**, em relação ao qual se tem assistido a uma multiplicação de grupos de trabalho nos mais diversos *fora*.<sup>180-181</sup> Neste contexto, a Provedora tem prestado informações sobre a sua atividade no contexto, nomeadamente através da proteção dos consumidores, bem como da população em geral, em relação às atividades económicas que podem interferir na qualidade de vida dos cidadãos, como a poluição ou o ruído. No que toca a este último ponto, a Provedora procura assegurar que: (1) as entidades públicas determinem a adoção de medidas preventivas, sempre que necessário; (2) as atividades alegadamente poluidoras sejam levadas a cabo com respeito de todos os parâmetros legais pertinentes; (3) os direitos de todos os indivíduos afetados sejam respeitados; e (4) ações de acompanhamento e de monitorização sejam desenvolvidas.

### 2.3.3. Participação em eventos, reuniões e grupos de trabalho internacionais

No ano de 2019 a Provedora marcou presença em diversas reuniões e outras iniciativas promovidas por organizações e redes internacionais de instituições nacionais de direitos humanos, por instituições congêneres 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:

- Audição na Pré-Sessão no Comité das Nações Unidas dos Direitos Criança, a 4 de fevereiro de 2019, Genebra, no processo de avaliação dos 5.º e 6.º Relatórios Periódicos de Portugal à Convenção dos Direitos da Criança;

- Reunião e Conferência Internacional da *Global Alliance of National Human Rights Institutions*, realizadas de 4 a 7 de março de 2019, em Genebra, sobre os temas Direitos Humanos dos Migrantes e a Experiência das Instituições Nacionais de Direitos Humanos e os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável;

- Audição na Pré-Sessão no Mecanismo Periódico de Revisão Universal, no âmbito do 3.º ciclo de avaliação de Portugal a 4 de abril de 2019, Genebra;

- Consulta da Rede Nações Unidas para as Migrações sobre a implementação do Pacto Global para as Migrações, a 4 de abril de 2019, em Genebra;

<sup>180</sup> Council of Europe, *Online Platform for Human Rights and Business*, 08/04/2019.

<sup>181</sup> ENNHRI, Working Group on Business and Human Rights, *The role of national human rights institutions in facilitating access to effective remedy for business-related human rights abuses*, 02/07/2019.



- 6.ª Edição da Academia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, realizada de 3 a 7 de junho, em Veneza, dedicada ao papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos na promoção e proteção efetivas dos direitos sociais;

- Audição na 42.ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, destinado à apreciação e adoção do relatório do Exame Periódico Universal realizado a Portugal, 19 de setembro de 2019, Genebra;

- Aniversário 25 anos da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, 26 e 27 de setembro, Paris;

- Grupo de Trabalho sobre Migrações da *European Network of Human Rights Institutions*, 9 a 11 de abril, Madrid;

- Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos da *European Network of Human Rights Institutions*, 10 e 11 de outubro, Genebra;

- Consulta Global sobre o papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos em matéria de violações de direitos humanos e empresas, de 10 a 11 de outubro, Genebra;

- Reunião com o Comité contra a Tortura das Nações Unidas no âmbito da apreciação do Relatório Português sobre a aplicação da Convenção contra a Tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, 18 de novembro de 2019, Genebra;

- Assembleia Geral e Conferência Anual da *European Network of National Human Rights Institutions*, sobre o papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos na efetivação dos Direitos Económicos e Sociais e no desenvolvimento de políticas sociais a nível nacional e europeu, 13 e 14 de novembro de 2019, Bruxelas.

#### **2.3.4. Visitas de entidades internacionais à Provedoria de Justiça destinadas à defesa e promoção dos Direitos Humanos**

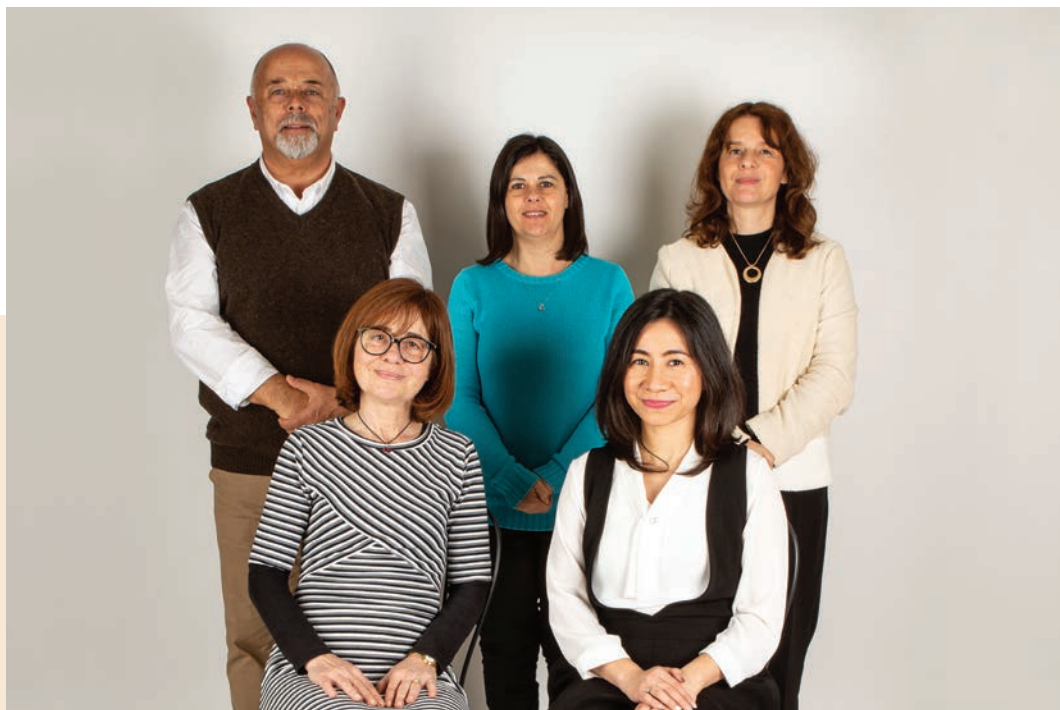
Foram, por outro lado, várias as entidades destinadas à defesa e promoção dos Direitos Humanos na cena internacional que se reuniram com a Provedora de Justiça:

- Desembargador do Trabalhador Leonardo da Silveira Pacheco, Tribunal Regional do Trabalho da 1.ª Região – Rio de Janeiro – Brasil, 15 de abril de 2019;

- Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 29 de abril de 2019;

- Secretária de Estado Parlamentar Alemã, Sra. Rita Hagl-Kehl, 29 de abril de 2019;
- Professor Rubens Pinto Lyra, Professor Emérito da Universidade Federal a Paraíba, 15 de maio de 2019;
- Comité Consultivo do Conselho da Europa delegação de peritos do Comité Consultivo do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais, 29 de maio de 2019;
- Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa, 18 de junho de 2019;
- Yi-Wen Chiang, Member of the Control Yuan, Centro Económico e Cultural de Taipei, 26 de agosto de 2019.

## **2.4. N-CID - Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência**



**Equipa responsável pelo atendimento telefónico personalizado**

*Divisão de Relações Públicas e Informação e Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID)*

O Núcleo da Criança, do Idoso e do Cidadão com Deficiência (N-CID) é uma estrutura do Provedor de Justiça, composta por uma equipa multidisciplinar, especialmente vocacionada para o tratamento de questões relacionadas com pessoas que se encontram em situação de especial vulnerabilidade. O N-CID compreende três linhas telefónicas, de âmbito nacional e gratuitas, consagradas ao atendimento personalizado da população com idade mais avançada, das pessoas com deficiência e das crianças e seus representantes. O trabalho do N-CID traduz-se na prestação de informações, no encaminhamento dos queixosos para as entidades competentes e no contacto direto com as entidades visadas de forma a fazer valer os direitos dos cidadãos. Quando não se afigura viável uma resposta rápida ao problema suscitado, pode acontecer que se proceda à abertura de procedimento de queixa, o qual é posteriormente instruído pela assessoria na unidade temática competente em razão da matéria, em estrita colaboração com o N-CID. Muitas vezes, o inverso também se verifica, ou seja, as unidades temáticas solicitam ao N-CID o estabelecimento de contacto com os queixosos no âmbito dos respetivos procedimentos, em especial quando se mostra necessário explicar, em linguagem simples, conceitos técnicos que possam ter fundamentado as tomadas de posição deste órgão do Estado.

Para além de procurar dar resposta célere a problemas específicos das pessoas que se dirigem ao Provedor de Justiça, através deste *front office* especializado, ao N-CID também cabe realizar análises que, partindo dos casos concretos, permitam evidenciar necessidades mais gerais dos referidos grupos especialmente vulneráveis. Para ilustrar exatamente como se podem divisar problemas gerais, partindo de situações concretas, referem-se as queixas recebidas em 2019 através da Linha da Pessoa com Deficiência sobre duas pessoas que careciam de resposta urgente em Centro de Atividades Ocupacionais (CAO): um jovem encontrava-se inscrito em duas instituições, a aguardar vaga, e o Instituto da Segurança Social, I.P., informou que a situação seria reavaliada logo que sobreviesse vaga. Na outra situação, estava em causa a necessidade de convívio e de desenvolvimento pessoal e social de uma jovem integrada em família monoparental, em que a respetiva mãe era a sua cuidadora a tempo inteiro. A jovem com deficiência era totalmente dependente, não falava e não andava e, desde há dois anos, não tinha qualquer possibilidade de contacto com outras pessoas para além da progenitora, estando, pois, totalmente privada de qualquer estímulo social. Para além de termos testemunhado que, durante mais de um ano, o Instituto da Segurança Social, I.P., não logrou dar resposta às situações que o N-CID lhe sinalizou, também concluímos ser indispensável — para conhecermos a realidade nacional, por um lado, e para podermos apoiar quem se nos dirige, por outro — dispor de informação, em traços mais gerais, sobre (i) o número de vagas CAO que existe na área de cada centro distrital; (ii) o número de pessoas identificadas, também em cada centro distrital, como carecendo daquela resposta; e (iii) os pedidos aos quais não foi possível dar resposta (i.e., as listas de espera). Lamentavelmente, à data em que se elaborou este relatório ainda se aguardava que o Instituto da Segurança Social, I.P., disponibilizasse esta informação. Mas esta circunstância concreta não impede que se reconheça que, em geral, continua a funcionar adequadamente o protocolo informal estabelecido com aquele instituto público, em cujo âmbito foi criado um mecanismo expedito de sinalização de ocorrências.

Outra vertente da atuação do N-CID — a somar ao atendimento telefónico, direto, personalizado e informal dos cidadãos — está relacionada com a promoção dos direitos humanos, sendo este núcleo frequentemente chamado a desenvolver funções de sensibilização e de promoção dos direitos humanos das crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência.<sup>182</sup>

O trabalho desenvolvido pelo N-CID, pela sua especialização, faz com que a formação seja uma constante, promovendo, desta forma, o desenvolvimento, a qualificação e a continua melhoria das competências de cada elemento da equipa. No ano que passou, a equipa do N-CID participou em diversas iniciativas, podendo referir-se:

*i)* as III Jornadas de Direito da Família e das Crianças, organizadas pela Ordem dos Advogados e pelo Centro de Estudos Judiciários, no dia 20 fevereiro;

*ii)* a conferência «Participação Política e Cidadania das Pessoas com Deficiência», que foi organizada pelo Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Me-CDPD), e decorreu na Assembleia da República, no dia 26 de março;

*iii)* a reunião internacional «Prisões em Portugal e na Europa: regimes de detenção e monitorização do regime prisional», organizada em conjunto pelas Universidades de Lausanne, de Lisboa, do Porto e pela Universidade Lusíada, com o apoio da Associação Internacional de Criminologia de Língua Portuguesa, que decorreu nos dias 23 e 24 de maio;

*iv)* I Encontro de Psicogerontologia, organizado pela Ordem Psicólogos, em 1 de outubro de 2019;

*v)* o colóquio «Portugal cumpre os Direitos da Criança?», organizado pela Ordem dos Advogados, em 3 de outubro;

*vi)* o colóquio «Anomalia Psíquica e Direito», da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em 4 de novembro;

*vii)* o seminário «Transtorno de Acumulação», organizado, em conjunto, pelo Observatório Nacional para a Defesa dos Animais e Interesses Difusos, a Câmara Municipal de Sintra, o Centro de Investigação em Tecnologias e Serviços da Saúde e a Provedoria de Justiça, no dia 6 de novembro e, ainda,

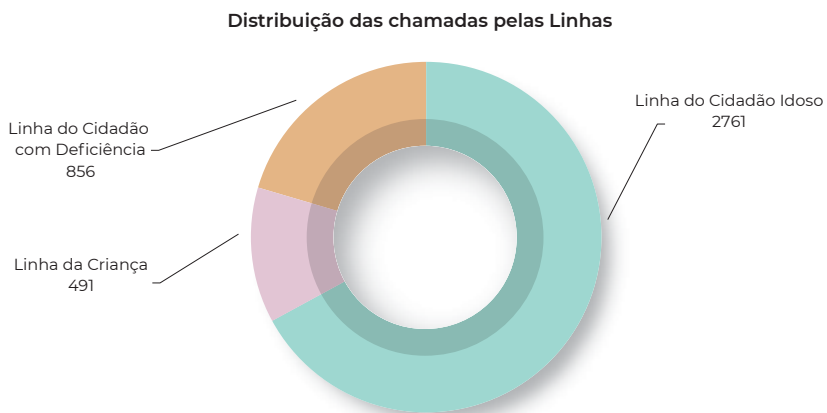
*viii)* o seminário «Regulação das Responsabilidades Parentais e Violência Doméstica», organizado pela Ordem dos Advogados, em Lisboa em 5 e 6 de dezembro.

De todo o modo, a principal atividade do Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência está relacionada com a proteção e, neste domínio, recebeu em 2019 um total de 4108 chamadas telefónicas, número que traduz um aumento de 5,7% face ao ano anterior (+223).

---

<sup>182</sup> Cfr. com INDH.

## GRÁFICO XXXII



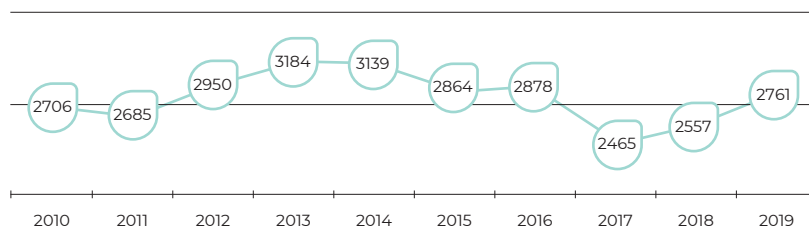
## Linha do Cidadão Idoso

### [Evolução das chamadas e conhecimento da Linha]

Do total de chamadas dirigidas ao N-CID cerca de 67% foram recebidas através da Linha do Cidadão Idoso. As 2761 chamadas telefónicas registadas consubstanciam um aumento de 7,4% face ao ano anterior (+204). De todo o modo, regista-se alguma constância nas solicitações, que se confirma numa análise a dez anos. Neste período relativamente longo, a Linha do Idoso nunca recebeu menos de 2400 chamadas, tendo chegado a um máximo de 3184, em 2013.

## GRÁFICO XXXIII

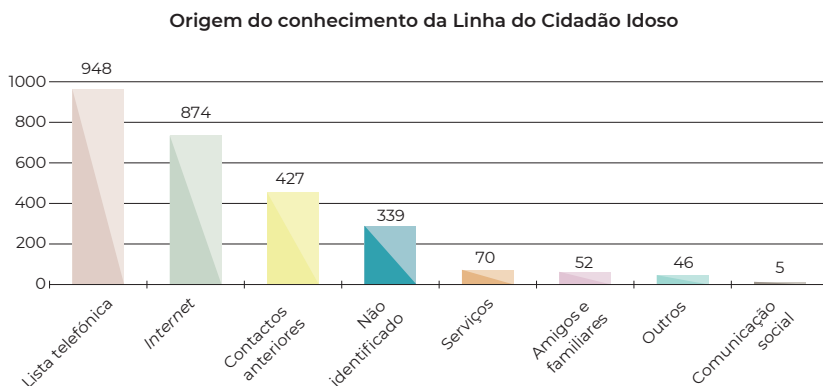
**Evolução do número de chamadas da Linha do Cidadão Idoso nos últimos 10 anos**



É importante saber de que forma têm os queixosos conhecimento da existência da Linha, designadamente para incrementar mecanismos de divulgação junto dos respetivos públicos-alvo. Cuidando de tratar especialmente de assuntos relativos aos mais velhos, compreende-se que a lista telefónica continue a ser o principal meio através do qual a pessoa que ligou soube da existência da Linha do Cidadão Idoso (948). Ainda assim, deve assinalar-se que o conhecimento obtido através da *internet* (874) já é muito significativo e aproxima-se gradualmente da lista telefónica. Os contactos anteriormente realizados (427) também explicam um grande número de chamadas.

Uma nota ainda para os casos (que foram 70) em que os queixosos deram conta de que foram funcionários ou técnicos de serviços públicos que os encaminharam para a Linha do Idoso, circunstância que nos tem levado a ponderar a importância da realização de ações de divulgação junto de profissionais de determinadas áreas que também lidam com pessoas idosas em situação de vulnerabilidade, como sejam os serviços sociais dos estabelecimentos de saúde e as equipas de apoio social das juntas de freguesia.

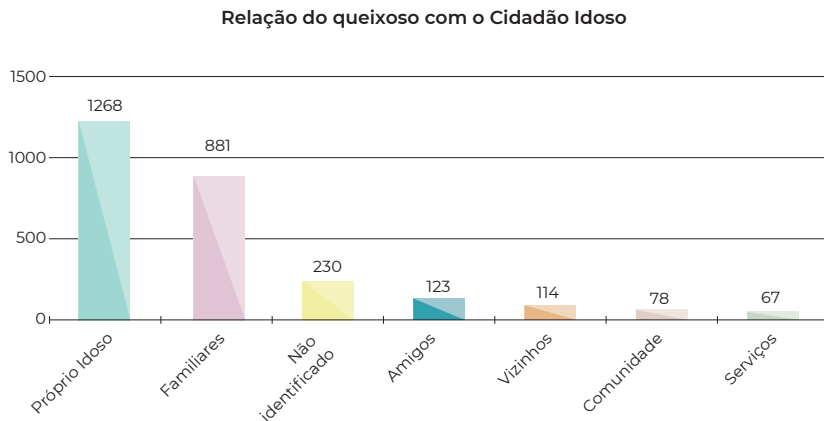
#### GRÁFICO XXXIV



#### [Perfil do queixoso e relação com o idoso]

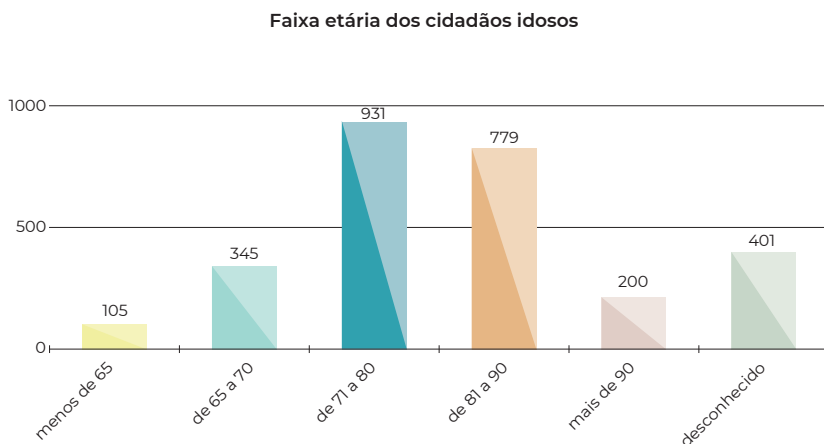
Em 2019 continua a constatar-se que mais de três quartos dos contactos foram promovidos pelo/a idoso/a e elementos da sua família. Em concreto, totalizaram 78% das chamadas, em número de 2149: em 46% das situações foram os próprios idosos que estabeleceram contacto (1268 chamadas), ao passo que em 32% dos casos as chamadas foram levadas a cabo por familiares e amigos (881 chamadas).

### GRÁFICO XXXV



Da análise do gráfico *infra*, e à semelhança dos últimos anos, resulta a predominância da faixa etária compreendida entre os 71 e os 80 anos (931), seguindo-se a faixa etária compreendida entre os 81 e os 90 anos (779). Em conjunto, estes grupos etários foram responsáveis por 1710 chamadas, o que correspondeu a 62% do total dos contactos.

### GRÁFICO XXXVI



Esta circunstância deve ser destacada na medida em que dá expressão, de alguma forma, ao conceito de *envelhecimento ativo*, consubstanciado numa autonomia física, psicológica e social, a qual permite, também, o pleno exercício do direito de participação.

No que diz respeito ao género, e como tem sido regra nos últimos anos, as chamadas realizadas por pessoas do género feminino (1596 chamadas) são muito superiores às realizadas por pessoas do género masculino (876).

## [Principais temáticas]

No quadro seguinte, identificam-se as principais questões colocadas pelos cidadãos que recorrem à Linha, em 2019:

**QUADRO 17**

<b>PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS</b>	
<b>Questões</b>	<b>N.º de questões</b>
Respostas sociais e Serviços de Apoio (v.g., centros de dia, serviço de apoio domiciliário, estrutura residencial para idosos, acolhimento familiar, teleassistência...)	364
Outras questões (v.g., ruído, atendimento prioritário, burla, atribuição e verificação grau de incapacidade)	345
Saúde (v.g., RNCCL, taxas moderadoras, saúde em geral, transporte de doentes, ajudas técnicas, saúde mental)	276
Conflitos (familiares, de vizinhança, de consumo)	199
Prestações sociais (complemento de dependência e solidário para idosos e outros subsídios relativos a idosos)	148
Serviços públicos (v.g., IMTT, IP, lojas de cidadão, serviços municipais); serviços públicos essenciais	144
Pensões	132
Ação social	124
Negligência de cuidados	121
Outros direitos fundamentais (v.g., autodeterminação)	80
Habitação	74
Informação jurídica (v.g., testamento vital, proteção jurídica, direito sucessório)	74
Violência doméstica	63
Atuação entidades (segurança social, IPSS, forças de segurança, autarquias)	60
Contactos úteis	50
Maus-tratos (na família, na instituição)	44
Abuso material e financeiro	42
Isolamento ou solidão	39
Informação sobre Provedor de Justiça / Linha do Cidadão Idoso	33
Carência económica	31
Ações de interdição e inabilitação	18
Abandono	11



Os principais assuntos colocados à Linha do Cidadão Idoso estiveram relacionados com as respostas sociais e os serviços de apoio a idosos (364). Incluem-se aqui, entre outros, os centros de dia, as estruturas residenciais para idosos, o serviço de apoio domiciliário e a teleassistência. Ainda no âmbito social, destaca-se o número de solicitações sobre questões relativas a prestações sociais (148) e sobre a ação social, em geral (124), ponderando-se que este facto seja elucidativo, por um lado, da situação de dependência e vulnerabilidade em que se encontram inúmeros idosos e, por outro, da falência dos tradicionais suportes familiares existentes até algumas décadas atrás.

As questões relativas à saúde suscitaram também um elevado número de chamadas (276). Está aqui em causa um vasto leque de problemas, que vão desde o funcionamento/atendimento das unidades de saúde familiar e hospitais, aos chamados cuidados de saúde primários, passando pelos atrasos e pelas demoras nas consultas de especialidade, o acesso à rede nacional de cuidados continuados integrados (RNCCI), a isenção de taxas moderadoras, o direito a transporte não urgente, até aos mais variados problemas de saúde, designadamente as demências e a saúde mental, em geral.

Também os conflitos foram tema recorrente nas chamadas (199), tendo-se destacado os conflitos familiares que se traduzem, nomeadamente, em discórdias entre os filhos ou outros familiares, relativamente ao apoio a dar aos idosos — importando dar nota de que, não raras vezes, subjacentes a estes desacordos estão problemas de abuso material e financeiro (42). Os temas da negligência e dos maus-tratos continuaram a ser, infelizmente, questões estatisticamente relevantes, tendo totalizado 165 chamadas. Em 2019, houve um número considerável de chamadas relativas à violência doméstica (63), traduzindo-se num aumento de 61% face ao ano anterior, sendo relevante assinalar que os agressores são, em regra, os próprios filhos ou os netos dos idosos, e que muitas vezes apresentam problemas de alcoolismo, de toxicod dependência ou de saúde mental.

O funcionamento dos serviços públicos também motivou número significativo de chamadas (144), estando em causa, na maioria das vezes e compreensivelmente, os serviços da Segurança Social — de facto, as pensões constituíram tema recorrente nas chamadas dirigidas à Linha (132), registando-se principalmente pedidos de informação e de esclarecimento sobre o respetivo montante e queixas relativas a atrasos do Instituto da Segurança Social no deferimento e pagamento das mesmas.

Todavia, também o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), as Lojas de Cidadão, os serviços municipais e a Autoridade Tributária e Aduaneira foram objeto de queixa. Uma nota ainda sobre o número de chamadas relacionadas com habitação (74), por norma envolvendo situações de despejos e de aumentos de renda.

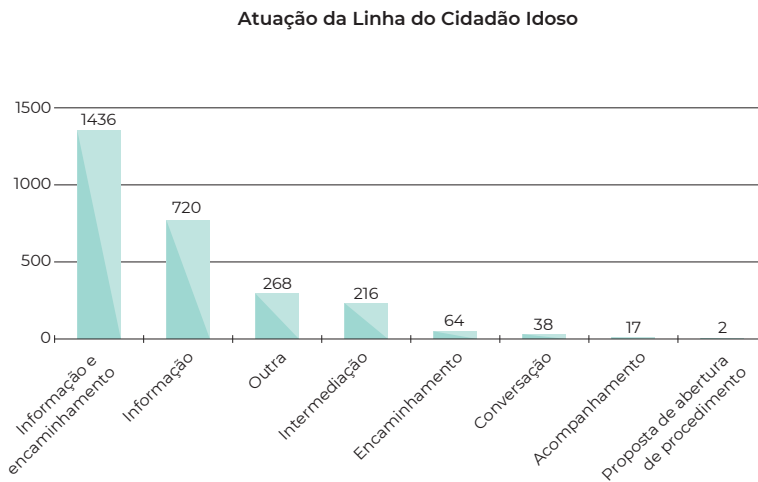
### **[Atuação da Linha]**

Pese embora, a atuação da Linha do Cidadão Idoso se consubstancie, principalmente, na prestação de informações e no encaminhamento dos queixosos para as entidades competentes (1436), num número muito significativo de situações também assegura a intermediação

entre os queixosos e os serviços em causa (216). Aliás, esta atuação concreta conheceu, em 2019, um aumento de cerca de 35% face ao ano anterior (140 em 2018 e 216 em 2019).

Em regra, e para além da já mencionada sinalização de casos ao Instituto da Segurança Social, I.P., esta intermediação é feita com os serviços de ação social das câmaras municipais, das juntas de freguesia, das instituições particulares de solidariedade social e dos hospitais.

### GRÁFICO XXXVII



Finalmente, dá-se conta de que, em duas situações, este órgão do Estado, através da atuação da Linha do Cidadão Idoso originou a abertura de procedimentos formais, isto é, são processos cuja instrução passou a ser assegurada por uma das unidades temáticas da Assessoria. Num dos casos, foi reclamada a realização de exames complementares de diagnóstico no âmbito das entidades com acordo com o SNS e, noutro, estava em causa o atraso no pagamento de pensão de sobrevivência.<sup>183</sup> Estes dois casos consubstanciaram o procedimento atrás referido: não se afigurando viável dar resposta rápida ao problema suscitado, o N-CID encaminhou o assunto para a Assessoria, para que a questões fosse tratada no âmbito de procedimento formal.

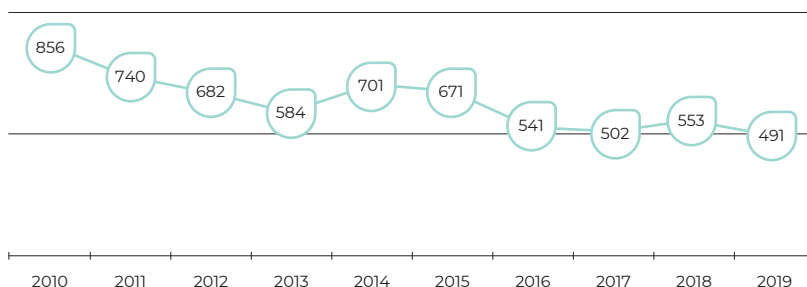
<sup>183</sup> Informação escassa. Contudo, não é possível localizar as atribuições.

## Linha da Criança

No ano de 2019, a Linha da Criança recebeu 491 chamadas, número inferior ao ano de 2018 (553). A situação (de diminuição de chamadas) não é nova, mas deve merecer reflexão cuidada a circunstância de, nos últimos dez anos, a Linha ter vindo continuamente a receber menos contactos.

### GRÁFICO XXXVIII

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



Este abrandamento poderá encontrar fundamento no facto de existirem diferentes números disponibilizados por entidades de primeira linha que prestam apoio neste âmbito – como as escolas, as forças de segurança (através, normalmente da Escola Segura da PSP), as unidades de saúde de proximidade e a disseminação territorial das comissões de proteção de crianças e jovens. Nesta reflexão sobre a diminuição de chamadas procuramos, também, envolver as próprias crianças e jovens, designadamente nas iniciativas de promoção desenvolvidas em estabelecimentos escolares e que igualmente visam dar cumprimento ao direito de as crianças e jovens serem ouvidos e de participarem nas decisões que as afetam (artigos 12.º e 13.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, e artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos).<sup>184</sup>

A propósito das novas tecnologias, assinala-se que a massificação da utilização da *internet* como ferramenta de pesquisa levou a que fosse essa a principal origem do conhecimento da existência da Linha da Criança (266).

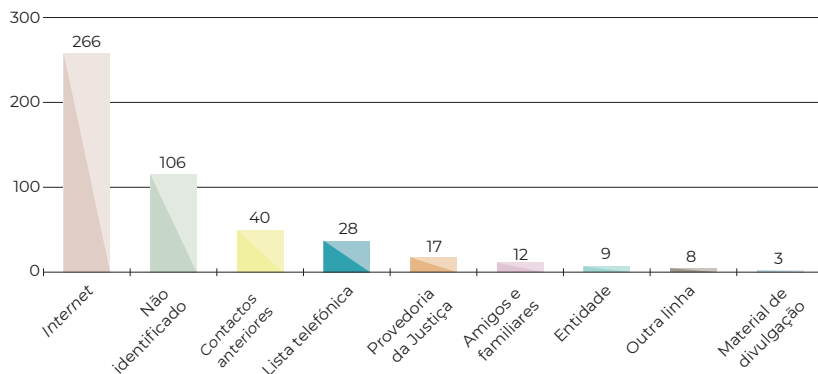
Ainda assim, um número igualmente significado de chamadas (40) resultou de anteriores contactos.

A circunstância de a lista telefónica (28) ser mencionada como origem do conhecimento da Linha resultará, por certo, do facto de muitas chamadas serem realizadas, ainda que no interesse de crianças e jovens, por pessoas mais velhas.

<sup>184</sup> Cfr. página 158.

## GRÁFICO XXXIX

### Origem do conhecimento da Linha da Criança

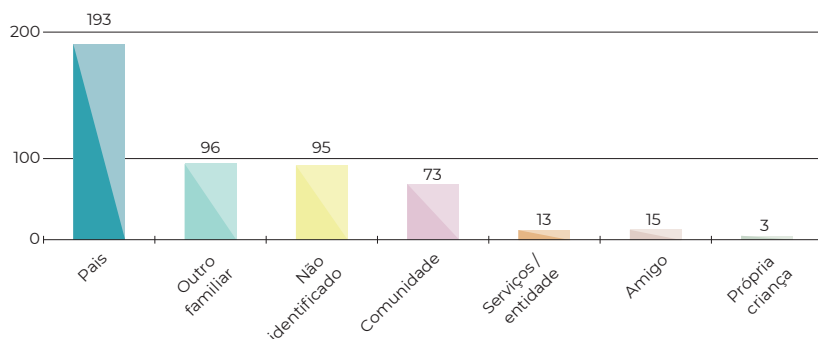


## [Perfil do queixoso e relação com a criança]

No que respeita à relação do queixoso com a criança/jovem, mantiveram-se as tendências dos últimos anos. Em regra, foram os pais que contactaram a Linha (193 chamadas), seguindo-se, por ordem decrescente de relevância estatística, outros familiares (96) e a comunidade (73), categoria que inclui os vizinhos. Em sentido contrário, tem-se verificado um número pouco significativo de solicitações feitas por amigos (12).

## GRÁFICO XL

### Relação do queixoso com a criança

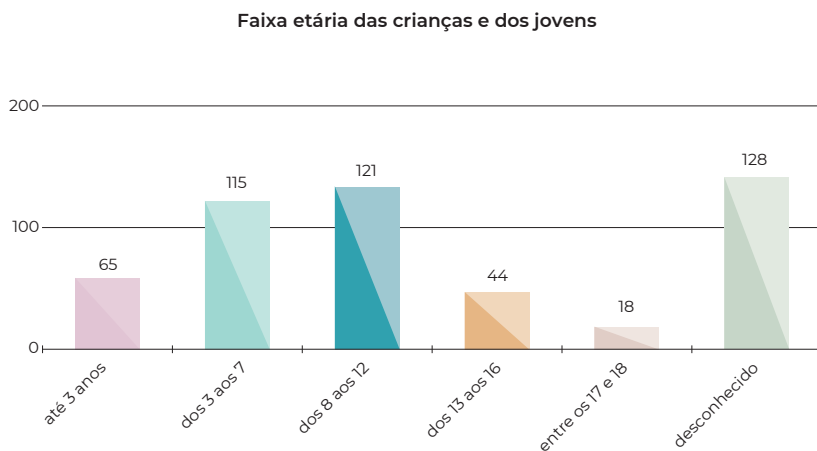


Em 2019, foram só três as chamadas que partiram das próprias crianças. Estes três contactos foram feitos por jovens com idades compreendidas entre os 17 e os 18 anos, que relataram

um conflito com o progenitor, um caso de recusa da escola profissional em permitir a deslocação do jovem ao Dia da Defesa Nacional e, ainda outra, uma abordagem de cariz sexual feita à menor.<sup>185</sup>

Já no que toca à faixa etária, atendendo às informações facultadas, e como se verifica no quadro *infra*, a maioria das chamadas realizadas referiu-se a crianças e jovens com idades compreendidas entre os 8 - 12 anos (121), seguido da faixa etária entre os 3 - 7 anos (115) e das crianças até aos 3 anos (65).

#### GRÁFICO XLI



Quanto ao género, verificou-se a predominância de chamadas realizadas no interesse de crianças do sexo feminino (190) relativamente ao sexo masculino (174).

#### [Principais temáticas]

O quadro seguinte caracteriza as principais questões colocadas nas chamadas atendidas pela Linha da Criança, no ano de 2019:

#### QUADRO 18

##### PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS

Questões	N.º de questões
Negligência e maus-tratos (físicos e psíquicos)	104
Exercício de responsabilidades parentais	89
Educação e problemas escolares	56

<sup>185</sup> Aguarda-se resposta quanto ao tratamento dado.

Outras questões	49
Atuação de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude	27
Conflitos familiares	20
Exposição a comportamentos desviantes e a comportamentos de risco	18
Prestações sociais	10
Cuidados de saúde	9
Informação Provedor de Justiça/Linha da Criança	8
Respostas sociais e equipamentos	7
Carência económica	7
Abuso sexual	6
<i>Bullying</i>	5
Exposição a violência doméstica	5
Visita a avós	4
Informação jurídica	3
Adoção	1
Abandono	1

Em 2019, houve um aumento significativo de questões relativas a negligência e maus-tratos (104) — que incluem tanto os maus-tratos físicos como os psíquicos. Assinale-se, neste âmbito, que a maioria das queixas teve origem na acusação de um dos progenitores (e da respetiva família) sobre o outro progenitor, quando estão em causa situações de separação ou de divórcio. Em geral, as queixas referem-se a carências ao nível da higiene, da alimentação, de cuidados de saúde e ao incumprimento de rotinas estabelecidas.

De todo o modo, o N-CID cuida de prestar informação sobre os diversos mecanismos de denúncia existentes, destacando-se, de acordo com as situações, as forças policiais de proximidade, o Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica, as comissões de proteção de crianças e jovens e a Comissão de Igualdade de Género.

É também significativo o número de questões relativas ao exercício de responsabilidades parentais (89), designadamente o incumprimento do acordo preestabelecido. Pode referir-se, a título de exemplo, as queixas sobre o pagamento da pensão de alimentos, a privação de contacto com o/a progenitor(a) e a mudança da residência da criança para fora do país.

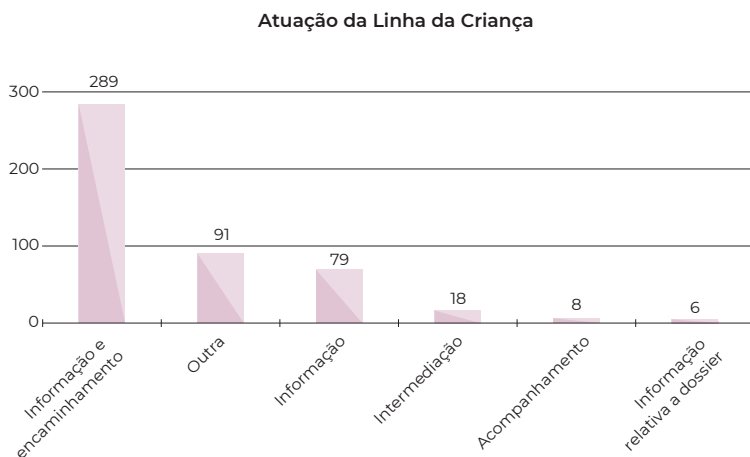
Face ao ano de 2018, verificou-se um aumento do número de chamadas relativas à educação e problemas escolares (56), categoria na qual se inclui, designadamente, a falta de vaga em estabelecimento escolar e os problemas comportamentais das crianças em meio escolar. Refira-se também o número significativo de chamadas (27) sobre a atuação de entidades com competência em matéria de infância e juventude, designadamente centros de acolhimento temporário (CAT), comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ) e creches. Também foram recebidos contactos acerca de conflitos familiares (20), de exposição a comportamentos desviantes e de comportamentos de risco (18).

## [Atuação da Linha]

À semelhança do que se tem vindo a verificar em anos anteriores, a principal forma de atuação da Linha da Criança consiste na prestação de informação e no encaminhamento dos queixosos para as entidades competentes (289 contactos).

Por vezes, faz-se também a intermediação com as entidades visadas, procurando o Provedor de Justiça, através da Linha da Criança, atuar como “mediador informal”, no sentido de facilitar o estabelecimento do diálogo entre o queixoso e a entidade competente. Foi o que sucedeu em 18 situações, tendo as principais entidades envolvidas sido agrupamentos de escolas, ATL e comissões de proteção de crianças e jovens.

### GRÁFICO XLII



Reitera-se, pois, que o número de chamadas tem vindo paulatinamente a decrescer, certamente em resultado da resposta assegurada pelas entidades de primeira linha, como as escolas e os estabelecimentos de saúde, e também as comissões de proteção de crianças e jovens.

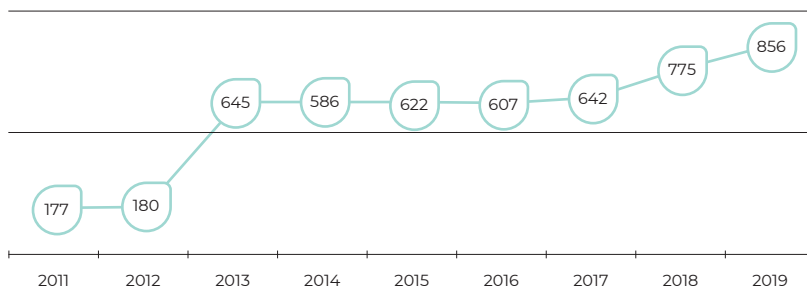
## Linha do Cidadão com Deficiência

### [Evolução e conhecimento da Linha]

Do total de chamadas dirigidas ao N-CID em 2019 cerca de 21% foram recebidas pela Linha do Cidadão com Deficiência. Estas 856 chamadas telefónicas corresponderam a um acréscimo de 10% das solicitações relativamente ao ano de 2018, sendo este o valor mais alto desde que a Linha entrou em funcionamento.

### GRÁFICO XLIII

Evolução do número de chamadas da Linha do Cidadão com Deficiência desde 2011

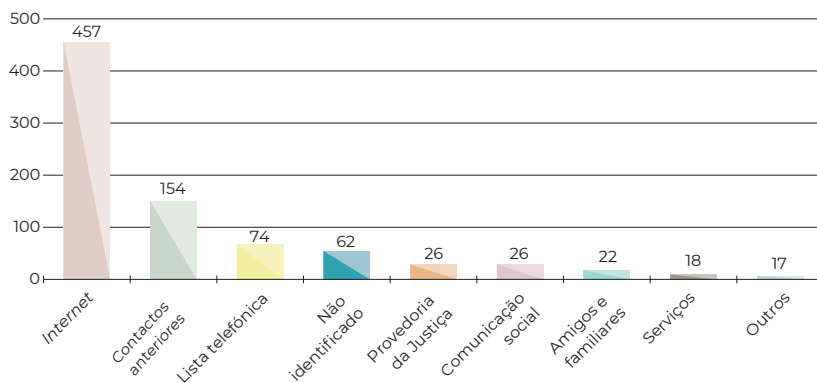


A *internet* continuou a ser a principal fonte de conhecimento da existência da Linha do Cidadão com Deficiência, tendo sido referida 457 vezes. Mesmo assim, não pode deixar de se assinalar um aumento substancial, na ordem dos 38% em comparação com o ano anterior, do número de pessoas que identificou ter sido esta a via de obtenção de informação sobre a existência deste serviço.

Anteriores contactos com a Linha do Cidadão com Deficiência foram a segunda razão apontada (154). De seguida registou-se que a lista telefónica (74 vezes) é ainda um dos meios relevantes de obtenção de informação sobre o serviço, embora tenha vindo a perder relevância nos últimos anos.

### GRÁFICO XLIV

Origem do conhecimento da Linha do Cidadão com Deficiência

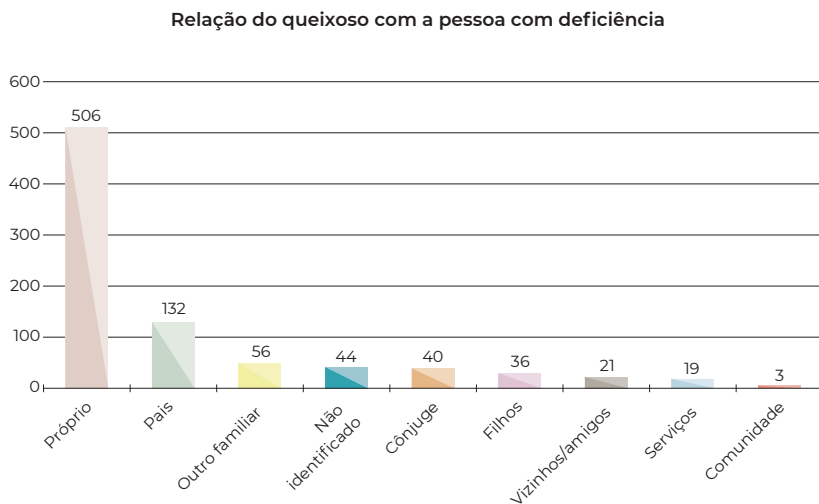




## [Perfil dos queixosos]

À semelhança do que ocorreu em anos anteriores, foram sobretudo os próprios cidadãos portadores de deficiência que contactaram a Linha do Cidadão com Deficiência (506), representando 59% das solicitações. Seguindo-se os grupos integrados pelos pais (132), por outros familiares (56), pelos cônjuges (40), pelos filhos (35), pelos vizinhos e amigos (21), pelos técnicos e outros funcionários de serviços que cuidam do cidadão (19) e, por fim, pela comunidade (3).

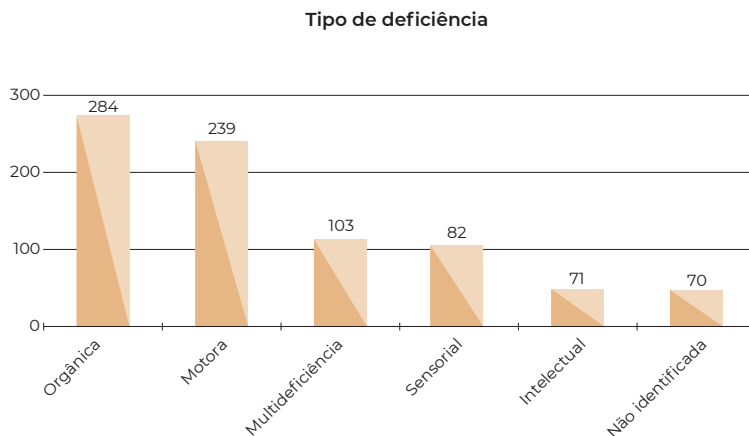
### GRÁFICO XLV



Mesmo que, ao longo dos anos, se tenha sempre acentuado que a atuação do Provedor de Justiça no campo dos direitos das pessoas com deficiência se desenvolve de acordo com um modelo de direitos humanos, e não baseada num modelo médico, razões essencialmente ligadas à reflexão crítica que o N-CID faz sobre a sua própria atividade justificam que se procure conhecer o tipo de deficiência das pessoas interessadas nos contactos com a Linha do Cidadão com Deficiência. De facto, 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, para além de permitir conhecer melhor a realidade nacional nesta área.

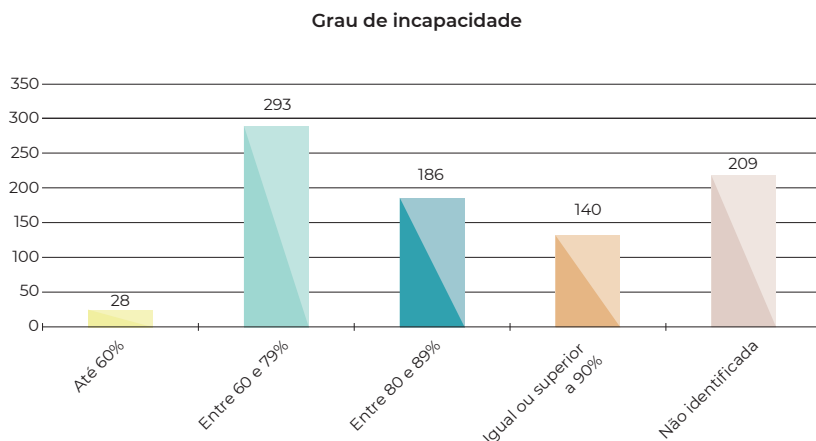
Ainda que se tenha verificado um crescimento substancial do número de queixas relacionadas com deficiências motoras e intelectuais (aumento na ordem dos 48%, correspondendo, respetivamente a um acréscimo de 77 e de 23 chamadas), foram ainda as deficiências orgânicas que continuaram a suscitar o maior número de chamadas, tendo sido responsáveis por um terço do total de contactos.

### GRÁFICO XLVI



Relativamente ao grau de incapacidade, manteve-se — à semelhança dos anos anteriores — a predominância das incapacidades situadas entre os 60% e os 79% (293 chamadas), seguindo-se as incapacidades situadas entre os 80% e 89% (186 chamadas) e, por fim, as superiores a 90% (140 chamadas).

### GRÁFICO XLVII

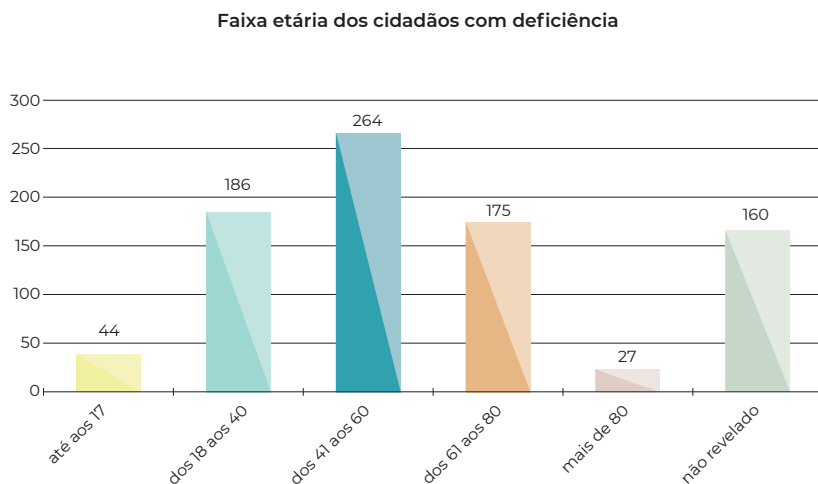


Como fundamento nos dados oferecidos pelos interessados, pode adiantar-se a conclusão — a qual, mesmo que não surpreenda, deve ser motivo de reflexão — de que à medida que aumenta o grau de deficiência diminui a suscetibilidade de exercício de direitos, como é o caso do direito de queixa. Na verdade, uma vez que a regra é a própria pessoa interessada

estabelecer o contacto com o N-CID, é relevante verificar que o grau de deficiência é inversamente proporcional ao número de queixas apresentadas.

Os dados sobre a faixa etária das pessoas com deficiência cujos problemas motivaram os contactos permitiram concluir que, no ano de 2019, o grupo etário entre os 41 e os 60 anos foi o mais representativo dos beneficiários da atuação da Linha do Cidadão com Deficiência (264 chamadas). Seguindo-se o grupo que compreende as pessoas com idades entre os 18 e os 40 anos (186 chamadas) e, por fim, aquele que engloba idades entre os 61 e 80 anos (175).

#### GRÁFICO XLVIII



Por outro lado, a faixa etária abaixo dos 18 anos e a faixa etária acima dos 80 anos suscitaram um menor número de contactos, circunstância que poderá encontrar explicação no facto de, nas referidas idades, muitos queixosos optarem pelo contacto através das Linhas da Criança e do Cidadão Idoso.

Pode cruzar-se as observações relativas às faixas etárias com os dados sobre a relação do queixoso com a pessoa com deficiência que motivaram a chamada: ao passo que, em regra, foram os próprios interessados quem estabeleceu o contacto, nas faixas etárias mais extremadas (inferior a 18 ou superior a 80) foram, sobretudo, os familiares que ligaram para a Linha do Cidadão com Deficiência.

À semelhança de anos anteriores, verificou-se a prevalência do género masculino (474 chamadas, correspondendo a 55%) face ao género feminino (329 chamadas, correspondendo a 38%) no universo das pessoas com deficiência que, diretamente ou por intermédio de terceiros, entraram em contacto com esta Linha.

## [Principais temáticas]

O quadro seguinte caracteriza as principais questões que levaram os interessados a contactar a Linha do Cidadão com Deficiência, em 2019:

QUADRO 19

PRINCIPAIS QUESTÕES COLOCADAS	
Questões	N.º de questões
Prestações sociais (v.g, PSI, complemento por dependência, subsídio de assistência à 3.ª pessoa, bonificação por deficiência)	219
Produtos de apoio	94
Outras questões	78
Reabilitação e cuidados de saúde física e mental	56
Atribuição e verificação de grau de incapacidade	44
Legislação e obrigações familiares	36
Regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas)	34
Benefícios fiscais	33
Acessibilidades	33
Mercado de trabalho (incluindo adaptação posto trabalho)	29
Parqueamento automóvel	26
Respostas sociais	26
Pensões	25
Serviços públicos e serviços públicos essenciais	21
Habitação	20
Discriminação e violação de direitos	19
Educação/formação profissional	15
Atendimento prioritário	8
Ação social	8
Conflitos (familiares, vizinhança, consumo)	8
Seguros	8
Regime do maior acompanhado (anterior: interdição e inabilitação)	5
Centros de referência	4
Maus-tratos/negligência	4

Atendendo à informação exposta no quadro anterior, conclui-se que foram muito diversas as questões suscitadas nos contactos com a Linha do Cidadão com Deficiência. O assunto mais tratado, no ano de 2019, estava relacionado com as prestações sociais. Dentro destas, mais de metade das questões diziam respeito a dúvidas e pedidos de esclarecimento sobre a Prestação Social para a Inclusão (PSI) — neste particular, as dúvidas principais continuaram a

estar relacionadas com a fundamentação dos indeferimentos, por parte do Instituto da Segurança Social, tendo sido a maioria das queixas apresentadas por pensionistas por invalidez e cidadãos (com deficiência) com mais de 55 anos de idade. Note-se ainda que, o acesso ao complemento da PSI e o acesso à PSI para crianças e jovens com deficiência também motivaram alguns contactos.

Para o aumento do número de contactos recebidos em 2019 contribuiu particularmente o crescimento muito significativo do número de chamadas, sobre produtos de apoio (para mais do dobro) e, sobre discriminação e violação de direitos (para perto do triplo).

As 78 chamadas agrupadas em outras questões abrangem os chamados assuntos diversificados. Os pedidos de informação sobre o estado de procedimentos abertos na Provedoria de Justiça e também as 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 atrasos judiciais, ruído, carência económica, à limpeza de terrenos por causa dos incêndios florestais e à atuação de autarquias na emissão de declarações diversas.

Muitos outros temas conheceram também aumento relevante do número de chamadas, destacando-se a reabilitação e os cuidados de saúde física e mental, a atribuição e verificação de grau de incapacidade, os benefícios fiscais, as acessibilidades, a habitação e serviços públicos e os serviços públicos essenciais.

As 19 chamadas relativas a discriminação e violação de direitos trataram de assuntos muito diversos e, conseqüentemente, também visaram entidades muito distintas. A título de exemplo, foram recebidas queixas contra centros de saúde, a propósito da perda de isenção de taxas moderadoras; contra a Agência para a Modernização Administrativa, por causa da omissão de medidas que possibilitem o acesso a pessoas cegas às funcionalidades do Cartão de Cidadão; e contra estabelecimento escolar, pela circunstância de não ter sido acautelado o transporte em cadeira de rodas para aluna com deficiência, que assim se viu impedida de acompanhar os colegas em visitas de estudo.

### **[Atuação da Linha]**

A atuação da Linha do Cidadão com Deficiência foi assegurada, fundamentalmente, através da prestação de informações e do encaminhamento dos queixosos. Isto aconteceu em 90% das chamadas (773 chamadas), tendência, aliás, que já vinha de anos anteriores.

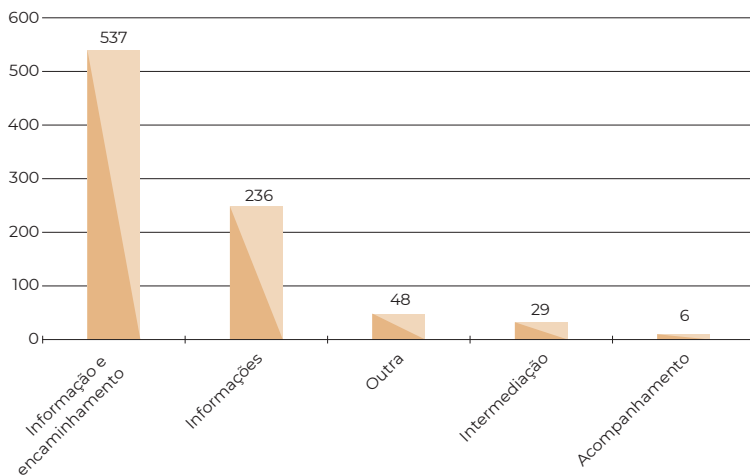
Em 35 situações (a que corresponderam 4% das chamadas das Linhas) foram necessárias diligências adicionais, no sentido de ajudar os queixosos a ultrapassar as dificuldades sinalizadas na sua relação com as entidades públicas, designadamente relativas a produtos de apoio, a respostas e a prestações sociais, à atribuição e verificação de grau de incapacidade, a cuidados de saúde e a problemas de acessibilidade e de mobilidade.

Note-se que a maior parte das diligências levadas a cabo implicou contactos com o Instituto da Segurança Social, I.P., com centros prescritores; com instituições particulares de solidariedade social, designadamente das que têm valências de Centro de Atividades Ocupacionais

(CAO) e de serviços de apoio domiciliário; com estabelecimentos de saúde, designadamente hospitais e centros de saúde, e com autarquias, em especial câmaras municipais.

#### GRÁFICO XLIX

Atuação da Linha do Cidadão com Deficiência



Ainda que sejam muito diversos os temas relacionados com a deficiência que são suscitados perante o N-CID, pode dizer-se que são preocupações concretas e problemas práticos que, na maioria dos casos, nos são trazidos. Vejam-se os casos dos atrasos nas prestações sociais, na demora na atribuição de apoios técnicos, as dúvidas sobre as verificações de incapacidade e os problemas relacionados com as acessibilidades.

A large, stylized number '5' in a light beige color is centered on a solid orange background. The number is composed of several overlapping, semi-transparent shapes that create a layered effect.

**RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**

## 3. Relações Internacionais

### Introdução

Se é certo que a matriz original do mandato do Provedor de Justiça corresponde à atividade clássica do *Ombudsman*, é também clara a sua evolução expansiva ao longo da história da instituição. Assim, a par da apreciação de queixas relativas aos atos ou omissões da administração que colocam em causa direitos dos cidadãos, o Provedor de Justiça é atualmente um órgão do Estado absolutamente central no plano da promoção e da defesa dos direitos humanos, onde se inclui a monitorização e a avaliação do cumprimento das obrigações internacionais assumidas por Portugal nesta matéria.

Naturalmente, mercê desta diversidade de atividades, bem como da densificação dos sistemas supranacionais de promoção e de defesa dos direitos humanos, a ação do Provedor de Justiça, no plano internacional, tem conhecido, de igual modo, uma tendência expansiva que importa relatar.

Por conseguinte, a atividade internacional do Provedor de Justiça desenvolve-se em vários planos distintos: (i) através da participação em organizações que congregam instituições congêneres de tipo *Ombudsman* ou INDH; (ii) mediante o estreitamento de relações institucionais com entidades homólogas; (iii) por intermédio da realização de projetos internacionais de cooperação com entidades e instituições de promoção e de defesa de direitos humanos.

#### Projetos internacionais

O desenvolvimento e a participação em projetos internacionais têm permitido, simultaneamente, cooperar com organizações internacionais e instituições homólogas de outros países e desenvolver competências internas em resultado da troca de experiências que o contacto com outras realidades necessariamente promove.

Assim, no que respeita à intervenção em projetos internacionais, o ano de 2019 – à semelhança do que já havia sucedido no ano transato – é marcado pela conclusão do Projeto *Twinning “Empowerment of the Role of Ombudsman Institution in the Protection and Promotion of Human Rights”*, bem como pela continuidade do Projeto «*Red de Defensores del Pueblo – Construir juntos una administración más eficaz, responsable, transparente y ética*» (DEMOS).



## a) Coordenação de Projeto *Twinning*<sup>186</sup> destinado ao fortalecimento do Provedor de Justiça da Turquia

Tal como consta no Relatório da atividade do Provedor de Justiça no ano de 2018, em julho desse ano o Provedor de Justiça foi designado pela União Europeia para coordenar um projeto *Twinning Light* designado “*Empowerment of the Role of Ombudsman Institution in the Protection and Promotion of Human Rights*”, tendo em vista o fortalecimento e a capacitação técnica do *Ombudsman* da Turquia.

O projeto, inserido nos instrumentos da União Europeia de apoio ao fortalecimento do Estado de Direito, teve início no dia 12 de novembro de 2018 e desenvolveu-se durante o primeiro semestre do ano de 2019.

Durante este período vários colaboradores da Provedora de Justiça deslocaram-se a Ancara, para transmitirem os seus conhecimentos nas diversas áreas em que se concretiza a intervenção do Provedor de Justiça, designadamente:

- Direito à propriedade, a habitação condigna e direito à água;
- Justiça, prisões e forças de segurança;
- 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.

Estas ações formativas procuraram transmitir a experiência do Provedor de Justiça no tratamento destas questões, quer no plano jurídico, quer no plano procedimental, sem, todavia, deixar de integrar 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. Ao longo deste projeto *twinning* foram desenvolvidas catorze ações de formação, que envolveram duas dezenas de colaboradores das mais diversas áreas temáticas da Provedoria de Justiça de Portugal.

O ciclo de ações formativas foi concluído no dia 24 de maio em Ancara com uma conferência da Provedora de Justiça sobre o mandato deste órgão do Estado e o seu papel no aprofundamento e na defesa dos direitos fundamentais.

<sup>186</sup> Instrumento da União Europeia para a cooperação institucional entre organismos públicos dos Estados-Membros da UE e de países beneficiários ou parceiros, designadamente da denominada “área de alargamento” ou inseridos na “política europeia de vizinhança”. Os projetos *Twinning* têm a duração mínima de 12 meses e máxima de 36, enquanto que, os *Twinning Light*, vigoram entre seis e oito meses.

O Projeto terminou no dia 24 de junho de 2019, com uma visita de estudo do *Ombudsman* da Turquia a Portugal.

## **b) Projeto DEMOS**

No ano de 2019 foi dada continuidade ao Projeto «*Red de Defensores del Pueblo – Construir juntos una administración más eficaz, responsable, transparente y ética*» (DEMOS). Trata-se, como já tem sido mencionado em relatórios de atividade anteriores, de um projeto desenvolvido ao abrigo do programa de cooperação territorial europeia Interreg VA EspanhaPortugal — MadeiraAçoresCanárias [MAC], envolvendo instituições de Espanha (*Diputado del Común* das Canárias) e de Portugal (Provedor de Justiça), assim como as instituições homólogas de Cabo Verde, da Mauritânia e do Senegal, com o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. O Projeto «DEMOS» estabelece um programa de cooperação para o aperfeiçoamento do trabalho realizado pelos Provedores de Justiça do espaço «MAC» (Macaronésia), com o objetivo de criar, conhecer e de difundir um conjunto de práticas estabelecidas pelas diversas instituições em matéria de defesa dos direitos dos cidadãos perante a Administração Pública, em contexto de adaptação aos desafios colocados pelas novas tecnologias.

No âmbito deste projeto foram desenvolvidas as seguintes ações no ano de 2019:

- 21 de fevereiro - Jornadas “Mediação – Presente e Futuro”, organizado pelo *Diputado del Común* das Canárias, em Las Palmas;

- 25 e 29 de março – Missão de divulgação, na Região Autónoma dos Açores, da atividade do Provedor de Justiça, enquanto órgão do Estado independente que promove e defende os direitos dos cidadãos;

- 18 a 19 de setembro – Ação de formação em Dacar, Senegal, intitulada *Jornadas de Estudo sobre a Crise Migratória: Os Direitos Humanos face à Crise Migratória*;

- 5 de novembro - Jornadas de Mediação “Presente e Futuro”, organizadas pelo *Diputado del Común* das Canárias, em Santa Cruz de Tenerife.

## **Participação em Redes multilaterais**

### **a) Rede CPLP de Direitos Humanos**

Nunca é demais afirmar que a lusofonia, pela sua dimensão identitária, cultural, histórica e afetiva, constitui um espaço privilegiado de intervenção do Provedor de Justiça. Com efeito, no ano de 2018 a Provedora de Justiça definiu como prioridade estratégica da sua intervenção

no plano internacional a cooperação para a dinamização da Rede de Provedores de Justiça, de Comissões Nacionais de Direitos Humanos e demais Instituições de Direitos Humanos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Rede CPLP de Direitos Humanos). Esse impulso materializou-se, em um primeiro momento, com a realização, no dia 13 de dezembro de 2018, da terceira reunião da Rede CPLP em Lisboa na qual, entre outras decisões tomadas, foi eleito Presidente o Provedor de Justiça de Cabo Verde e determinado que a Secretaria Técnica da Rede ficaria sediada no Provedor de Justiça de Portugal.

No ano de 2019 os membros procuraram sedimentar a estrutura de suporte ao funcionamento da Rede mediante a designação de pontos focais em cada uma das instituições, promovendo e facilitando, deste modo, a comunicação e as tomadas de posição.

Paralelamente, prosseguiram as diligências junto do Secretariado Executivo da CPLP no sentido de alojar, no sítio da *internet* desta organização, um espaço autónomo especificamente dedicado à Rede e às suas atividades.

Sem prejuízo da atuação coletiva das instituições sob a égide da Rede, a proximidade que aí se fortalece promove, como adiante se verá, a concretização de ações de cooperação bilateral.

### **b) International Ombudsman Institute (IOI)**

O IOI é uma organização global que congrega 198 *Ombudsman*, de âmbito nacional e subnacional, de mais de 100 países. Esta instituição está subdividida em 6 Direções Regionais – África, Ásia, Australásia e Pacífico, Europa, Caraíbas e América Latina e América do Norte – e centra a sua atividade no apoio aos seus membros designadamente em matéria de formação, investigação e apoio a projetos regionais.

Neste contexto, assinala-se a participação do Encarregado de Proteção de Dados da Provedoria de Justiça, como um dos oradores principais, no *workshop General protection regulation and its challenges from human right's aspect*, organizado pela Direção Regional europeia, que decorreu em Riga nos dias 16 e 17 de outubro.

Todavia, o elemento mais relevante que importa destacar no que respeita à atuação deste órgão do Estado no IOI, prende-se com a eleição, no dia 18 de novembro, da Provedora de Justiça para a Direção da Região Europeia do IOI e, por inerência, para o *Board of Directors* do IOI global. A tomada de posse ocorrerá por ocasião da próxima Assembleia Geral, a qual terá lugar quando estiverem reunidas as condições de segurança sanitária na sequência da pandemia provocada pela doença Covid-19.

### **c) Provedor de Justiça Europeu e Rede Europeia de Provedores de Justiça**

No ano de 2019 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, o Provedor respondeu a várias questões suscitadas pelo Provedor de Justiça Europeu relativas a matérias relacionadas com o Direito da União Europeia, mas também a pedidos

de colaboração de instituições nacionais de Estados-Membro da União para resolução de problemas concretos envolvendo o funcionamento da administração.

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 o Provedor de Justiça participou, dos quais se destaca:

- Conferência Anual da Rede Europeia de Provedores de Justiça, Bruxelas, de 8 a 9 de abril de 2019, subordinada ao tema "*The state of European democracy: Making citizen participation meaningful*". Importa referir que neste evento este órgão do Estado moderou o *workshop Demographic Challenges: Ageing societies – what are the consequences for healthcare systems, housing and cities*.

A Provedoria de Justiça acolheu ainda em Lisboa a segunda reunião regional da Rede Europeia de *Ombudsman* (ENO). A reunião teve lugar nos dias 9 e 10 de dezembro e centrou-se no intercâmbio de experiências sobre tratamento de queixas e possíveis inquéritos paralelos entre provedoria de justiça europeia e provedorias de justiça nacionais sobre questões relacionadas com a aplicação do direito da UE. Presentes nesta reunião regional, estiveram representantes da Provedoria de Justiça Europeia e dos Provedores de Justiça de Espanha, Chipre, Bulgária e Malta, além de Portugal.

#### **d) Federação Ibero-americana de Ombudsman (FIO)**

O Provedor participou ativamente na Rede FIO, através da elaboração de estudos e de relatórios, bem como pela participação em conferências e em grupos de trabalho temáticos sobre os mais diversos temas, atividades que se encontram mais desenvolvidas no capítulo correspondente ao Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos.

Destaca-se, também, a participação nas seguintes atividades:

- Reunião Anual das redes temáticas da FIO (Migrantes e tráfico de seres humanos; Direitos das mulheres; Direitos das crianças e jovens; rede dos comunicadores), realizada no Rio de Janeiro a 26 de novembro;

- *XXIX Congresso da FIO-Federação Iberoamericana de Ombudsman*, que teve lugar no Rio de Janeiro no dia 27 de novembro, subordinado ao tema *Violência de género e igualdade*. A Provedora de Justiça proferiu uma comunicação no painel temático dedicado à *Educação e violência de género*;

- Assembleia Geral da FIO, realizada no dia 28 de novembro na cidade do Rio de Janeiro.

## e) Associação de Ombudsmen do Mediterrâneo (AOM)

O Provedor de Justiça participou na X ação de formação anual da Associação de Ombudsmen do Mediterrâneo (AOM), realizada nos dias 26 a 27 de novembro de 2019 em Rabat. O tema desta ação foi o poder de iniciativa oficiosa do Provedor de Justiça e contou com a colaboração do *Mediateur* do Reino de Marrocos.

Importa destacar, ainda, a participação deste órgão do Estado na Conferência *The Venice Principles in strengthening the Ombudsman Institutions*, promovido pela AOM e pelo *Commissioner for Administration and Protection of Human Rights* do Chipre, que se realizou em Nicósia, no dia 10 de dezembro.

O Provedor de Justiça continua a colaborar de forma assídua na *newsletter* produzida por esta instituição.

## Cooperação Bilateral

### Cabo Verde

No plano da cooperação bilateral assinala-se a parceria estabelecida com a Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania de Cabo Verde (CNDHC) consubstanciada na realização, nos dias 16 a 18 de setembro, de uma ação de formação na Cidade da Praia.

Esta atividade foi desenvolvida por uma equipa da Provedoria de Justiça que se deslocou à sede da CNDHC para partilhar a sua experiência em matéria de atendimento de queixas e tratamento denúncias sobre violações de direitos humanos.

### Moçambique

O Provedor de Justiça desenvolveu uma ação de formação com o Provedor de Justiça de Moçambique, que fez deslocar a Lisboa uma equipa de cinco elementos, entre os dias 7 de 11 de outubro.

Organizada de modo a corresponder a uma solicitação do Provedor de Justiça de Moçambique, a ação incidiu sobre os métodos e os procedimentos de recolha e tratamento de informação com vista à produção de relatórios e outros documentos de divulgação da ação da atividade do Provedor de Justiça.

Em um outro projeto de cooperação com as instituições nacionais e o Estado moçambicano, este órgão do Estado recebeu, no dia 24 de outubro, uma delegação do Provedor de Justiça de Moçambique, em concretização de uma ação desenvolvida pela Direção-Geral de Política de Justiça do Ministério da Justiça de Portugal.

### República da Sérvia

Na sequência da colaboração profícua estabelecida no ano de 2018 com o *Protector of Citizens of the Republic of Serbia*, este órgão do Estado recebeu um colaborador daquela instituição para uma visita de estudo, ao abrigo do Programa de Intercâmbio *da European Network of Human Rights Institutions* (ENNHRI), entre os dias 13 a 17 de maio.



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos



# **GESTÃO DE RECURSOS**

## 4. Gestão de recursos



Lúis Faustino (Secretário-Geral) e equipa da Secretaria-Geral

### Gestão administrativa e financeira

O ano de 2019 caracterizou-se pela continuidade em garantir um efetivo e rigoroso controlo da execução orçamental, tendente à aplicação da política definida no Orçamento do Estado para esse ano.

O orçamento da Provedoria de Justiça no seu total global foi, no ano de 2019, de igual valor ao do ano anterior.

### Recursos Financeiros

No quadro seguinte encontra-se resumido o orçamento de funcionamento:



#### QUADRO 20

ORÇAMENTO DE 2019	
Despesas correntes	€ 5 169 880,00
Despesas de investimento	€ 100 000,00
<b>Total</b>	<b>€ 5 269 880,00</b>

#### Despesas de investimento

Note-se que, no ano de 2019, as principais despesas de investimento foram com a aquisição de material informático, quer ao nível de *hardware* quer de *software*.

#### Recursos Humanos

A Provedoria de Justiça tinha em 2019, ao seu serviço, o seguinte pessoal em funções, dividido pelas áreas de atuação descritas no quadro *infra*:

#### QUADRO 21

PESSOAL EM FUNÇÕES	
Gabinete do Provedor de Justiça e dos Provedores-Adjuntos	13 <sup>187</sup>
Assessoria	46
Apoio Técnico e Administrativo	41
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. Atente-se ao quadro *infra*.

#### QUADRO 22

GÉNERO	
Género masculino	29
Género feminino	73

Já no que respeita à faixa etária dos trabalhadores e colaboradores, a compreendida entre os 50 e os 54 anos de idade é a mais representativa, como se observa na informação que se segue:

<sup>187</sup> 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
2	5	4	16	17	32	17	9

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 2019, o da licenciatura (em Direito), sendo a comissão de serviço, por força do disposto no artigo 28.º da Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, a relação jurídica de emprego público estatisticamente mais frequente entre o pessoal ao serviço.

**Relações Públicas**

A atividade que é desenvolvida pela Divisão de Informação e Relações Públicas tem o seu foco no atendimento presencial e telefónico aos cidadãos, visando essencialmente:

- Aproximar o cidadão do Provedor de Justiça;
- Informar o cidadão sobre o direito de queixa ao Provedor de Justiça;
- Dar uma resposta célere aos pedidos de informação sobre procedimentos 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**

Comparativamente ao sucedido em 2018, verificou-se um acréscimo no número de cidadãos que se dirigiram presencialmente ao Provedor de Justiça. Assim, em 2019 foram realizados 1159 atendimentos presenciais, dos quais 436 deram origem a apresentação de queixa, 452 foram alvo da prestação de informações sobre procedimentos em instrução e os restantes 271 resultantes na prestação de outras informações.

**QUADRO 24****ATENDIMENTO PRESENCIAL (RELAÇÕES PÚBLICAS) - VARIAÇÃO 2018-2019**

Ano	Atendimento Presencial			
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	Total (P)
2018	364	134	464	962
2019	452	271	436	1159
<b>DIFERENCIAL</b>	<b>24,2%</b>	<b>102,2%</b>	<b>-6,0%</b>	<b>20,5%</b>

O quadro que se apresenta *supra* reflete esta informação em termos comparativos com 2018.

No que ao atendimento telefónico diz respeito, através do número Geral e da Linha Azul, foram globalmente realizados 9654 atendimentos no ano de 2019: 6845 resultaram na prestação de informação sobre procedimentos em instrução, 2769 deram origem à prestação de outras informações e 40 redundaram na apresentação de queixa.

Registou-se assim, uma vez mais, um aumento global no número de atendimentos telefónicos, sendo que nos atendimentos relativos à Linha Geral se verificou um incremento de 39,8% e na Linha Azul teve um aumento de 8,1 %.

Nos dois quadros seguintes está refletida a informação dos anos de 2018 e 2019 referente a ambas as linhas (Linha Geral e Linha Azul).

**QUADRO 25**

<b>ATENDIMENTO TELEFÓNICO (NÚMERO GERAL) VARIAÇÃO 2018-2019</b>				
Ano	Atendimento Presencial			
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	Total (P)
2018	4800	1146	48	5994
2019	6627	1738	12	8377
<b>DIFERENCIAL</b>	<b>38,1%</b>	<b>51,7%</b>	<b>-75,0%</b>	<b>39,8%</b>

**QUADRO 26**

<b>ATENDIMENTO TELEFÓNICO (LINHA AZUL) - VARIAÇÃO 2018-2019</b>				
Ano	Atendimento Presencial			
	Informação sobre Processos	Outras informações	Queixas novas	Total (P)
2018	311	703	161	1175
2019	218	1031	28	1277
<b>DIFERENCIAL</b>	<b>-29,9%</b>	<b>46,7%</b>	<b>-82,6%</b>	<b>8,7%</b>

Este último quadro conjuga, em termos de valores totais, os dados relativos ao atendimento dos cidadãos que, quer por atendimento telefónico quer presencialmente, se dirigiram a este órgão do Estado.

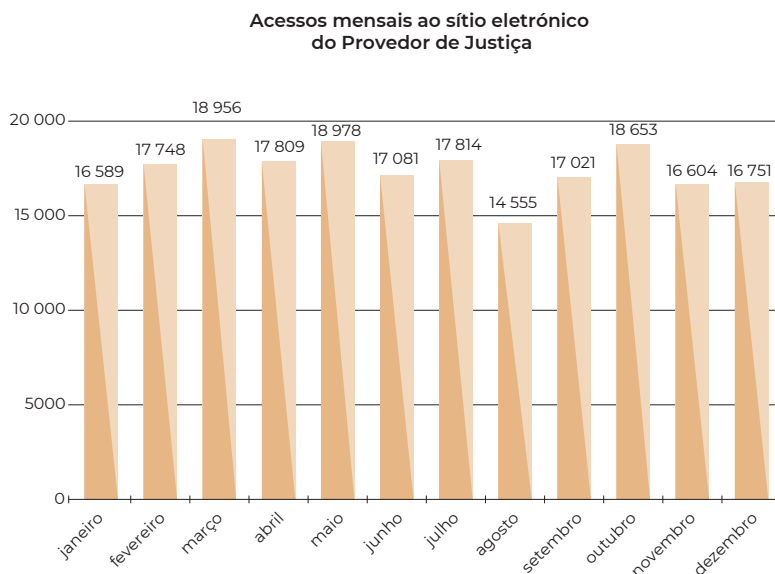
**QUADRO 27**

TOTAL DE CIDADÃOS ATENDIDOS - VARIAÇÃO 2018-2019	
Ano	Total
2018	8131
2019	10813
<b>DIFERENCIAL</b>	<b>33,0%</b>

**Acessos mensais ao Portal do Provedor de Justiça**

Em 2019 registaram-se 208 559 acessos ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça. Constam 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 – numa época de assinalável desenvolvimento dos meios tecnológicos e informáticos que propicia maior facilidade e rapidez no acesso dos cidadãos à informação – 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 L**



## 5. Comunicações da Provedora de Justiça – 2019

### Conferência sobre os direitos dos contribuintes

Centro de Arbitragem Administrativa-CAAD  
26 de fevereiro

### Evento comemorativo do Dia Internacional da Mulher

Tribunal da Relação do Porto  
8 de março

### VII Fórum Jurídico de Lisboa

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
23 de abril

### Ética e Direitos

IV Conferência da Santa Casa sobre “Longevidade e Doenças Neurodegenerativas”  
4 de junho

### Conferência sobre “Formação de magistrados: uma visão académica”

Centro de Estudos Judiciários  
11 de outubro

### Seminário Luso-brasileiro sobre sistema judicial e Provedoria

Universidade Autónoma de Lisboa  
14 de outubro

### Seminário sobre “Negociação Coletiva na Administração Pública e o Estatuto Jurídico dos Trabalhadores em Funções Públicas”

Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos  
- Açores  
18 de outubro

### Sessão de abertura do 33.º Encontro da Pastoral Social

“A vida em sociedade e a exigência ética”  
22 de outubro

### Colóquio “Anomalia Psíquica e Direito”

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
4 de novembro



**PRINCIPAIS SIGLAS  
E ABREVIATURAS**

## 6. Principais siglas e abreviaturas

AdC	Autoridade da Concorrência
AMA	Agência para a Modernização Administrativa, I.P.
AMIM	Atestado Médico de Incapacidade Multiusos
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
AOM	Associação de <i>Ombudsmen</i> do Mediterrâneo
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
BCCI	Baterias de Caixas de Correio Individual
BCE	Banco Central Europeu
CAAJ	Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça
CAE	Casa de Acolhimento Especializada
CAM	Certificado de Aptidão de Motoristas
CAO	Centro de Atividades Ocupacionais
CAT	Centro de Acolhimento Temporário
CAT	Comité contra a Tortura
CEP	Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade
CGA	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
CHDHC	Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania (de Cabo Verde)
CNP	Centro Nacional de Pensões
CPCJ	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CQM	Carta de Qualificação de Motoristas
CRC	<i>Convention on the Rights of the Child</i>
CSM	Conselho Superior da Magistratura



CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
CSTAF	Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
DGAJ	Direção-Geral da Administração da Justiça
DGRSP	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
DPRP	Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais
DSIRS	Direção de Serviços de IRS
EECIT	Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária
EMEL	Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento, E.M.S.A
ENNHRI	<i>European Network of National Human Rights Institutions</i>
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos
ERS	Entidade Reguladora da Saúde
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
EVA	Elevado Valor Acrescentado
FGADM	Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores
FIO	Federação Ibero-americana de <i>Ombudsman</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
GANHRI	<i>Global Alliance of National Human Rights Institutions</i>
GREVID	Grupo de Peritos sobre Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica
IGAI	Inspeção-Geral da Administração Interna
IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INDH	Instituição Nacional de Direitos Humanos
IOI	<i>International Ombudsman Institute</i>
IRN	Instituto dos Registos e Notariado
ISS	Instituto de Segurança Social, I.P.
LGBTI	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgéneros e Intersexo
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LREC	Laboratório Regional de Engenharia Civil
Me-CDPD	Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
MIPP	Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade
N-CID	Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência
NHRI	<i>National Human Rights Institution</i>
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública
PSI	Prestação Social para a Inclusão
RAA	Região Autónoma dos Açores
RADT	Regime de Acesso ao Direito e aos Tribunais
RAM	Região Autónoma da Madeira
RGEP	Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais
RGSS	Regime Geral de Segurança Social
RJAM	Regime Geral das Armas e suas Munições
RJPA	Regime Jurídico do Processo de Adoção
RNCCI	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
RPSC	Regime de Proteção Social Convergente

SESARAM	Serviço de Saúde da RAM, E.P.E.
SICC	Sistema de Informação de Cartas de Condução
SIGIC	Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia
SMB	Serviços Mínimos Bancários
SPE	Secção de Processo Executivo (da Segurança Social)
SVI	Serviços de Verificação de Incapacidade
TEP	Tribunal de Execução de Penas
UPR	<i>Universal Periodic Review</i>
USF	Unidade de Saúde Familiar





# **PROVEDOR DE JUSTIÇA**

INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

## **MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO**

RELATÓRIO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
**2019**

**Mecanismo Nacional de Prevenção**  
**Relatório à Assembleia da República – 2019**

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](mailto:provedor@provedor-jus.pt)

[www.provedor-jus.pt](http://www.provedor-jus.pt)

Este documento pretende relatar a atividade desenvolvida, no ano de 2019, 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

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>1. ESTRUTURA E MODO DE FUNCIONAMENTO</b>	<b>9</b>
1.1. Contexto	10
1.2. Estrutura	11
1.3. Protocolos	12
1.4. O procedimento de atuação do MNP	12
1.4.1. Planeamento	12
1.4.2. Visitas	14
<b>2. ATIVIDADE DO MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO</b>	<b>17</b>
<b>3. ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS</b>	<b>23</b>
3.1. Considerações gerais	24
3.1.1. Atividade do Mecanismo	24
3.1.2. Evolução da população: lotação, ocupação e tipologia do alojamento	24
3.1.3. O caso Petrescu v. Portugal	27
3.1.4. Metodologia	27
3.2. Critérios de distribuição da população reclusa	28
3.3. Recursos humanos	30
3.3.1. Guardas prisionais	30
3.3.2. Profissionais de saúde	32
3.3.3. Corpo de técnicos	33
3.3.4. Conclusão	34
3.4. Acesso à saúde	34
3.4.1. Saúde mental	35
3.5. Condições materiais	38
3.6. Ocupação	43
3.7. Outros	45
3.7.1. Contactos com o exterior	45
3.7.2. CCTV – Sistemas de videovigilância	46
3.7.3. Medida disciplinar de internamento em cela disciplinar	46

<b>4. CENTROS DE INSTALAÇÃO TEMPORÁRIA</b>	<b>49</b>
4.1. Considerações gerais	50
4.2. Caracterização dos Centros de Instalação Temporária	51
4.2.1. Centros existentes e caracterização dos espaços	51
4.2.2. Taxas de ocupação	53
4.3. Recomendação n.º 2/2019/MNP	55
4.4. Construção de Novos Centros	56
4.5. Evoluções positivas assinaladas	58
4.5.1. Alimentação	58
4.5.2. Aquisição de material lúdico no EECIT de Lisboa	58
4.5.3. Alargamento dos contactos com o exterior na UHSA	58
4.6. Aspectos que não sofreram evoluções positivas	59
4.6.1. Ocupação do tempo	59
4.6.2. Acesso a bens pessoais	60
4.6.3. Falta ou manifesta insuficiência de contactos com o exterior	60
4.6.4. Acesso por parte de ONG	62
4.6.5. Acesso à saúde	63
4.6.6. Apoio jurídico	64
4.6.7. Detenção de crianças e de outras pessoas vulneráveis	65
4.7. Recomendações das Nações Unidas	67
<b>5. CENTROS EDUCATIVOS</b>	<b>69</b>
5.1. Considerações gerais	70
5.1.1. Contexto	70
5.1.2. Evolução da população	71
5.1.3. Apreciação global	74
5.2. Saúde mental	75
5.3. Recursos humanos	77
5.4. Contactos com o exterior	78
5.5. Quotidiano: acolhimento, regimes mistos, faseamento e execução da medida	80
5.6. Supervisão intensiva	82
<b>6. PARTICIPAÇÃO E DIVULGAÇÃO INSTITUCIONAL</b>	<b>85</b>
<b>7. PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>89</b>

# Introdução

O Mecanismo Nacional de Prevenção, instituído em 2013 e desde então confiado à responsabilidade do Provedor de Justiça, relata agora o seu sexto ano de atividade, referente a 2019.

Manteve-se, no essencial, a metodologia de relatório já ensaiada o ano passado. Como ponto prévio, recordam-se os fundamentos de Direito Internacional e de Direito Interno que fundamentam a atuação do Mecanismo, e enumeram-se uma vez mais quer as regras que orientam os seus procedimentos externos quer as normas que definem a sua estrutura interna. Os relatos de atividade são depois organizados separadamente, de acordo com as diferentes instituições de «detenção» que foram sendo, ao longo do ano, visitadas. Há assim um capítulo dedicado aos Estabelecimentos Prisionais, um outro aos Centros de Instalação Temporária e um terceiro aos Centros Educativos. Estas três categorias não esgotam todos os lugares que mereceriam o olhar e a atenção do MNP, de acordo com a conceção de «detenção» que o Direito Internacional neste domínio acolhe. Muito particularmente, faltou ainda, este ano, uma estratégia sistemática de acompanhamento dos locais de detenção a cargo das forças policiais. De entre os muitos que existem em todo o território nacional, apenas quatro receberam em 2019 a visita das equipas do Mecanismo, tendo sido esses quatro «escolhidos» não em função de critérios estratégicos consolidados mas apenas em resultado de conjunturais disponibilidades de tempo e de proximidade geográfica em certo momento identificadas. Perante a inexpressividade das observações que por este meio exíguo puderam ser levadas a cabo optou-se por excluí-las do presente relatório. Aliás, em nenhum destes quatro centros havia, à altura da visita, alguém detido. Não obstante, é minha firme intenção procurar reverter, durante o próximo ano, semelhante estado de coisas, que, como abundantemente tem sido dito, se mantém apenas em razão da escassez de meios de que dispõe a instituição.

Como o seu próprio nome indica, o Mecanismo Nacional existe para prevenir, ou evitar, que em locais onde haja pessoas privadas ou diminuídas na sua liberdade, por decisão e a cargo de autoridades públicas, ocorram práticas que evidenciem a existência de tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, nos termos que esta última expressão adquire para o Direito Internacional entretanto recebido pela nossa ordem interna. Cremos que a prevenção se assegura não apenas pelo relato casuístico do que se viu existir em cada instituição visitada, mas ainda pela necessidade de compreender o que serão os grandes problemas estruturais que afligirão as categorias de instituições que fomos acompanhando. Assim, os relatos que se seguem têm sempre a introduzi-los uma abordagem genérica, onde, dentro das capacidades próprias do Mecanismo, se procura fazer um resumo das principais dificuldades que se detetam em cada instituição e grupo de instituições visitadas. Para tanto, o Mecanismo tem sempre contado com a disponibilidade das autoridades responsáveis, que por via de regra se não furtam à prestação das informações que são pedidas.

Maria Lúcia Amaral,  
Provedora de Justiça



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**  
Na defesa dos cidadãos

A large, stylized number '7' graphic in a light beige color, positioned vertically on the left side of the page. The '7' has a thick, blocky appearance with a slight shadow effect.

# **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 (EP) a centros educativos, passando por hospitais psiquiátricos ou esquadras de polícia. Esta definição abrangente permite garantir a proteção de quaisquer pessoas privadas de liberdade, independentemente da circunstância conducente a esta situação.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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/as a dar o seu parecer crítico sobre a atividade do mesmo. Em 2019, o conselho consultivo reuniu por duas vezes: uma em junho, outra em dezembro. Na primeira destas reuniões, e de acordo com o procedimento estipulado no Regulamento Interno do MNP, foram cooptados pelos demais membros do conselho dois vogais em representação de organizações da sociedade civil: a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) e o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS).

A **comissão de coordenação** é atualmente constituída por sete membros. A este órgão 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 **núcleo de visitantes** é constituído por dez elementos, todos colaboradores do Provedor 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.

---

<sup>2</sup> O MNP tem reivindicado em diferentes fóruns a necessidade de se dotar de uma estrutura própria e recursos adequados, propondo a autonomização de um departamento específico dotado de um coordenador e dois assessores a tempo inteiro. Vários órgãos internacionais têm, igualmente, feito referência à escassez de meios do MNP, destacando-se o SPT e o Comité contra a Tortura (CAT) das Nações Unidas. O SPT, no relatório da sua visita de 2018 a Portugal, refere: “*recalling that OPCAT article 18 (3) obliges States parties to provide NPMs with the necessary financial and human resources to undertake their work, the SPT reiterates that the NPM shall be provided with a budget sufficient for accomplishing all mandated tasks, in addition to granting the NPM the institutional autonomy to use its resources. This funding should be provided through a separate line in the national annual budget referring specifically to the NPM and not through the general budget of the Ombudsperson. This funding shall be at such a level as to allow the NPM to carry out its visiting programme, to engage outside experts as and when appropriate, to increase its human resources and to regularly access training, in accordance with its own work plan*” (CAT/OP/PRT/R.2, para. 16). Já o CAT, na mesma linha, afirmou, em dezembro de 2019, o seguinte: “*The State party should ensure the operational autonomy of the national preventive mechanism and provide it with the necessary earmarked financial and personnel resources for the performance of its work, in accordance with article 18 (1) and (3) of the Optional Protocol (see also CAT/OP/12/5, paras. 11–12*” (CAT/C/PRT/CO/7, para. 16). Nesta última ocasião, o MNP teve oportunidade de debater este e outros aspetos em Genebra, por ocasião da sétima revisão periódica quanto à implementação, por Portugal, da CAT. Espera-se que, num futuro próximo, esta situação possa ser alterada.

### 1.3. Protocolos

Em 2019, o MNP celebrou um protocolo com a **Ordem dos Médicos** para colmatar a ausência de profissionais com conhecimentos na área da saúde, área fundamental no âmbito da privação de liberdade. Este protocolo tem como intuito garantir uma adequada monitorização de locais onde se encontrem pessoas com patologias do foro mental, através da integração de um médico na equipa de visitantes do MNP. Este contributo tem sido fundamental, permitindo uma mais próxima análise da questão da saúde mental nas prisões (*v. infra*).

Também foi dado início a um protocolo com a **Organização Internacional para as Migrações** (OIM), das Nações Unidas, que se encontrava em fase de ultimação no final de 2019.

## 1.4. O procedimento de atuação do MNP

### 1.4.1. Planeamento

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.

Em 2019, **o MNP realizou 45 visitas**, mais três que em 2018, tendo aumentado, igualmente, a duração média das visitas. 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 ao Provedor de Justiça, entre outros. 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. Por regra, o MNP agenda duas visitas por semana, alternando-se 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. Em 2019 o MNP enviou uma recomendação à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), focada em questões associadas à saúde mental e ao contacto com o exterior e outra ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) quanto a situações de isolamento excessivo em espaços de detenção nos aeroportos, que serão alvo de análise em maior detalhe na secção respetiva à tipologia de local de detenção em questão. De notar que o MNP tem dado **preferência ao diálogo** 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 gerais de natureza sistémica.

Em 2019 deu-se continuidade ao trabalho iniciado em finais de 2018 no que toca às **prioridades estratégicas** definidas pelo MNP. Assim, prosseguiu-se a (re)avaliação do sistema penitenciário Português como um todo e o seguimento dos centros de instalação temporária e espaços equiparados e centros educativos. Realizaram-se, ainda, algumas visitas a locais de detenção das forças policiais. 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. O protocolo com a Ordem dos Médicos permitiu, para já, o início da monitorização das clínicas psiquiátricas existentes no seio do sistema prisional, sendo objetivo alargar a monitorização a outros tipos de locais no futuro.

As **prisões** são locais de detenção por excelência, estando invariavelmente no centro da atividade de monitorização do Mecanismo. Com a reestruturação da atuação do MNP a partir de finais de 2018, julgou-se relevante atualizar as informações e conhecimento que o Mecanismo possui sobre os vários estabelecimentos prisionais no país. Visto que alguns dos EP (Estabelecimentos Prisionais) 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. 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 genérica de dados 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 e estrangeiros, muitos dos quais requerentes de asilo, respetivamente), sendo que o seu reduzido número permite ao MNP garantir uma presença regular e 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 estes espaços, ancorada na atividade passada do MNP.

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 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, acresce que, frequentemente, são locais onde não se encontra presencialmente qualquer detido. Estando o contacto 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 EP, 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.

### 1.4.2. Visitas

As visitas, que se realizam sempre **sem pré-aviso**, têm início com um diálogo 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 contribuir para melhorar as condições de quem se encontre privado da sua liberdade. Nesta discussão inicial são efetuadas perguntas e pedidos de esclarecimento relevantes para a monitorização do local visitado, como sejam aspetos que melhoraram num passado recente, deficiências estruturais do espaço, dificuldades atualmente sentidas pela Direção, ou a evolução de pontos relatados em visitas anteriores. 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 são conhecidos os principais fatores de risco que podem conduzir a situações que consubstanciem 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 EP, para complementar a análise com dados quantitativos. No mais, em 2019 o MNP introduziu a distribuição de folhetos informativos sobre a sua atividade, para assim garantir maior visibilidade à sua atuação.

A visita termina com uma nova reunião 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. 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.

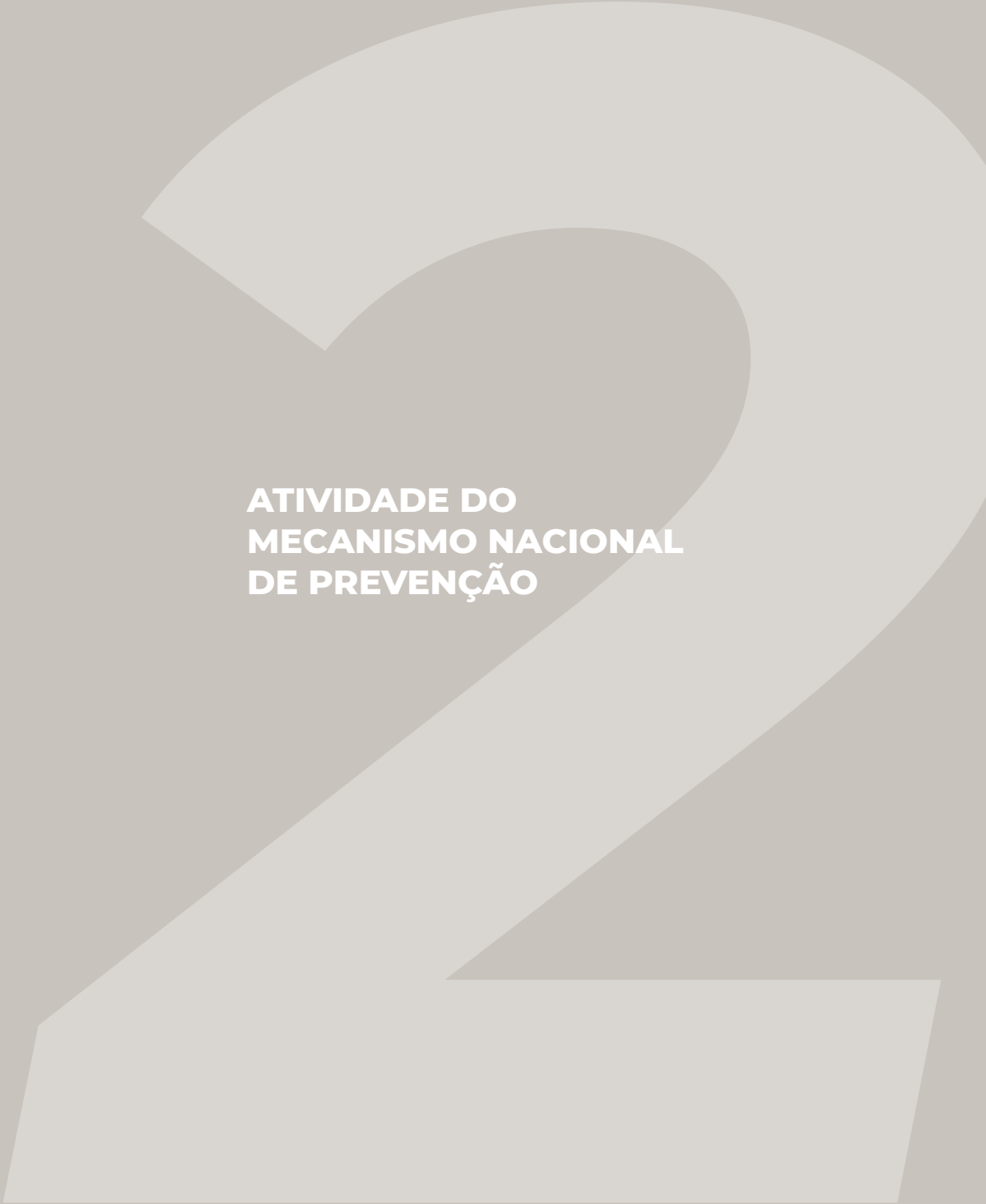
Quanto ao ponto a), o MNP **envia o relatório direta e exclusivamente para a autoridade com quem dialogou**, num curto espaço de tempo após a visita – procura-se que o mesmo seja efetuado no prazo de uma semana. Este relatório contém o resumo da visita, a enumeração de fatores de risco e aspetos positivos, 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' graphic that serves as a background for the text. 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.

**ATIVIDADE DO  
MECANISMO NACIONAL  
DE PREVENÇÃO**

## 2. Atividade do Mecanismo Nacional de Prevenção

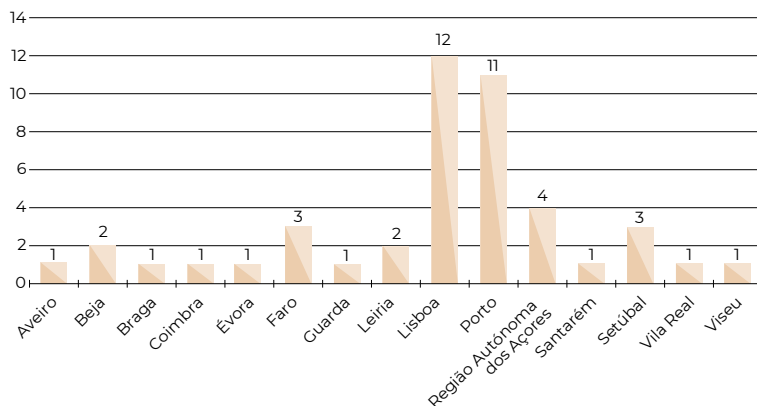


João Costa (Coordenador) e equipa do MNP

De seguida apresentam-se cinco gráficos alusivos à actividade do MNP no ano de 2019.

## GRÁFICO I

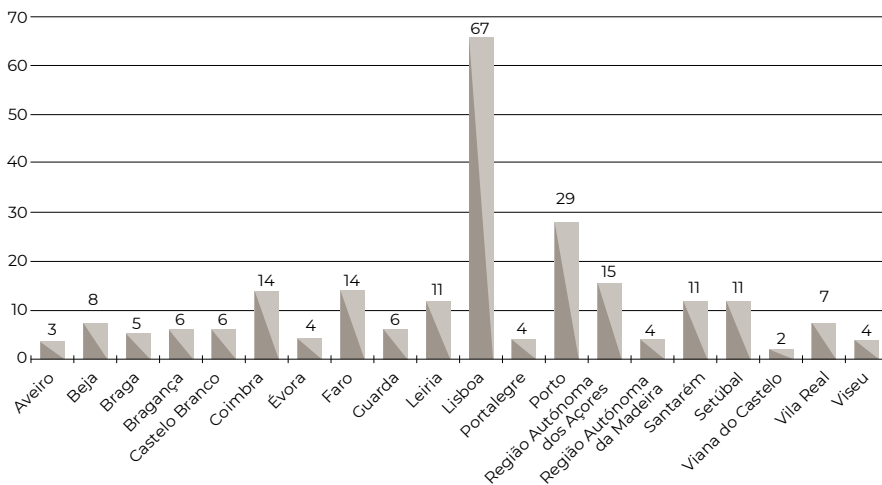
Distribuição geográfica das visitas realizadas no ano de 2019



O número de visitas efetuadas em Lisboa e no Porto justifica-se pela concentração de locais de detenção nas áreas das grandes metrópoles.

## GRÁFICO II

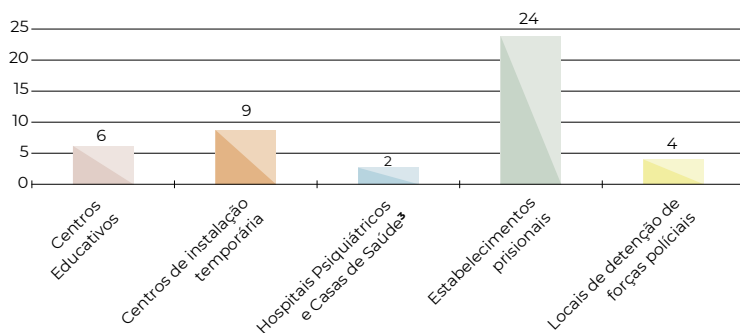
Distribuição geográfica do total das visitas realizadas (2015 a 2019)



Desde o seu início, a atividade do MNP tem sido mais intensa nos locais de detenção existentes nas grandes metrópoles, sem descurar, a cobertura integral do território nacional.

### GRÁFICO III

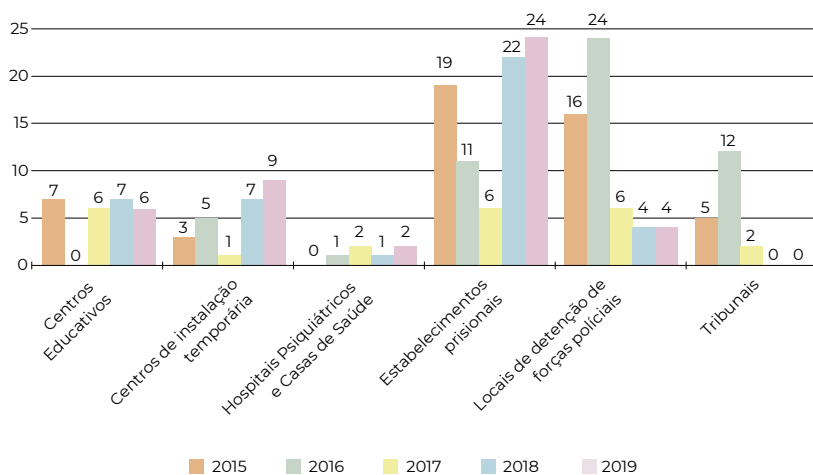
Número de visitas realizadas em 2019, por tipo de local de privação da liberdade



Os estabelecimentos prisionais foram os locais de detenção mais visitados.

### GRÁFICO IV

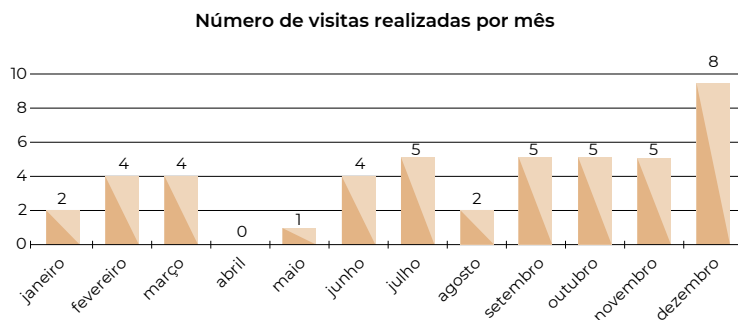
Distribuição tipológica do total das visitas realizadas (comparação entre 2015 e 2016, 2017, 2018 e 2019)



Comparação entre os tipos de locais visitados em 2019 e nos anos anteriores.

\* Incluem-se as clínicas psiquiátricas existentes no seio prisional.



**GRÁFICO V**

Este último quadro apresenta o número de visitas realizadas pelo MNP em cada mês no ano de 219.

**QUADRO 1****LISTA DE TODAS AS VISITAS EFETUADAS**

Visita	Locais	Mês
1	EPL	janeiro
2	CE Bela Vista	janeiro
3	EP Leiria (jovens)	fevereiro
4	CE Padre António Oliveira	fevereiro
5	EP Guarda	fevereiro
6	EP Aveiro	fevereiro
7	UHSA	março
8	EP Braga	março
9	EP Setúbal	março
10	EECIT Lisboa	março
11	PSP Alfragide	maio
12	EP Vale dos Judeus	junho
13	EP Santa Cruz do Bispo (F)	junho
14	EECIT Porto	junho
15	EP Pinheiro da Cruz	junho
16	EP Faro	julho
17	EP Silves	julho
18	EECIT Faro	julho
19	EP Sintra	julho
20	EP Santa Cruz do Bispo (M)	julho-agosto
21	Quartel da Bela Vista (PSP Porto)	agosto

22	CE Vila do Conde	setembro
23	CE Santo António	setembro
24	EP Caldas da Rainha	setembro
25	EP Alcoentre	setembro
26	EECIT Porto	setembro
27	EP Évora	outubro
28	GNR – Destacamento Trânsito Beja	outubro
29	PSP Beja	outubro
30	EP Lamego	outubro
31	EP Chaves	outubro
32	EECIT Lisboa	outubro
33	CE Olivais (Coimbra)	novembro
34	EP Custóias (Porto)	novembro
35	EP Vale do Sousa	novembro
36	EP Paços de Ferreira	novembro
37	CIT Almoçageme	dezembro
38	EP Militar Tomar	dezembro
39	EP Montijo	dezembro
40	EP Ponta Delgada	dezembro
41	EECIT Ponta Delgada	dezembro
42	EP Angra do Heroísmo	dezembro
43	EECIT Lajes	dezembro
44	CE Navarro Paiva (Lisboa)	dezembro
45	HP Caxias	dezembro

A large, light-colored number '5' is centered on a solid orange background. The number is composed of several overlapping, semi-transparent shapes that create a layered effect. The text 'ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS' is printed in white, bold, uppercase letters across the middle of the number.

**ESTABELECIMENTOS  
PRISIONAIS**

## 3. Estabelecimentos Prisionais

### 3.1. Considerações gerais

#### 3.1.1. Atividade do Mecanismo

As prisões continuaram a ser, ao longo de 2019, o objeto por excelência de monitorização pelo MNP. Neste período foram realizadas **26 visitas**, número no qual se incluem as visitas à Clínica Psiquiátrica do Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo e ao Hospital Prisional de São João de Deus.<sup>4</sup>

Visitando **mais de metade dos EP nacionais num ano**, o MNP cumpriu, assim, o desiderato de continuar a atualização do seu conhecimento do sistema penitenciário português como um todo.<sup>5</sup> Neste contexto, as visitas tiveram como intuito, salvo exceções, contribuir para a **análise global do funcionamento dos EP**, com vista a conhecer melhor os fatores de risco para a tortura e os maus-tratos e as boas práticas que evidenciem. A escolha dos EP visitados teve por base, essencialmente, preocupações de representatividade (dispersão geográfica, dimensão, características da população reclusa) e o momento da última visita. Também sinalizações decorrentes do recebimento de queixas através de procedimentos normais na Provedoria de Justiça nortearam as opções do Mecanismo.

#### 3.1.2. Evolução da população: lotação, ocupação e tipologia do alojamento

Portugal terminou o ano de 2019 com uma **população prisional de 12 628 reclusos**, o que representa uma ligeira redução de 111 reclusos (menos de 1%) em relação a 2018.<sup>6</sup> A estes números acrescem 161 inimputáveis, internados em unidades fora do sistema prisional. Desta população total, cerca de 7% são mulheres. A larga maioria dos reclusos cumpre condenação (82%). Quanto à nacionalidade, cerca de 85% são portugueses. Sendo a lotação oficial do sistema prisional de 12 934 lugares,<sup>7</sup> tal significa que, no seu global, não há sobrelotação: **a taxa de ocupação é de 98%.**<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Nestas visitas, o MNP fez-se acompanhar por médico psiquiatra: o Dr. Henrique Prata Ribeiro e o Doutor Luís Madeira, respetivamente, recolhendo os seus contributos. O MNP aproveita para agradecer, publicamente, a presença destes dois profissionais de saúde, que acederam ao convite do Mecanismo. A última destas visitas, ao Hospital Prisional, ocorreu já após a oficialização do Protocolo com a Ordem dos Médicos.

<sup>5</sup> Apenas 12 EP não foram alvo de visita de monitorização do MNP em 2018-2019, período em que se deu início à atualização do conhecimento dos estabelecimentos prisionais em Portugal, tarefa que terá seguimento ao longo de 2020.

<sup>6</sup> Os dados apresentados têm por base as estatísticas oficiais da DGRSP. O MNP agradece, ainda, o rápido e completo envio de clarificações adicionais que foram pedidas à DGRSP, sobre variados assuntos – incluindo a população prisional, o corpo da guarda prisional, evolução relativamente à saúde mental, entre outros.

<sup>7</sup> Na prática, a lotação de certos EP varia em função da existência de zonas novas utilizadas e ainda não homologadas oficialmente, ou, ao invés, zonas oficialmente abertas, mas que estão inutilizáveis. A variação percentual, contudo, seria marginal.

<sup>8</sup> Tem-se aqui em conta o número de condenados por dias livres que ainda se encontram em execução (135), que apenas pernoitam na cadeia aos fins de semana. Sem ter em conta estes reclusos, a taxa de ocupação baixa para os 97%. Hoje, após a entrada em vigor da Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, este instituto jurídico já não é aplicável a novas situações, esperando-se em breve o seu completo desaparecimento, o que se vê com satisfação.

Como resulta do Quadro 2, e como referido no Relatório de 2018, mantém-se a **tendência positiva de redução do número de reclusos no sistema penitenciário nacional**.<sup>9</sup> Não obstante a evolução favorável dos últimos anos, ainda não foi suficiente para que se atinjam os números de ocupação de 2008, quando havia cerca de 2000 reclusos a menos em Portugal, quando comparado com os dias de hoje.<sup>10</sup> Há, aqui, dois dados aparentemente contraditórios que importa referir, retirados do último relatório sobre populações prisionais do Conselho da Europa.<sup>11</sup> Em 2018, de entre os países analisados nesse relatório, Portugal foi aquele que teve o menor número de reclusos admitidos em EP por 100.000 habitantes, um dado encorajador. Contudo, este dado é ofuscado por um outro – Portugal é o **segundo país com maior tempo médio passado por recluso em EP**. Com cerca de 32 meses, o valor é quatro vezes superior à mediana europeia de 8.<sup>12</sup> Neste contexto, Portugal continua com um **número de presos por 100.000 habitantes elevado**, como resulta claro nesse mesmo relatório: a mediana Europeia está em de 106,1 reclusos por 100.000 habitantes; Portugal tem 125,2. Este fator contribui para uma taxa de ocupação elevada das prisões portuguesas.

#### QUADRO 2

##### OCUPAÇÃO GLOBAL DAS PRISÕES PORTUGUESAS NO ÚLTIMO DIA DE CADA ANO

2008	...	2014	2015	2016	2017	2018	2019
10 807		14 003	14 222	13 779	13 440	12 739	12 628

O facto de o sistema prisional português não se encontrar globalmente sobrelotado não invalida que a **taxa de ocupação de vários EP nacionais ultrapasse os 100%**. Esta sobrelotação continua a afetar, em particular, **prisões de menor dimensão**, classificadas como tendo grau de complexidade de gestão média.<sup>13</sup> A taxa de ocupação de EP, neste setor, é de 114%, contrastando com os 94% verificados nos EP classificados com grau de complexidade de gestão elevado. Note-se que 22 dos 28 EP classificados com grau de complexidade de gestão médio estavam, no final de 2019, sobrelotados, chegando a taxa de ocupação a situar-se nos 160%, no EP de Torres Novas. Nos EP de complexidade de gestão elevado, ainda assim com taxa global abaixo dos 100%, um terço dos 21 estabelecimentos, ou seja, sete, encontravam-se em

<sup>9</sup> A análise agora efetuada reporta-se ao final do ano de 2019. Não se tem, assim, em conta as consequências da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, que prevê um regime excecional de flexibilização de execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19. As medidas aí previstas levarão, segundo dados recolhidos à data de escrita do presente relatório, ao libertar de mais de dois mil reclusos. O impacto das mesmas nos números agora apresentados será, obviamente, enorme. A sua análise será efetuada no Relatório de Atividades referente ao ano 2020, momento em que o seu impacto poderá, igualmente, ser devidamente analisado.

<sup>10</sup> Quanto à bondade de alterações que contribuirão para uma menor sobrelotação das prisões nacionais, remete-se para o que foi dito no ano passado sobre o assunto, não tendo a posição do MNP e os seus argumentos sofrido alterações de fundo. Cf. *Relatório Anual de 2018*, pp. 24-25.

<sup>11</sup> Aebi, M. F. & Tiago, M. M., 2020. SPACE I - 2019 – *Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*. Strasbourg: Council of Europe. Uma visão gráfica é oferecida no sumário do relatório, disponível em: [http://wp.unil.ch/space/files/2020/04/Key-Findings-2019\\_200406.pdf](http://wp.unil.ch/space/files/2020/04/Key-Findings-2019_200406.pdf). De notar que a dimensão da amostra é variável.

<sup>12</sup> O tempo médio de reclusão para os reclusos condenados é de 50,6 meses, para os presos preventivos é de 11,3 meses. Tal contrasta com medianas europeias de 13 e 4,5 meses, respetivamente.

<sup>13</sup> De acordo com o artigo 2, n.º 3, da Portaria n.º 13/2013, de 11 de janeiro, "é de grau médio de complexidade de gestão o estabelecimento prisional de nível de segurança alta ou média com lotação ou ocupação até 250 reclusos". Vide, ainda, o artigo 1.º da mesma Portaria, que estabelece critérios de classificação de EP em função do nível de segurança.

sobrelotação. O caso mais gravoso era o EP do Porto, com 145% de taxa de ocupação, circunstância que, como pôde notar o MNP, em muito perturba a gestão e normal funcionamento do estabelecimento. Estes dados devem estar presentes na reflexão sobre os critérios de distribuição de reclusos dentro do universo de EP existentes, assim como nas decisões sobre quais EP encerrar e onde e com que características devem ser construídas novas prisões.<sup>14</sup>

Não surpreende, neste contexto, que populações afetas a EP de maior dimensão e, ainda para mais, sobrelotados, caso do EP do Porto, não recebam um trato pessoalizado e adequado a cada indivíduo.<sup>15</sup> Por seu turno, em EP mais pequenos, como o EP de Braga, foi perceptível a existência de maior proximidade (fomentada pela diminuição da taxa de ocupação do EP) entre a população reclusa, os elementos do corpo da guarda prisional e a Direção.<sup>16</sup> A falta de proximidade, quando conduza a sentimentos de isolamento adicional e ausência de apoio, pode ter consequências nefastas quanto à saúde mental, ao comportamento, ao interesse em participar em atividades e à própria reinserção social do recluso.<sup>17</sup>

Em suma, **o parque prisional português é bastante heterogéneo e carece de reestruturação**, de forma a evitar situações de sobrelotação e de condições de detenção desumanas e degradantes. Neste sentido, o MNP saúda o propósito de construção de novas prisões previsto no Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar de 2017, onde se sugerem alterações do parque prisional português a concretizar até 2027. Segundo relatado ao MNP, estão em desenvolvimento os projetos para as construções de **novos EP** no Montijo e em Ponta Delgada. O MNP assinala positivamente o facto de os estudos iniciais apontarem para um *design* inovador, inspirado por investigação empírica na área da arquitetura prisional. Face à degradação dos atuais EP nas localidades em causa, também neste âmbito poderão estes novos EP suprir deficiências relativas às condições materiais atuais.<sup>18</sup> Será, assim, matéria a seguir ao longo de 2020.

Por último, uma consequência possível da sobrelotação é a utilização plural de celas individuais: aspeto a analisar em maior detalhe *infra*, no ponto 3.6.

---

<sup>14</sup> Sobre este assunto, consultar o Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar, elaborado pelo Ministério da Justiça em setembro de 2017, "Olhar o Futuro Para Guiar a Ação Presente", onde se sugerem alterações do parque prisional português a concretizar até 2027. V. também *infra*, ponto 9, desenvolvimentos recentes.

<sup>15</sup> O Diretor deste EP comentou com o MNP que "aqui nem os conheço, enquanto nos EP regionais [mais pequenos] conheço até as famílias". Sublinhe-se que, dentro do mesmo EP, foi possível perceber que as alas com maior lotação e onde os reclusos se ocupam menos têm um ambiente mais turbulento, diferente do experienciado nas alas onde mais reclusos há a trabalhar, originando um ambiente mais calmo.

<sup>16</sup> A título de exemplo, o Diretor identificou, em reunião com o MNP, pelo nome e pelo número, os quatro reclusos que tomam refeições vegetarianas (isto num universo de cerca de 100). Aqui, foram os próprios reclusos que referiram que "isto [o EP] é pacífico, todos se dão bem", há um "ambiente familiar" e "o chefe e a Direção estão sempre presentes a fazer coisas para nós, pequenas coisas como pedidos, pequenas coisas como prendas [referência a ofertas de equipamento de futebol e bolo rei, no Natal], sempre disponíveis ... Faz-nos sentir bem a nível de apoio."

<sup>17</sup> Como estabelecido pelo CPT, "[t]he promotion of constructive as opposed to confrontational relations between prisoners and staff will serve to lower the tension inherent in any prison environment and by the same token significantly reduce the likelihood of violent incidents and associated ill-treatment." (CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2011, p. 17).

<sup>18</sup> Sem descurar a possibilidade se manter em funcionamento, em simultâneo, o novo e atual EP no Montijo, caso seja viável investir na reparação e melhoramento deste último.

### 3.1.3. O caso Petrescu v. Portugal

O foco na taxa de ocupação é particularmente relevante, visto ser conhecida a correlação entre a sobrelotação e o risco de maus-tratos. Esta preocupação tem, desde 3 de dezembro de 2019, um novo fundamento. **O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), no caso Petrescu v. Portugal (23190/17), condenou Portugal por violações ao art. 3.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)**, artigo esse que versa sobre a proibição de tratamentos cruéis e degradantes. Este é o primeiro acórdão proferido em que Portugal é condenado com base em violações do Artigo 3.º. Estiveram em causa as condições vividas no EP junto à Polícia Judiciária de Lisboa e no EP de Pinheiro da Cruz, onde o interessado se encontrou privado da sua liberdade entre 2012 e 2016. As queixas centraram-se nas **condições de reclusão**, em particular devidas à sobrelotação e efeitos na higiene e salubridade.

Para além de reconhecer problemas decorrentes das condições de reclusão, o tribunal considerou, ainda, **inexistirem garantias no direito interno português de mecanismos de queixa e compensação suficientemente acessíveis e eficazes** para impedir a continuação dos alegados maus-tratos. De notar que o TEDH argumentou que, por não serem vinculativas, as recomendações do Provedor de Justiça não são suficientes para garantir melhorias rápidas nas condições de detenção que conduziram à apresentação das queixas.

Tendo em conta o facto de os problemas invocados afetarem outros estabelecimentos e as pessoas aí privadas da sua liberdade, o MNP irá continuar a acompanhar o desenvolvimento desta questão e das suas consequências práticas. De acordo com informação prestada pela DGRSP, face à possibilidade de novas queixas **foi solicitada a preparação de plano de intervenção nos EP**, com particular foco nas dimensões dos espaços de alojamento e na separação da área sanitária, indicador de privacidade e estado de conservação. O impacto final deste processo ainda não pode ser aferido.

No âmbito das medidas adotadas para aumentar a conscientização dos detidos quanto aos mecanismos de queixa existentes sobre casos de alegada tortura ou maus-tratos, o MNP reconhece como positiva a medida adotada pela DGRSP para **reforçar a difusão do número da Linha Azul da Provedoria de Justiça**, geralmente colocado perto de cabines telefónicas. No entanto, o MNP já esteve em prisões onde a comunicação com a Provedoria se não mostrou operacional, como aconteceu no EP de Évora.<sup>19</sup>

### 3.1.4. Metodologia

A heterogeneidade das prisões portuguesas desaconselha uma apreciação global demasiado extensa. São vários os tópicos que serão alvo de análise detalhada ao longo das próximas páginas. Há, invariavelmente, exemplos melhores e outros menos bons. Neste contexto, o MNP procura fornecer exemplos concretos, observados durante as visitas, que representem fatores de risco adicionais em determinados tópicos ou que, por seu turno, sirvam de modelo

<sup>19</sup> No momento da visita, a questão foi sinalizada junto da Direção, que se comprometeu a resolver o problema.

enquanto boa prática. Sempre que possível, oferecem-se sugestões que permitam contornar os aspetos mais negativos apontados.

Dá-se relevância a problemas estruturais, como a insuficiência de recursos humanos e as deficientes condições materiais, sublinhando ainda temas que, anteriormente, não haviam sido explorados em detalhe pelo MNP. Nestes últimos inclui-se, desde logo, a questão da saúde mental em contexto prisional e as recentes evoluções neste âmbito. Por último, também se deve olhar para o futuro atendendo ao conjunto de anúncios feitos em 2019, que sugerem desenvolvimentos positivos a acompanhar em 2020.<sup>20</sup>

### 3.2. Critérios de distribuição da população reclusa

A necessidade de separação da população reclusa, pelo menos em função de um dado conjunto de critérios,<sup>21</sup> há muito é reconhecida e constitui um meio adicional para se alcançar a desejada especialização e individualização do tratamento prisional.<sup>22</sup> Este desiderato não se basta com a simples separação (noturna) de alojamento. A garantia de integridade física e mental dos reclusos pode exigir uma verdadeira segregação. Esta pode ser instrumental para a segurança de todos no meio prisional.

A realidade observada indicou, salvo exceções, **maior ênfase na separação noturna**, o que, em termos práticos, pode incrementar o risco de condutas cuja prevenção é cometida ao Estado, pela lei e pelas convenções a que se vinculou. Sendo evidente o forte constrangimento que, a este propósito, é ditado pela configuração atual do parque penitenciário, a adequação de regimes mostra-se, por vezes, de todo comprometida. É disso exemplo flagrante, de entre as visitas este ano efetuadas, o EP de Ponta Delgada, com configuração assente em grandes camaratas e sem viabilidade de separação.<sup>23</sup>

No mais, é de sublinhar a situação muito particular gerada pelas necessidades específicas da população, tanto da **mais jovem** como da **mais idosa**. No que respeita à primeira, assinala-se, para a vocação específica dos EP de Leiria (Jovens) e do Linhó, a sua singularidade no território nacional, com os efeitos associados em termos de (des)enquadramento familiar. Quanto à segunda, é bem patente, no desenrolar das visitas como no conhecimento dos dados estatísticos, o reflexo do envelhecimento da sociedade, não sendo raro encontrar-se número significativo de pessoas com as debilidades associadas a idade mais avançada, como verificado no EP do Porto.

Merece igualmente preocupação o caso dos **reclusos com deficiência**, em especial quando limitativa da mobilidade, sendo em geral reconhecida a atenção dispensada no alojamento,

<sup>20</sup> O MNP relembra que toda a análise presente no relatório tem por base as visitas realizadas ao longo de 2019. Assim, a pandemia COVID-19, que tem ocupado o espaço público, fica, obviamente, fora do escopo deste texto. Será alvo de considerações no relatório anual do próximo ano, referente à atividade de 2020.

<sup>21</sup> À cabeça, sexo, idade e situação jurídico-penal: cf. art.º 4.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade.

<sup>22</sup> Cf. Artigo 3.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade.

<sup>23</sup> Ao que se apurou, mesmo em casos de especial necessidade de proteção, como sejam as situações de crime sexual, apenas se alcança a colocação mais resguardada quando existe maior mediatização e conhecimento público.



seja na colocação em piso térreo, seja em pavilhão com boa acessibilidade. Assinala-se positivamente os casos dos EP de Alcoentre, Caldas da Rainha e Pinheiro da Cruz.

Encontram-se amiúde **nos estabelecimentos comuns pessoas consideradas inimputáveis ou com doença psiquiátrica grave**. Para além dos cuidados que requerem, a sua inserção em estabelecimento ou secção apropriada, no quadro do sistema prisional ou do sistema de saúde, é imprescindível à sua proteção, contra riscos auto como heterodeterminados. Conhecendo-se a insuficiência de vagas, dentro do sistema prisional, não colmatada por resposta fora de muros, a situação das reclusas pareceu ainda mais preocupante, inexistindo estrutura própria nos EP femininos, designadamente no de Santa Cruz do Bispo, que se visitou, com permanências longas de meses, em interação que em nada beneficia qualquer dos interesses a defender.

Para além dos casos agora mencionados, há ainda outros que, pelas suas especificidades, suscitam medidas reforçadas de proteção. Refira-se, em primeiro lugar, aquelas pessoas que, em virtude da natureza do crime pelo qual se encontram em reclusão, são alvo de forte rejeição por parte da cultura penitenciária, sendo disso exemplo mais flagrante a **criminalidade de índole sexual ou visando crianças**. Em um segundo patamar, indiquem-se os casos recorrentes de pessoas que, frequentemente devido à continuidade de hábitos de **consumo de estupefacientes**, acabam devedoras de quantias consideráveis, expondo-se a violências de vária ordem e, não raro, envolvendo as suas famílias.

**A resposta mais comum é a da colocação em alojamento separado**. No EP de Pinheiro da Cruz declarou-se, quanto à segunda categoria acima enunciada, promover-se uma análise da situação, em termos que permitam concluir sobre a viabilidade de se resolver a questão material subjacente, de modo a evitar futuras intercorrências. Esta abordagem é de aplaudir, desde que não sejam descuradas as urgentes necessidades de separação que, com mais imediatez, devem ser acauteladas.

No que respeita aos casos de crimes sexuais ou contra crianças, a separação física tem, frequentemente, como consequência um **encerramento quase permanente no alojamento**, com redução de atividades ocupacionais e limitação de períodos de céu aberto. Tal verificou-se, por exemplo, no EP Porto, onde os reclusos condenados por crimes sexuais se encontram aglomerados em camaratas sobrelotadas na anterior zona destinada a reclusos em regime aberto – um corredor apenas, separado das restantes áreas do EP, onde inexistem zonas que extravasam a finalidade pura de alojamento, com condições desumanas.

Por seu turno, no EP de Setúbal, o alojamento designado para os casos de crimes sexuais encontra-se no meio de outros alojamentos. Aqui, a **diferenciação de horários** não impede práticas que violam o direito à segurança dos reclusos ali alojados, como se observou pelo visor da porta quebrado por ação de recluso a partir do corredor da ala, sendo igualmente relatada a prática usual de insultos. Por fim, assinale-se a opção verificada em Silves, de enquadrar as situações mais problemáticas com os reclusos em trânsito. Não se crê que esta dualidade de critérios, **misturando duas populações tão distintas**, seja uniforme garantia da ausência de conflitos e da segurança de todos.

Em termos sistémicos, quanto aos crimes de natureza sexual, a afetação privilegiada do EP da Carregueira, à custa de eventual maior distância face ao meio familiar,<sup>24</sup> propicia um enquadramento mais seguro e facilitador do estabelecimento de quotidiano e programa prisionais próximos dos que, geralmente, se visa oferecer.

Assinalem-se, também, as **situações especiais de proteção** de pessoas em reclusão que, pela sua notoriedade, fragilidade ou colaboração com a Justiça, devem ser acauteladas. Os casos conhecidos resultam, em geral, da aplicação da mesma **metodologia de encerramento**, a qual, sendo meramente reativa, comporta todos os riscos, para o cumprimento dos fins da pena como para a saúde física e mental de cada pessoa, que se conhecem.

### 3.3. Recursos humanos

Se o respeito pelos direitos humanos das pessoas privadas da sua liberdade é ponto axial da atividade do MNP, este só se cumpre na plenitude quando se atenta também nos diversos profissionais que integram o(s) particular(es) universo(s) penitenciário(s) e que contribuem para o cumprimento da pena e sua finalidade ressocializadora,<sup>25</sup> sendo “da sua integridade, humanidade, aptidões pessoais e capacidades profissionais que depende a boa gestão dos estabelecimentos prisionais.”<sup>26</sup>

#### 3.3.1. Guardas prisionais

Neste quadro, **os elementos do corpo da guarda prisional assumem um papel central**, uma vez que “têm por missão garantir a segurança e tranquilidade da comunidade prisional, mantendo a ordem e a segurança do sistema prisional, protegendo a vida e a integridade dos cidadãos em cumprimento de penas e medidas privativas da liberdade e assegurando o respeito pelo cumprimento da lei e das decisões judiciais, bem como pelos direitos e liberdades fundamentais desses cidadãos.”<sup>27</sup>

Para cumprimento destas funções e acompanhamento/assistência aos reclusos, o sistema prisional deve contar com um quantitativo de profissionais de vigilâncias suficiente para o efeito. Contudo, o MNP tem observado ser **o número, em geral, deficitário**, isto mesmo que se incluam no mesmo as recorrentes situações de ausência por incapacidade temporária (baixa médica) e que, na realidade, não estão, há mais ou menos tempo, ao serviço. A ausência de profissionais de vigilância em número suficiente foi, igualmente, tema recorrentemente

<sup>24</sup> O que nestas situações, em particular se a vítima era familiar, não oferece tantos problemas como em outros casos.

<sup>25</sup> Sobre os fins das penas, *vide* n.º 1 do artigo 40.º do Código Penal, complementado pelo n.º 1 do artigo 2.º do CEP: “A execução das penas (...) visa a reinserção do agente na sociedade, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes, a proteção de bens jurídicos e a defesa da sociedade.”

<sup>26</sup> Regra 74.1 das Regras de Mandela.

<sup>27</sup> Artigo 3.º, n.º 1, do Estatuto do Pessoal do Corpo da Guarda Prisional, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro. No mesmo sentido, confira-se, entre outros, a Regra 72.3 das Regras Penitenciárias Europeias.

debatido nas visitas do MNP, com **as queixas a surgirem tanto da parte do pessoal, como da Direção e dos próprios reclusos.**

No final de 2019, de acordo com os números recebidos da DGRSP, o corpo da guarda prisional era constituído por 4259 efetivos, distribuídos pelas seguintes categorias: 1849 guardas, 2015 guardas principais, 280 chefes, 57 chefes principais e 28 comissários prisionais. O rácio de cerca de três guardas prisionais para cada recluso pode parecer, no papel, como suficiente.<sup>28</sup> Contudo, tendo em conta a rotatividade por turnos, o impacto das situações referidas de ausência por baixa médica, o diminuto número de guardas com posição de chefia e a discrepância entre EP nacionais, rapidamente se conclui que este número é, frequentemente e na prática, **insuficiente face às necessidades das várias prisões nacionais.** Em finais de outubro foram nomeados, provisoriamente, 24 guardas prisionais, cujo período experimental terminará em novembro de 2020, após o qual serão nomeados em definitivo. Apesar deste dado positivo, é um número insuficiente.<sup>29-30</sup>

De frisar que os quantitativos de guardas prisionais referidos se repartem por vários turnos, assegurando o funcionamento das várias alas ou pavilhões e outras estruturas do EP (como portaria, parlatório e zona oficial/ocupacional), bem como **diligências externas.** Especificamente quanto a estas, tem sido dada prioridade à realização de diligências judiciais, em detrimento, por exemplo, de acesso a cuidados de saúde não urgentes. A articulação entre vários EP é, por vezes, a única forma de assegurar as diligências no exterior. Foi comum ouvir-se referência a **falta ou atraso na comparência a consultas ou exames médicos,** como em Alcoentre, Angra do Heroísmo<sup>31</sup> e Porto.

A escassez de guardas prisionais **repercute-se em vários momentos do quotidiano prisional, privando os reclusos de determinadas valências ou atividades.** Em Alcoentre, o refeitório do pavilhão complementar, que foi remodelado recentemente e apresenta boas condições, não é utilizado por insuficiência de pessoal de vigilância, obrigando à tomada de refeições nos alojamentos. No mesmo EP, o acesso, pelos reclusos, ao edifício do Centro Protocolar da Justiça fica igualmente comprometido com a carência de guardas, inviabilizando algumas atividades ocupacionais. Realidade semelhante se encontrou, por exemplo, em Sintra, que, por ser um EP com edificado disperso, necessitaria de mais recursos humanos para que pudesse usufruir de outras zonas e proporcionar outras atividades. Já nas Caldas da Rainha, as discussões permitiram chegar à conclusão que, se o número de guardas fosse superior, poderiam ser colocados mais reclusos no regime aberto, situados em duas casas contíguas ao

<sup>28</sup> É um número pouco acima da mediana europeia, que, em inícios de 2019, se situava em 2,8. Cf. Aebi, M. F. & Tiago, M. M., 2020. SPACE 1 - 2019 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Strasbourg: Council of Europe.

<sup>29</sup> Quanto a efetivos a contratar no futuro, decorre um procedimento concursal para a constituição de reserva de recrutamento, tendo sido solicitada autorização para abertura do Curso de Formação Inicial. De notar, ainda, que o Plano a 10 Anos, decorrente do Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar, prevê a necessidade de substituição de 906 efetivos do corpo da guarda prisional que se irão aposentar até 2027 (p. 107).

<sup>30</sup> De notar que, neste âmbito, a Senhora Provedora de Justiça recebeu o Sindicato Nacional de Guardas Prisionais, numa audiência a 5 de julho. O Sindicato levantou preocupações associadas às remunerações e progressão nas carreiras, aos horários, à ausência de estratégia, à falta de chefias e às dificuldades de atrair pessoas para a carreira de guarda. Estas questões terão, na sua ótica, repercussões no número de greves, na segurança dos EP e dificuldade de vigilância de temas como drogas, álcool e telemóveis (temas estes associados a eventuais incidências de corrupção), e na necessidade constante de adiar diligências.

<sup>31</sup> Merece ainda referência, neste EP, a existência de apenas uma viatura celular para os cerca de 270 reclusos ali afetos, o que também contribui para a difícil gestão de recursos e garantia das diligências no exterior.

EP e sem vigilância constante (por falta de elementos), possibilitando, de igual modo, possível criar novas brigadas de trabalho ou aumentar as existentes.

A insuficiência destes profissionais reflete-se, ainda, em questões de **segurança dentro do EP**, algo que fica evidente quando os guardas acumulam diferentes responsabilidades em simultâneo. Por exemplo, no EP de Angra do Heroísmo, quando a guarda prisional afeta à ala feminina é chamada a auxiliar na revista das visitantes, deixa de poder estar presente na ala que vigia.

A insuficiência de elementos do corpo de guarda prisional tem, igualmente, **implicações na organização do seu trabalho**, sendo reportado, a par das dificuldades na elaboração das escalas de serviço (mais complicadas em período de gozo habitual de férias, como o versão ou a época natalícia), prejuízo no gozo de férias por estes profissionais (caso do EP Faro) e algum descontentamento decorrente do facto de, por falta de chefes, serem graduados a assumir tais funções (por exemplo, no EP de Angra do Heroísmo).

### 3.3.2. Profissionais de saúde

Suscita especial apreensão a **incapacidade de atração e manutenção dos profissionais qualificados de que se carece**. As saídas voluntárias do sistema e as dificuldades de novos recrutamentos (por exemplo, no EP de Sintra o único estomatologista ao serviço iniciou licença sem vencimento, mantendo-se as instalações médicas sem utilização assídua), para além da perda de capacidade de resposta diferenciada que compele à externalização dos serviços, comportam adicional perda pelo desaproveitamento dos equipamentos médicos instalados.

Essa vicissitude reclama a adoção de uma estratégia que, pensada também no quadro das disponibilidades existentes no SNS, **promova um paralelismo coerente entre os recursos humanos existentes e os recursos materiais instalados**. Tal foi referido durante a visita ao HPSJD (Hospital Prisional de São João de Deus), após se constatar a redução sofrida no respetivo âmbito de intervenção clínica (deixou de ser assegurado acompanhamento nas especialidades de Cirurgia, Cardiologia, Otorrinolaringologia, Radiologia e Anestesiologia), assim como a inoperacionalidade de uma série de apetrechos médicos (v.g., bloco operatório, aparelhos para realização de ecografias, colonoscopias e endoscopias). Sinaliza-se, nessa sede, a necessidade de ser envidado especial esforço, de carácter financeiro mas não só, na atração de pessoal especializado.

A escassez de profissionais de enfermagem foi também constatada em diversos EP, como o de Sintra, onde os quatro enfermeiros são insuficientes para as necessidades do EP (com cerca de 750 presos), havendo, por vezes, **atrasos na distribuição da medicação**. Por esta razão, há reclusos que dela prescindem para não se atrasarem para as suas atividades.

De acordo com o n.º 5 do art. 58.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais (RGE), “[a] medicação é ministrada ao recluso preferencialmente através da toma observada diretamente”, cabendo, via de regra, esta função ao pessoal de enfermagem. Aliás, é a DGRSP que refere que “[a] terapêutica medicamentosa é dada por TOD (Toma de Observação Direta) a todos os reclusos por pessoal de enfermagem, sendo a medicação preparada por

farmacêutico e/ou técnico de farmácia.”<sup>32</sup> Se a toma assistida é realidade, por exemplo, em Pinheiro da Cruz, assim já não sucederá, pelo menos com total eficácia, no EP de Paços de Ferreira, onde o MNP encontrou reclusos com medicamento na sua posse, admitindo não os pretender tomar. No EP de Caldas da Rainha, com uma população de 120 reclusos, as 35 horas semanais contratualizadas com a única enfermeira ao serviço não se afiguram suficientes para assegurar presencialmente a toma da medicação em todos os momentos, nomeadamente aos fins de semana, transferindo-se para o pessoal da vigilância a responsabilidade pela concretização dessa tarefa.

Não se deixando de reconhecer o esforço adicional assumido pelo corpo da guarda prisional na execução de tal tarefa, esta circunstância foi encarada com apreensão não só pelos riscos clínicos que importa (ainda que a medicação seja previamente preparada por profissionais de enfermagem), mas por **colocar a prestação de um ato de saúde na dependência da disponibilidade de pessoal não qualificado**, o que pode consubstanciar um foco potencial de tensões interpessoais.

Ainda na prestação de cuidados de saúde, uma referência à **insuficiência de terapeutas ocupacionais** sentida na clínica psiquiátrica do EP de Santa Cruz do Bispo, com apenas uma profissional, durante 25 horas semanais, para apoio a cerca de 190 inimputáveis afetos à data da visita do MNP.

### 3.3.3. Corpo de técnicos

Para a dinâmica de uma prisão e eficaz cumprimento de sanções ou medidas privativas da liberdade, há essencialmente que contar com o **trabalho dos técnicos de reeducação**, aos quais cabe o acompanhamento individual de cada pessoa em reclusão, aplicar programas que contribuam para a ressocialização, dinamizar e gerir as atividades que para tal contribuam (ensino, formação, atividades socioculturais e desportivas, voluntariado), isto para além do trabalho mais burocrático, de reporte, na elaboração de relatórios e informações diversas, designadamente para preparação de decisão sobre saídas jurisdicionais ou concessão de liberdade condicional.

De acordo com o Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar de 2017,<sup>33</sup> havia, nessa data, 185 técnicos.<sup>34</sup> O mesmo relatório concluiu pela necessidade de recrutar, até 2027, mais 125 técnicos superiores, assumindo que “a maioria dos EP não dispõe ainda de condições para a organização de um modelo de intervenção assente no princípio da especialização.” O MNP apoia a **necessidade de aumentar estes quadros**.

Pese embora estivesse já em fase de superação (com procedimento concursal em curso para integração de um técnico), cabe aqui notar, ainda, que, por **falta de jurista**, a instrução dos processos disciplinares dos reclusos afetos ao EP de Angra do Heroísmo era efetuada por

<sup>32</sup> DGRSP, *Relatório de Atividades e Autoavaliação 2018*, p. 76 (disponível em <https://dgrsp.justica.gov.pt/>).

<sup>33</sup> Cf. pp. 107-108.

<sup>34</sup> A rácio global de reclusos por técnico era de 74,3, tendo sido considerado como razoável “um número médio de cerca de 60/70 reclusos por técnico.” Havia, nessa altura, seis EP com rácio superior a 90.

guardas prisionais, com consequências na perceção da imparcialidade, em especial no tratamento de situações envolvendo pessoal de vigilância.

### 3.3.4. Conclusão

Face ao que antecede, **o MNP considera prioritário o reforço dos recursos humanos do sistema penitenciário.** Em 2019, de acordo com o Relatório do Conselho da Europa SPACE I, a mediana europeia era de 1,6 reclusos para cada 1 membro do pessoal. Portugal, por seu turno, tinha 1,9 reclusos para cada funcionário.<sup>35</sup> Com impacto nos mais variados aspetos da vida prisional, um número de trabalhadores adequado e com competências certas é elemento fundamental para o bom funcionamento de um EP.

## 3.4. Acesso à saúde

As questões de saúde que, desde sempre, mais se evidenciam em contexto prisional relacionam-se, sobretudo, com as **perturbações do foro psiquiátrico e com as enfermidades associadas à toxicod dependência.** Em 2019, continua a ser sobre estes dois planos que as maiores carências do sistema prisional português incidem, mostrando-se, por um lado, ainda insuficientes os meios disponibilizados pelas estruturas de saúde da DGRSP (designadamente e em termos mais diferenciados, aquelas que se encontram centralizadas no único hospital prisional existente – o de São João de Deus) para acudir a todas as necessidades em cenário<sup>36</sup> e, por outro lado, a insuficiente capacidade de resposta do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Antes de se abordar, em específico, as questões associadas à saúde mental, serão analisados outros aspetos relacionados com o acesso à saúde nas prisões portuguesas que resultaram das visitas do MNP.

Como já mencionado no capítulo dos recursos humanos, o acesso à saúde tem sido comprometido pela **preterição de consultas médicas e da realização de exames complementares de carácter não urgente no exterior.** Em eco a esta dificuldade, observaram-se no HPSJD, em 2019, um total de 926 faltas a consultas programadas. Por comparação com o número de consultas realizadas, a percentagem das que não se concretizaram por falta de comparência do interessado foi superior a 50% em Diabetologia, Ortopedia e Otorrinolaringologia. Em números absolutos, é de realçar as especialidades de Ortopedia (225 consultas não realizadas), Dermatologia (220) e Fisiatria (99). Como forma de mitigar os efeitos negativos deste problema sistémico, é de se ponderar a adoção de mecanismos de confirmação que, em caso de impossibilidade, propiciassem a chamada de outras pessoas em lista de espera e, assim, garantissem o aproveitamento do tempo de consulta libertado.

<sup>35</sup> Os dados são referentes aos valores a 31 de janeiro de 2019. Cf. Aebi, M. F. & Tiago, M. M., 2020. SPACE I - 2019 – *Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*. Strasbourg: Council of Europe.

<sup>36</sup> Quanto à questão de falta de recursos humanos no âmbito da saúde, remete-se para o que foi dito supra, no ponto 3.3.2.

De entre os vários relatos negativos recebidos da parte dos reclusos durante as visitas, uma área comum de queixa é a do **acesso a cuidados de medicina dentária**. Neste campo, mostram-se evidentes as **desigualdades que existem no seio do sistema prisional**. Com efeito, naqueles estabelecimentos prisionais que internalizaram os serviços de estomatologia, a qualidade e eficiência dos cuidados prestados merecem nota positiva por parte da generalidade dos reclusos. É o caso, por exemplo, do EP de Vale do Sousa que dispõe de gabinete de estomatologia cujas excelentes condições de funcionamento permitem a rápida resolução das necessidades internas, garantindo, ainda, o atendimento de reclusos vindos do exterior, nomeadamente dos EP de Braga, Viana do Castelo e Vila Real.

Em contraste, nos estabelecimentos prisionais cujos serviços clínicos não acomodam esta valência, as manifestações de desagrado avolumam-se, em particular tendo em conta os longos tempos de espera verificados para o acesso a consultas no exterior (quer junto de prestadores do SNS, quer junto de outros estabelecimentos prisionais).<sup>37</sup> Esta situação é agravada em casos de impossibilidade de comparência por indisponibilidade de meios dos EP de origem para realização de diligências no exterior. Muitos constrangimentos desta índole foram relatados nas visitas realizadas, com contornos mais preocupantes nas zonas mais periféricas. Assim, quanto aos tempos de atendimento, receberam-se muitas queixas no EP de Ponta Delgada, tendo a Direção imputado a responsabilidade pela situação à unidade de saúde em meio livre que presta os cuidados e que, por inerência, procede à gestão da lista de inscritos.

Considerando que a privação do acesso a cuidados de saúde constitui um dos indicadores mais flagrantes de tratamento desumanizado, o MNP terminou o ano de 2019 com o sentimento de que **o sistema penitenciário muito teria a beneficiar se fortalecesse ainda mais a sua articulação com o SNS** (foram, ainda assim, encontrados bons exemplos de articulação com os serviços de saúde locais, por exemplo, nos EP de Setúbal e Chaves), sempre levando em consideração que o recluso muito dificilmente, por motivos financeiros ou de simples disponibilização de meios de deslocação, encontra solução alternativa em caso de falha do sistema.

### 3.4.1. Saúde mental

As questões de saúde mental continuam a ser um dos principais desafios do sistema penitenciário. Aos casos de distúrbios psiquiátricos acrescem os quadros de demência decorrentes de uma população prisional bastante envelhecida<sup>38</sup>, com agravamento nos últimos anos pela crescente entrada no sistema de idosos, em grande parte por força de condenações relacionadas com atos de violência doméstica.

O ano de 2019 ficou marcado pela publicação do **Decreto-Lei n.º 70/2019**, de 24 de maio, que, em regulamentação do disposto no artigo 126.º CEP, visou conferir exequibilidade à regra da execução preferencial da medida privativa de liberdade aplicada a inimputável em unidades de saúde mental não integradas no sistema prisional. A estas diretrizes legais não

<sup>37</sup> Aqui não se atendendo aos casos dos reclusos que têm capacidade de, a expensas próprias, recorrer ao sector privado de saúde.

<sup>38</sup> De acordo com o Relatório SPACE I, a percentagem de população prisional Portuguesa com mais de 50 anos – critério aí adotado – é de cerca de 25%, apenas superada pelo Liechtenstein e pela Bulgária. A mediana situa-se perto dos 15%. Cf. Aebi, M. F. & Tiago, M. M., 2020. SPACE I - 2019 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Strasbourg: Council of Europe.

correspondeu a imediata operacionalização de unidades não prisionais capazes de acolher todos os reclusos com anomalia psíquica nas referidas condições<sup>39</sup>, o que implicou uma **sobrecarga para as duas únicas clínicas psiquiátricas existentes no sistema penitenciário** – uma no HPSJD<sup>40</sup> e outra no EP de Santa Cruz do Bispo, a sul e a norte, respetivamente.

Em termos gerais, o MNP verificou com preocupação, no HPSJD, a visível insuficiência das vagas existentes para corresponder às necessidades do sistema (encontravam-se, à data da visita, 50 reclusos internados para 43 camas existentes no pavilhão de psiquiatria<sup>41</sup>, a que acrescia o preenchimento total do sector feminino com 8 camas).

O MNP entende, por conseguinte, que, **em paralelo com o aumento da oferta em instituições psiquiátricas de outra natureza, haverá que encontrar reforço da capacidade nas unidades de saúde psiquiátricas do sistema prisional**, com vista essencialmente à realocação dos doentes no serviço adequado à especificidade da situação. Esta necessidade de reestruturação mereceria ser encarada também do ponto de vista qualitativo, salvaguardando-se uma separação espacial entre as situações de perturbações de personalidade antissocial e os casos de doença mental grave, por se tratarem de tipologias de doentes com objetivos terapêuticos claramente distintos e, até, potencialmente iatrogénicos.

No que respeita à visita à clínica psiquiátrica do EP de Santa Cruz do Bispo (masculino), o MNP relembra que já o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradante (CPT) havia recomendado, em 2018, o encerramento do espaço<sup>42</sup>, considerando as suas condições deploráveis e sinalizando a existência de tratamentos desumanos e degradantes. À data da visita do MNP, a 31 de julho e 1 de agosto de 2019, encontravam-se 177 doentes num internamento inicialmente pensado para acolher 125.<sup>43</sup> Nas conclusões respeitantes a esta visita, o MNP frisou a necessidade urgente de criação de novo espaço para alojamento de, pelo menos, parte da população que à data se encontrava na clínica, de forma a **diluir a pressão espacial e permitir um tratamento individualizado** de quem se veja privado de liberdade em ambiente prisional destinado a inimputáveis. As condições materiais, de segurança e dignidade da clínica, face ao número elevado de doentes que albergava, representavam, disse-se no relatório individual, uma clara afronta à responsabilidade de garantir a privação de liberdade de *todas* as pessoas em condições humanas,

<sup>39</sup> Apenas no fim do ano de 2019 foram acreditadas para o efeito as unidades de psiquiatria forense de três hospitais do SNS (Hospital Magalhães Lemos, no Porto, Hospital Sobral Cid, em Coimbra, Hospital Júlio de Matos, em Lisboa), prevendo-se que a distribuição de inimputáveis por essas unidades se processe no decurso de 2020 (cf. Despacho n.º 12406/2019, de 27 de dezembro).

<sup>40</sup> Essa circunstância ficou demonstrada pelo facto de mais de 60% das 50 situações de internamento encontradas no serviço de psiquiatria do HPSJD terem sido determinadas por ordem do tribunal e não pela necessidade de acorrer a situação aguda ou integrada em plano de tratamento de média ou longa duração. Esta situação mereceu grande apreensão, não só pelas implicações diretas na ocupação do Hospital Prisional – e especialmente na diminuição da capacidade de resposta a situações agudas –, mas também pelas implicações indiretas, como seja a necessidade de alojar doentes psiquiátricos em enfermarias de medicina (nomeadamente, no serviço de cirurgia e no serviço de infecciologia). Esta heterogeneidade foi considerada como carecendo de adequação clínica, principalmente em face do princípio da individualização que compele à inserção dos reclusos em contexto que assegure o cumprimento de plano terapêutico e de reabilitação elaborado em função das necessidades e riscos próprios de cada internado. Cf. n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 70/2019, de 24 de maio. Isto para além do risco acrescido de infeções nosocomiais.

<sup>41</sup> Constituído por dois pisos, um destinado a acolher situações agudas (19 camas) e outro onde funciona o Serviço de Evolução Prologada (24 camas).

<sup>42</sup> Relatório acessível em <https://rm.coe.int/168078e1c8> (v., em especial, p. 55).

<sup>43</sup> Outros 13 doentes encontravam-se à data na Unidade de Transição (unidade onde estão os reclusos e doentes em fase última de execução da pena ou medida de segurança e que visa preparar os indivíduos para o regresso à liberdade). Mais foi referido que, de entre aquele universo, 50 eram novos doentes entrados em dezembro de 2018, transferidos de outros estabelecimentos prisionais ou que aguardavam colocação.



que permitam a sua progressiva recuperação para futura reinserção na sociedade. A reclusão nestas condições acaba por refletir, infelizmente, uma ausência de outras e mais adequadas respostas a um problema social tão sério como a saúde mental, não podendo ser – nem querer que seja – a privação de liberdade nestas condições a única opção efetiva para os casos em questão.

Como decorre destas conclusões, para além da sobrelotação do espaço, que implicou a colocação de camas extra em camaratas, o MNP confirmou as **condições desumanas em que se encontram os reclusos-doentes ali alojados** – marcadas, designadamente, por zonas sem luz natural, infraestruturas insalubres e húmidas, inoperacionalidade dos sistemas de chamada de emergência –, propiciando um clima de tensão permanente entre doentes e entre doentes e guardas (no livro de registos, mantido pelos guardas, foi possível observar bastantes contenções com dois dias de duração e algumas outras com três dias). Por outro lado, a escassez de pessoal de saúde (dois psiquiatras<sup>44</sup>, um médico de clínica geral, um técnico de farmácia, um psicólogo, um terapeuta ocupacional) pareceu contribuir para a vivência de um ambiente antitético face aos propósitos de reabilitação dos internados e reinserção no meio familiar e social, tal como postulados no artigo 126.º do CEP (foi inclusive referido que a falta de pessoal leva a que, por vezes, se tenha **“doentes a tratar de doentes”**).

De notar que o MNP fez seguimento com os serviços centrais da DGRSP da situação da clínica psiquiátrica de Santa Cruz do Bispo, que terminou o ano de 2019 com 183 internados. Apesar disso, é com agrado que os dados conhecidos nos primeiros meses de 2020 demonstram maior alívio no quantitativo de internados, baixando o seu número para 142 pessoas. Tal evolução é resultado da **abertura da Unidade Forense do Hospital Magalhães Lemos**, no Porto, que permitiu a afetação de 40 inimputáveis antes nesta clínica de Santa Cruz do Bispo. Foram, também de acordo com a Direção-Geral, alocados terapeutas ocupacionais ao espaço, indicando-se melhoramento das condições de limpeza, conservação e higiene. Todos estes dados, demonstrando uma atuação concreta no sentido da resolução de problemas graves que se haviam identificado, merecem o apoio do MNP. Uma visita de seguimento permitirá uma análise mais atual da situação presente aí vivida e dos desenvolvimentos que 2020 trouxer a esta clínica.<sup>45</sup>

No panorama global do sistema penitenciário português, **há ainda casos significativos de anomalia psíquica dispersos pelos vários EP**, em condições manifestamente desapropriadas à sua especificidade, colocando em risco quer os próprios interessados, quer os restantes reclusos, como o pessoal que aí presta serviço. Foi o que se verificou, entre outros, nos EP de Faro e Pinheiro da Cruz, onde indivíduos com anomalias psíquicas diagnosticadas (alguns a quem foi aplicada medida de segurança de internamento em estabelecimento clínico adequado a tratamento psiquiátrico) ali permanecem, por longos períodos e de modo não diferenciado da restante população, **enquanto aguardam a superveniência de vaga em unidade adequada**. Já nos EP de Lamego e Silves, na ausência de psiquiatras dentro de muros, os doentes mentais

<sup>44</sup> Existe um terceiro médico, mas encontrava-se, à data da visita, em situação de incapacidade temporária para trabalho.

<sup>45</sup> De notar, ainda, a constituição de grupos de trabalho da DGRSP criado com o propósito de desenvolver propostas de normas e orientações previstas no n.º 1 do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 70/2019.

são acompanhados externamente, encontrando-se comprometida a garantia de acesso aos cuidados pela referida dificuldade do sistema na concretização de deslocações.

Espera-se que as três recém-classificadas unidades de saúde mental não integradas nos serviços prisionais<sup>46</sup> permitam mitigar alguns dos aspetos negativos identificados, em cooperação produtiva entre os Ministérios da Justiça e da Saúde.

Por último, deve sublinhar-se a necessidade de **promoção da articulação do sistema prisional com entidades do sector social**, na busca de soluções alternativas aptas a responder convenientemente às **particularidades dos reclusos idosos** que associam patologias próprias do processo de envelhecimento a condições de demência e que, por isso, reclamam uma assistência multidisciplinar. Com efeito, foi objeto de preocupação do MNP encontrar internados nos serviços clínicos do HPSJD várias pessoas idosas, de todo alheadas da realidade, imobilizadas nas camas ou em cadeira de rodas, ali se mantendo, por tempo indeterminado, apenas por incapacidade dos EP de origem promoverem o auxílio necessário à satisfação do quotidiano básico. Trata-se de reclusos que, tendo a sua capacidade cognitiva aparentemente comprometida de forma irreversível e previsivelmente afetada a sua capacidade para entender o próprio sentido da execução da pena, poderiam certamente beneficiar de modificação da mesma<sup>47</sup>, com claro benefício para os próprios e para o cabal cumprimento da missão principal do HPSJD.

Com expressão neste fenómeno, que é paralelo ao que sucede no SNS com os chamados “internamentos sociais”, compreende-se, portanto, que algumas das maiores dificuldades do sistema prisional são **espelhos de problemas que existem na comunidade e para cuja resolução seria benéfica uma abordagem intersectorial**.

### 3.5. Condições materiais

Como decorre da introdução, o respeito pela dignidade do recluso, referido em contexto nacional e internacional como ponto essencial a observar no contexto da privação da liberdade<sup>48</sup>, está, desde logo, associado às condições materiais proporcionadas pelos nossos EP. O edificado penitenciário – diversificado na sua tipologia, tamanho e características – e os equipamentos nele existentes não podem ser desatendidos na avaliação que se faça ao tratamento que o Estado português dá aos seus reclusos (condenados ou preventivos) e na verificação do (in)cumprimento dos direitos humanos destes.

Para este fim, concorrem, em primeira linha, as condições dos alojamentos dos reclusos, devendo privilegiar-se **a ocupação individual das celas**, como decorre das Regras de Mandela<sup>49</sup>, situação que o MNP tem, na prática, constatado **não ser a regra**. Tal como refere o Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar, “na generalidade dos casos, as infraestruturas

<sup>46</sup> Hospitais Magalhães Lemos, no Porto, Sobral Cid, em Coimbra, e Júlio de Matos, em Lisboa. Cf. Despacho n.º 12406/2019.

<sup>47</sup> Cf. Artigo 118.º e ss. do CEP.

<sup>48</sup> Aqui se evoca, exemplificativamente, a Regra 1 das Regras Mínimas da Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela) e o n.º 1 do artigo 3.º do Código de Execução de Penas e Medidas Privativas da Liberdade (CEP).

<sup>49</sup> Cf., v.g., Regra 12 das Regras de Mandela e o n.º 1, do Artigo 26.º do CEP.

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”.<sup>50</sup>

Com efeito, fruto da sobrelotação sentida em muitos EP, **os espaços de alojamento são, em geral, coletivos**. Há uma prevalência de camaratas (por vezes superando a dezena)<sup>51</sup> ou celas que, apesar de pensadas para albergar uma pessoa, têm ocupação dupla ou, inclusive, tripla. Por exemplo, no EP de Ponta Delgada não existem celas individuais, podendo a ocupação das camaratas chegar às 14 pessoas, acomodadas em quatro beliches de três andares e um de dois. No EP do Porto, onde a sobrelotação é, indubitavelmente, a principal causa de dificuldade de gestão do espaço<sup>52</sup>, havia celas concebidas para ocupação individual que, nos momentos de maior ocupação, chegavam a receber três reclusos – algo que a Direção considerou não ser digno.<sup>53</sup> Hoje, apesar de não haver aí ocupação tripla, as celas são ainda exíguas para duas pessoas, em condições de privacidade agravadas por a retrete estar separada da restante área da cela por uma mera cortina.

O MNP verificou que **algumas das prisões portuguesas não garantem o espaço pessoal que caberia a cada recluso**<sup>54</sup>, seja porque as celas são pequenas, seja porque as camaratas estão sobrelotadas e atafalhadas de mobiliário (sobretudo, de camas ou beliches) que não deixam muito espaço sobrance. Sobre este ponto, terá interesse recordar que, de acordo com o RGEF, o “[o]s espaços de alojamento, individual ou comum, dispõem para cada recluso de equipamento constituído por uma cama, uma mesa, uma cadeira e um armário” (artigo 34.º, n.º 2), o que nem sempre se mostra exequível, seja pela ausência de espaço e/ou pela sua reduzida dimensão.<sup>55</sup> Mobiliário que deverá, frise-se, estar em condições de uso e ser adequado, não sendo de esperar soluções mais criativas, como as encontradas pelos reclusos de Pinheiro da Cruz, com a utilização de caixas de cartão como mesas de algumas celas no regime comum. As condições dos colchões em Angra do Heroísmo (em concreto, a excessiva humidade que adquirem com o uso diário) continuaram a motivar o reporte de queixas ao MNP, sendo os estrados dos beliches apontados como causadores deste problema que persiste, apesar das alternativas testadas (com a criação de mais perfurações nos estrados).<sup>56</sup>

<sup>50</sup> *Relatório sobre o Sistema Prisional e Tutelar*, elaborado pelo Ministério da Justiça em setembro de 2017, “Olhar o Futuro Para Guiar a Ação Presente”, p. 21.

<sup>51</sup> Note-se que a mera existência de camaratas não é de criticar em todos os casos, sem mais. Há situações em que o recurso ao alojamento coletivo é aconselhável, para melhor responder às necessidades e apetências da população – pense-se, v.g., em reclusos com tendências suicidas.

<sup>52</sup> Gera dificuldades nos diferentes momentos de gestão do espaço, desde as visitas às diligências no exterior. Segundo a Direção, é impossível existir um trato personalizado e adequado a cada indivíduo nestas circunstâncias. O MNP observou que esta falta de proximidade conduziu a sentimentos de isolamento adicional e ausência de apoio, ao conversar com os reclusos sobre este tema.

<sup>53</sup> Braga, Caldas da Rainha e Faro são outros exemplos de prisões que, visitadas em 2019, se concluiu não disporem de celas com ocupação singular. As celas de entrada do EP do Montijo, já de si exíguas, podem ter ocupação tripla num beliche com três camas sobrepostas, como se observou. Em sentido inverso, regista-se a predominância dos alojamentos individuais no EP de Santa Cruz do Bispo (Feminino).

<sup>54</sup> Quantificado em 6m<sup>2</sup> para celas individuais e 4m<sup>2</sup> para os alojamentos coletivos, isto sem contabilizar os sanitários, segundo os *standards mínimos do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT/INF (2015) 44*, disponível em <https://rm.coe.int/16806cc449>).

<sup>55</sup> Constitui exceção a esta realidade o EP Militar, sito em Tomar, com celas de tamanho generoso e adequadamente mobiliadas.

<sup>56</sup> Aqui se deixa referência a uma comissão criada no EP Leiria – Jovens de verificação mensal do estado das celas e suas condições, solução que poderia ser replicada noutros EP.

Note-se que **a preferência pelo alojamento individual se prende não só com o espaço do recluso, mas também com a sua segurança e o respeito pela sua privacidade.**<sup>57-58</sup>

Quanto a esta e pela sua mais evidente violação, merece reparo a existência, no EP do Montijo, de retretes em frente ao beliche nas celas duplas, sem qualquer separação (visual, auditiva e olfativa), circunstância igualmente constatada no EP de Lisboa. Adita-se ainda a ausência de qualquer separação entre a retrete e os chuveiros num balneário comum, em Faro, e entre os cubículos da casa de banho usada pelos reclusos de Alcoentre enquanto estão no pátio, casos em que o MNP propôs, como solução temporária e de rápida execução, a colocação de cortinas.<sup>59</sup>

Os espaços de alojamento devem igualmente observar outras condições de habitabilidade, como seja terem janelas para **entrada de luz natural e arejamento**<sup>60</sup>, o que não se verifica nalgumas celas de Alcoentre e Lisboa, estas com pouca luz natural e humidade, realidade contraposta às grandes janelas do EP de Braga que inculcam nos reclusos uma “perspetiva de liberdade”. Sobre esta questão, assinala-se também o estado deteriorado dos pavilhões do regime aberto de Sintra, evidenciando sinais de humidade nos quartos, zonas comuns e, principalmente, nos balneários, assim como a zona de acolhimento de doentes do EP Santa Cruz do Bispo (Masculino), situada numa cave, sem luz natural e com humidade, solução que foi adotada face à falta de espaço e que culminou na instalação de camas extra num espaço pensado para ser uma enfermaria (com camaratas com até 10 camas adjacentes, servidas somente por uma retrete).<sup>61</sup>

A **climatização** – entendida como não sujeição do recluso a temperaturas extremadas – revela-se sofrível nalguns EP, sendo os presos afetos ao Porto e a Angra do Heroísmo, por exemplo, expostos de modo considerável ao tempo frio. Importa, aqui, assinalar que, pese embora as visitas do MNP terem ocorrido em dias frios, a localização e o próprio edificado concorrem para a baixa temperatura sentida. Sobre este aspeto, importa destacar que ao MNP foi dito que as reclusas do EP de Santa Cruz do Bispo (Feminino) recorrem a secadores para aquecer as camas, chegando a dormir com estes aparelhos debaixo do cobertor, o que pode comprometer a sua segurança.

Nas visitas realizadas, o MNP constatou, do mesmo modo, que, não obstante o RGEP determinar que “[o]s espaços de alojamento são dotados de sistema de alarme e comunicação que permita ao recluso entrar em contacto com o pessoal em qualquer momento” (artigo 34.º, n.º 6)<sup>62</sup>, **os botões de chamada de emergência, via de regra, não funcionam.**<sup>63</sup> Ressalvam-se,

<sup>57</sup> Como defendido pelo CPT, “[l]arge-capacity dormitories inevitably imply a lack of privacy for prisoners in their everyday lives.” (CPT/INF/E (2002) 1 – Rev. 2011, p. 24, disponível em <https://www.refworld.org/docid/4d7882092.html>)

<sup>58</sup> Para além do referido, também a saúde mental dos reclusos não sairá, em muitos casos, beneficiada com o alojamento coletivo, ressalvando-se, porém, os casos em que, por prevenção do suicídio e maior vigilância/acompanhamento, os reclusos sejam acomodados em camaratas ou o critério seguido no EP Angra do Heroísmo de alojar reclusos familiares (do mesmo sexo) na mesma cela.

<sup>59</sup> Está, assim, em causa o cumprimento do postulado na Regra 19.3 das Regras Penitenciárias Europeias, “[o]s reclusos devem ter acesso fácil a instalações sanitárias higienicamente mantidas e que resguardem a sua intimidade.”

<sup>60</sup> Vide, v.g., Regra 13 das Regras de Mandela.

<sup>61</sup> Propiciando um ambiente contratante com os propósitos de reabilitação do internado e reinserção no meio familiar e social, tal como consagrados no n.º 1 do artigo 126.º do CEP.

<sup>62</sup> Para as celas disciplinares vale o referido no n.º 1 do artigo 176.º do mesmo diploma.

<sup>63</sup> Isto quanto aos espaços de alojamento, verificando-se, por exemplo no EP de Vale do Sousa, que, pese embora a general inoperacionalidade deste sistema, o mesmo funcionava nas celas disciplinares. Em Paços de Ferreira, ao invés, o botão de emergência não funcionava no sector disciplinar.

contudo, o EP Militar e o EP de Évora, verificando-se, quanto a este, positiva evolução da situação sinalizada em 2015.<sup>64</sup>

A par deste sistema, outras circunstâncias contribuem para **(in)segurança dos reclusos nos espaços de alojamento**, como sejam a existência de fios elétricos descarnados (como visto no EP de Alcoentre) ou tomadas elétricas desprotegidas, como encontrado no quarto de isolamento do HPSJD, merecendo reparo, também, a existência, nesta zona, de possíveis pontos de fixação (nas barras horizontais na grade de ferro da janela) e de visor de porta com tamanho insuficiente para controlo do seu interior. Sobre este quarto, é importante notar que se trata de um espaço para contenção de doentes em estado de agitação psico-motora ou inquietação que reclamam atenção redobrada, pelo que as condições referidas (isto sem esquecer a degradação de tetos e paredes) não se mostram apropriadas às suas finalidades.<sup>65</sup>

**A existência de pontos de apoio e, designadamente, de barras horizontais tem sido o ponto negativo mais encontrado nas celas disciplinares.**<sup>66</sup> Este facto merece especial atenção, tendo em conta que o isolamento a que o recluso fica confinado na cela disciplinar pode levá-lo a atentar contra a sua vida, daí que o RGEF seja inequívoco: “[a] cela, o respetivo equipamento e as instalações sanitárias não devem apresentar pontos de fixação que permitam que o recluso atente contra a sua vida ou integridade física” (artigo 176.º, n.º 4). Surpreende, por isso, que, em EP de construção menos antiga ou recentemente remodelados, ainda se encontrem celas disciplinares com condições em clara violação do determinado e que podem constituir um perigo para os seus ocupantes. Neste contexto, é exemplo o observado no EP de Angra do Heroísmo, onde as celas disciplinares têm barras horizontais e duches que podem ser utilizados como pontos de fixação. Numa destas celas, a tomada elétrica era de fácil acesso pelo recluso, o que se torna ainda mais preocupante face à proximidade do lavatório.

Também as condições dos espaços comuns são objeto de reparo, desde logo pela inexistência de determinadas valências. Nas Caldas da Rainha, o refeitório do EP não é usado enquanto tal, mas como sala(s) de aula ou formação e parlatório, fazendo com que **os reclusos tomem as suas refeições nas celas**, ao contrário do postulado no n.º 1 do artigo 47.º do RGEF. As condições do refeitório e a impossibilidade de empratamento das refeições no momento em que são servidas motivaram queixas dos reclusos de Angra do Heroísmo, contestando-se a pouca higiene das caixas de plástico reutilizadas que se usavam para a distribuição da comida. Ainda sobre a **alimentação**, o MNP regista os melhoramentos na cozinha do EP de Évora, situação sinalizada em anteriores visitas pelas más condições do espaço que contendia com um local de trabalho condigno e com as condições de higiene e de confeção de alimentos, sem prejuízo de tal valência se manter instalada em contentores, o que, sobretudo quanto ao acondicionamento dos alimentos, não se revela a solução mais adequada, por difícil controlo da temperatura. Cumpre também mencionar que, de forma semelhante ao verificado em outros EP, por **inexistência de cozinha** em Vale de Sousa, as refeições são confeccionadas no

<sup>64</sup> A par da operacionalidade deste sistema, merece ainda referência o facto de este ser testado aleatoriamente todas as manhãs em celas individuais.

<sup>65</sup> Semelhante instalação no EP de Santa Cruz do Bispo (Masculino) continha apenas um colchão e um balde “higiénico”.

<sup>66</sup> Alguns EP não têm celas disciplinares, como é o caso de Évora. No EP Leiria – Jovens estão em remodelação duas celas disciplinares e outras tantas para separação, fazendo com que os jovens reclusos a quem seja aplicada a sanção disciplinar mais gravosa tenham de ser transferidos, em geral para o EP de Caldas da Rainha, para o seu cumprimento.

EP de Paços de Ferreira, de onde são transportadas, motivando queixas quanto à qualidade e temperatura da alimentação.

A **inexistência de quarto para visitas íntimas e de ginásio**, como verificado, por exemplo, nos EP de Chaves e Lamego, são outras situações a assinalar e que podem contender com os direitos dos reclusos, sendo de realçar que, quanto aos primeiros espaços, a sua ausência poderá determinar a transferência de reclusos para prisões com tais valências para, desta forma, se assegurar o direito de o recluso ter visitas pessoais com o cônjuge ou com quem mantenha relação de intimidade (como postulado no artigo 59.º do CEP). Quanto à falta de ginásio, cabe ao sistema prisional facultar o acesso a tais equipamentos, provendo os cuidados com a saúde física e mental dos reclusos<sup>67</sup>, pelo que o MNP ficou particularmente preocupado com ausência de ginásio e campo desportivo no EP Leiria à data da visita, tendo especialmente em conta tratar-se de uma prisão para jovens. Foi, entretanto, inaugurado, em finais de 2019, campo desportivo neste EP.<sup>68</sup>

A **falta de espaços para ocupação dos reclusos** foi também uma das situações assinaladas, mormente nos EP lotados ou sobrelotados e com falta de zonas para o efeito, sendo a escassez de atividades ocupacionais indicada ao MNP como um dos fatores negativos, como sucedeu em Angra do Heroísmo, com o impacto que isso tem na vida em reclusão e melhor abordado no ponto seguinte. Destacam-se os esforços no melhoramento dos espaços em Braga, Sintra e Caldas da Rainha que permitiram (re)aproveitar outros ou criar novos espaços oficinais, muitas vezes com base em mão-de-obra prisional. Em sentido oposto, o MNP assinala o abandono a que estão deixadas as oficinas do EP Leiria – Jovens, com edificado vetusto e degradado, e que poderiam ser aproveitadas para diversas atividades ou, até, construção de ginásio.

Em termos gerais, dos EP visitados no ano de referência deste Relatório, há quatro que, pela negativa, se destacam no que às suas condições materiais respeita: Alcoentre, Lisboa, Montijo e Ponta Delgada. A **antiguidade e o estado degradado do edificado** em muito contribuem para a preocupação suscitada com a alocação de pessoas àqueles espaços. Com efeito, a vivência, mesmo que temporalmente limitada, num espaço deteriorado, muito húmido e sujo contende com o respeito pelos direitos humanos basilares de todos nós e que as pessoas que estão privadas da liberdade não estão, por esse facto, deles desapossados.

As condições do EP Lisboa e Ponta Delgada são, há muito, conhecidas como degradantes, estando previsto o encerramento destas prisões e a construção de novos estabelecimentos.<sup>69</sup> Também o EP Montijo está sinalizado pela DGRSP como uma prisão a encerrar. Reforçando esta ideia, o MNP dá nota de se ter deparado com espaços com bastantes infiltrações e visível défice de salubridade, zonas a céu aberto com poça de águas pluviais, deterioração de paredes e chão, sendo ainda mencionada a presença habitual de pragas: por isto ou outras

<sup>67</sup> Conforme Regras 27.1 a 27.4 da Regras Penitenciárias Europeias, adotadas em anexo à Recomendação Rec (2006)2 do Comité de Ministros aos Estados Membros, disponíveis em <https://rm.coe.int/16804c2a6e>.

<sup>68</sup> Em oposto ao plasmado na Regra 23(2) das Regras de Mandela.

<sup>69</sup> Sobre o EP Ponta Delgada, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores considerou as suas condições como “degradantes e atentatórias dos direitos humanos”, defendendo que, “devido à sua sobrelotação, só a construção de um novo estabelecimento prisional na ilha de São Miguel poderá pôr fim à permanente violação dos direitos humanos que se verifica há demasiado tempo naquela cadeia” (Resolução n.º 21/2017/A, ponto 1 e preâmbulo, respetivamente).

situações identificadas (como o estado decrépito da cozinha), este EP não oferece condições condignas aos presos a ele afetos.

Quanto a Alcoentre, o MNP não compreende como pode um EP funcionar, em parte, num edificado que, além da sua degradação e sujidade, não cumpre parâmetros mínimos de segurança (para reclusos, pessoal de vigilância e todas as pessoas que ali acedem). Trata-se, em concreto, do bloco central, conhecido como “torreão”, que consiste numa infraestrutura com sete pisos, com 23 celas individuais por piso, unicamente acessível por escadas desgastadas pelo uso e somente protegidas por um corrimão de ferro, condições que impressionam pela negativa. Como referido durante a visita, “**o mais estranho é não acontecerem acidentes.**” Com estas palavras, crê-se, estão sumariadas as más condições desta prisão que, contudo, tem outras zonas com condições distintas e que dão a perspetiva de se estar noutra EP. Assim, no mínimo, e não sendo facilmente demolível o “torreão”, deveria equacionar-se seriamente a sua desativação.

Por último, lembra-se a já referida primeira condenação do Estado português sobre as condições de reclusão.

### 3.6. Ocupação

As Regras de Mandela conferem centralidade à trilogia formada pela educação, formação profissional e trabalho na prossecução dos objetivos de qualquer pena de prisão ou outra medida restritiva da liberdade, em termos que permitam “levar uma vida autossuficiente e de respeito para com as leis.”<sup>70</sup> Para além dos efeitos mais óbvios, no que se refere ao aumento da qualificação e da empregabilidade, a existência de oferta adequada e a adesão à mesma da população prisional produz resultados significativos no modo como é vivida a privação da liberdade, diminuindo a conflitualidade, a perda de perspetiva de futuro e oferecendo ganhos não despreciandos em saúde, em particular mental, mas não só.<sup>71</sup>

As visitas realizadas pelo MNP permitiram ter a perceção que, **em alguns EP, existem boas taxas de frequência escolar**, acima da metade da população, de que se dá exemplo com os casos de Silves<sup>72</sup> e de Vale de Sousa. Em outras situações, foi mais preocupante o número escasso de estudantes que se encontrou, como no caso do EP de Sintra.<sup>73</sup> Em geral, é cada

---

<sup>70</sup> Regra 4.

<sup>71</sup> A ocupação, em meio livre como prisional, deve ser sempre encarada de forma positiva e nunca menosprezante da condição de quem a pratica ou na mesma se integra. Isso significa que, por mais que se compreendam as razões de ordem prática ou até de maximização do efeito da oferta existente, deve ser sempre garantida a possibilidade de ocupação a todos os que se encontrem em condições da mesma usufruírem, desconsiderando-se a situação jurídico-penal, designadamente em sede de inimputabilidade ou de natureza preventiva da medida privativa da liberdade. A oferta existente deve continuamente adaptar-se à evolução tanto das características da população prisional como ao ambiente socioeconómico do país. As novas tecnologias e a antecipação das competências profissionais que, no horizonte da libertação, serão exigidas ganham aqui incontornável centralidade.

<sup>72</sup> 78% da população a frequentar o Ensino.

<sup>73</sup> Com cerca de 15% da população inscrita, num quadro agravado pela idade média da mesma.

vez mais frequente encontrarem-se casos de frequência do Ensino Superior, seja ou não no âmbito do relacionamento existente com a Universidade Aberta.<sup>74</sup>

Uma das preocupações confirmadas pela observação decorre da **(in)compatibilização prática da frequência escolar com a atividade laboral**, por duas vias, por vezes cumuladas: a sobreposição de horários e a incapacidade económica para prescindir do salário auferido na segunda.<sup>75</sup> Devem procurar-se formas de compatibilizar estes dois tipos de ocupação distintos, através, por exemplo, da adaptação de horários, ainda que reduzindo a atividade laboral a um tempo parcial.<sup>76</sup> Não obstante, o principal obstáculo parece ser a maior propensão, pelo menos no curto prazo, pela opção do trabalho, pois os incentivos financeiros são, frequentemente, mais valorizados do que o aumento da escolaridade. Ganha relevo, neste particular, a ausência de concretização do que se dispõe no n.º 1 do artigo 39.º do CEP. Esta norma estipula que a frequência assídua de cursos de ensino é considerada tempo de trabalho, atribuindo-se ao recluso “um subsídio de montante fixado por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça.”<sup>77</sup>

Ainda no plano formativo, mas fora do âmbito profissional direto, realce-se a boa prática encontrada no EP de Caldas da Rainha, no que se refere à **obtenção de carta de condução através de protocolo com escola local**. Para além dos efeitos de valorização pessoal e profissional, relembra-se a existência de pessoas a cumprir pena de prisão por condução sem habilitação, em geral por múltipla reincidência.

A realidade observada na ocupação laboral mantém as conclusões já explicitadas em anterior relatório: **falta de clarificação normativa**, com omissão de diploma que delimite os contornos do trabalho produtivo, em particular na relação com entidades empregadoras privadas, e **peso excessivo da atividade de faxina**.<sup>78</sup> Continua, assim, em falta o diploma especial cuja necessidade é reconhecida pelo n.º 1 do art.º 43.º do CEP. A total transparência das regras aplicáveis poderá potenciar a adesão a este processo central no quadro de uma reinserção social com maiores hipóteses de sucesso duradouro – desde logo pela eventual prolongação da relação laboral fora de muros.<sup>79</sup>

Foram observadas **diversas experiências de sucesso**, em crescimento após o abrandamento da recente crise económica e financeira, seja em termos mais abrangentes, como o do já mencionado EP de Santa Cruz do Bispo (feminino), mas também em alguns EP de menor dimensão, como os de Braga e Lamego. Estes incluem projetos especiais de colaboração

<sup>74</sup> Parecendo salvaguardada a realização dos atos de avaliação e a comunicação entre docente e aluno, neste grau de ensino faz sentido repensar-se o modo de maximização das oportunidades, aproximando o acesso a fontes e as metodologias de trabalho à normalidade vivida nas universidades ou institutos politécnicos.

<sup>75</sup> Dê-se exemplo com as dificuldades geradas em EP com bons indicadores, quantitativos e qualitativos, de Santa Cruz do Bispo (feminino): o ensino secundário funciona em tempo completo, assim limitando a liberdade de escolha e eventualmente o acerto desta, em função de considerações imediatistas.

<sup>76</sup> Aliás, a Regra 102, n.º 2, das Regras de Mandela aponta para a necessidade de compatibilização destas vertentes, no processo global de tratamento.

<sup>77</sup> Na formação profissional, existindo previsão de bolsas, estas considerações perdem a sua razão de ser.

<sup>78</sup> Apesar de fundamental para o funcionamento do sistema, a elevada percentagem de faxinas no seio de reclusos com ocupação laboral demonstra a falta de ocupações alternativas que poderiam, de modo mais completo, trilhar caminho no sentido da reintegração da sociedade.

<sup>79</sup> Os termos do trabalho prisional – e aqui com especial relevo para aquele que tem na sua base modelo empresarial de organização – carecem igualmente de esclarecimento e solução adequada em outros patamares necessários ao sucesso do objetivo de reinserção, de que é exemplo a articulação desse desempenho laboral com a repercussão em futura pensão de velhice, isto pensando particularmente no caso dos reclusos em cumprimento de penas longas.



empresarial, o caso das oficinas de reparação de máquinas de café Delta, existente em vários EP. Também é de assinalar o esforço verificado no EP de Caldas da Rainha, onde estavam em curso obras de ampliação de espaços destinados a atividades ocupacionais.

Face à oferta disponibilizada, também aqui merece nota a **discrepância entre EP**. Nos EP maiores, é possível uma oferta mais completa e diversificada, como foi possível notar no EP de Sintra. Por outro lado, EP como Alcoentre e Pinheiro da Cruz, face à sua estrutura e espaço que ocupam, poderiam explorar de forma mais efetiva os espaços ao seu dispor para maior diversidade de oferta laboral. Por vezes, a resolução destes problemas não está ao alcance da Direção. Por exemplo, o desaproveitamento das potencialidades do EP de Alcoentre foi associado à ausência de guardas em número suficiente que possam acompanhar os reclusos e à falta de veículos para os transportar a certas áreas do EP. Apesar do contexto, o MNP nota com agrado os esforços que procuram garantir, ainda assim, bastantes oportunidades de trabalho neste estabelecimento.

No global, o **aproveitamento das potencialidades decorrentes do regime aberto**, no interior como no exterior, parece sempre limitado pela viabilidade de articulação com entidades públicas ou privadas, à partida pelo interesse destas. Alguns EP conseguem concretizar acordos positivos neste âmbito, como foi observado no EP de Silves, onde há articulação com, entre outros, a junta de freguesia, a câmara municipal ou a empresa Delta cafés.

Neste âmbito, cumpre ainda referir, pela positiva, aspetos associados à **humanização do quotidiano prisional desenvolvidos por funcionários**. É o caso da iniciativa que, desenvolvida por um elemento da guarda prisional no EP de Leiria (jovens), procura aliciar população mais desmotivada, problemática ou sem ocupação para o desempenho de pequenas tarefas de limpeza, de calcetagem ou de manutenção, numa estratégia pedagógica de integração gradual em ambiente mais seguro e inclusivo.

## 3.7. Outros

Há um conjunto de temas adicionais que, estando em curso medidas positivas em relação aos mesmos, serão abordados de forma mais sintética. O impacto real apenas será visível após a efetiva concretização das diferentes medidas a mencionar de seguida.

### 3.7.1. Contactos com o exterior

Ao longo dos anos, tem sido reconhecido que é **manifestamente insuficiente o tempo que os reclusos têm para contactar familiares e amigos**. Os cinco minutos por dia, para um único número, que o art. 132.º do RGEF prevê, podem não se coadunar com o propósito de ressocialização que se quer associar ao cumprimento de penas de prisão. A Direção-Geral tem mostrado recetividade à mudança deste paradigma, sendo que duas soluções piloto estarão em marcha, ambas passando pela **colocação de telefones nas celas** – solução essa já adotada

noutros ordenamentos jurídicos, como é exemplo o Reino Unido. À data em que se escreve o presente relatório, estão a ser elaborados protocolos com empresas e a ter lugar trabalhos técnicos para a instalação de telefones em dois projetos-piloto.

### 3.7.2. CCTV – Sistemas de videovigilância

A perigosidade associada à vivência prisional exige medidas que reforcem a segurança dos EP, sendo a videovigilância uma das ferramentas ao dispor das autoridades para alcançar esta finalidade. A presença de câmaras de CCTV é, em si mesma, **elemento dissuasor de comportamentos violentos e ilegais** que são relativamente comuns em ambiente carcerário: agressões, introdução de substâncias e objetos ilícitos, furtos, entre outros. Tendo em conta o reduzido número de guardas prisionais, sobretudo nos períodos noturnos, a existência de câmaras reduz sobremaneira a existência de zonas que escapam à vigilância das autoridades. Assim, os sistemas de CCTV representam um apoio e um fator de segurança adicional para quem trabalha no EP, mas também para os próprios reclusos, que estão menos vulneráveis face a possíveis abusos.

Note-se que tem havido, em anos recentes, um **investimento positivo na instalação de sistemas de videovigilância nos EP nacionais**, com particular relevância nos EP de maior dimensão. Segundo dados recebidos da DGRSP, até finais de 2020 haverá mais 10 EP com cobertura total<sup>80</sup>, a acrescentar aos 16 que já o têm. De notar que estão previstas remodelações de sistemas existentes e que caminham para a obsolescência. Os restantes EP têm apenas cobertura parcial, sendo desejável, também aqui, o reforço dos sistemas existentes para garantir uma cobertura total dos espaços. O custo-benefício destas medidas, tendo em conta a realidade dos EP nacionais, a tal aconselha.

### 3.7.3. Medida disciplinar de internamento em cela disciplinar

O art. 105.º do CEP prevê a possibilidade de aplicação, enquanto medida disciplinar, do internamento em cela disciplinar até um período de 21 dias. Esta medida, de acordo com o n.º 1 do art. 108.º do CEP, consiste “na presença contínua do recluso em cela que assegure a sua separação da restante população prisional, podendo ser reduzido o período de permanência a céu aberto”, salvaguardando-se o período mínimo de uma hora previsto no n.º 2 do art. 51.º. Não obstante, é opinião dominante no âmbito internacional a necessidade de limitar a utilização de confinamento solitário, sendo referidos tanto um limite máximo de 15 dias (v.g. Regras n.º 43 e 44 das Regras de Mandela) como 14 dias (v.g. propostas de revisão das Regras Penitenciárias Europeias).

Neste contexto, e como reconhecido em Despacho do Diretor-Geral, dado a conhecer ao MNP, há uma clara necessidade de Portugal acompanhar a “dinâmica evolutiva das regras

---

<sup>80</sup> Entre os quais os EP de Aveiro e de Beja, que eram os únicos a não ter qualquer tipo de sistema de videovigilância, ainda que parcial, ativo.

penitenciárias a nível internacional”. Nesse mesmo despacho, recomenda-se aos Diretores dos EP **evitar a imposição de internamento em cela disciplinar para além de 15 dias**, garantindo-se a observação diária por pessoal médico e o gozo de duas horas diárias de permanência a céu aberto. Estas recomendações vão assim ao encontro das melhores práticas internacionais tendo em vista a situação do recluso, evitando-se períodos demasiados prolongados e a excessiva diminuição de contactos humanos no decurso da medida disciplinar, assim como a adequada supervisão médica diária. Salvaguarda-se, assim, o bem-estar físico e mental do recluso.

Sendo uma evolução francamente positiva, e como notado também no Despacho, tal não dispensa uma **atualização do quadro normativo pertinente**, a começar pelo próprio CEP, correspondendo às novas realidades e entendimentos.

\*



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**  
Na defesa dos cidadãos



**CENTROS DE INSTALAÇÃO  
TEMPORÁRIA E ESPAÇOS  
EQUIPARADOS**

## 4. Centros de Instalação Temporária

### 4.1. Considerações gerais

Durante o ano de 2019, e à semelhança do que se verificou em 2018, o MNP acompanhou de perto as condições dos Centros de Instalação Temporária (CIT), já que os mesmos são **locais onde persistem vários fatores de risco para ocorrência de tortura e maus-tratos**, como devidamente sinalizado no Relatório de atividades do MNP de 2018.<sup>81</sup> No ano de 2019 visou-se acompanhar as evoluções que os espaços sofreram, bem como as medidas adotadas no sentido de prevenir os fatores de risco mencionados. Para o efeito, foram realizadas **nove visitas** aos referidos espaços, nas quais se inclui uma visita preventiva ao CIT de Almoçageme, em fase de construção.

O MNP começa por reconhecer que se verificou uma evolução positiva em alguns dos pontos assinalados no Relatório de 2018, e que se detalharão a seguir. No entanto, outros permaneceram inalterados, podendo ainda ter-se verificado um agravamento das condições de acolhimento em alguns centros.

No que toca aos aspetos que permaneceram inalterados, cumpre esclarecer três pontos. Em primeiro lugar, o MNP está ciente de que alguns deles não podem ser imputados à responsabilidade do SEF, decorrendo da **exiguidade dos espaços destinados à detenção de requerentes de asilo e de estrangeiros cuja entrada em território nacional foi recusada**. Esta situação verifica-se, sobretudo, no que toca aos Espaços Equiparados aos Centros de Instalação Temporária (EECIT), localizados nas zonas internacionais dos aeroportos.<sup>82</sup> Neste particular, importa referir a Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/97, de 17 de abril, que impõe à entidade responsável pela gestão dos aeroportos o dever de disponibilizar e manter os espaços destinados à instalação dos passageiros impossibilitados de serem admitidos no território nacional. Cumpre assinalar que não têm sido atendidos os pedidos do SEF à ANA – *Aeroportos de Portugal* para ampliação do espaço do EECIT localizado no aeroporto de Lisboa. Reconhecendo a inadequação dos referidos espaços, o Ministério da Administração Interna iniciou a construção de um novo CIT, em Almoçageme, a qual não se encontra concluída devido a suspensão judicial.<sup>83</sup>

Em segundo lugar, são vários os aspetos em relação aos quais haveria possibilidade de melhoria, mas em que não ocorreu qualquer evolução, ou em que é desconhecida ou incerta que evolução terá tido lugar. Estão nesta situação os contactos com o exterior: por exemplo apesar de os detidos continuarem a informar às equipas do MNP que têm um tempo muito

<sup>81</sup> Referindo-se a análise ao ano de 2019, também aqui não serão analisadas as consequências da pandemia COVID-19 no funcionamento dos CIT e, em particular, dos Espaços Equiparados aos Centros de Instalação Temporária (EECIT).

<sup>82</sup> 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 da Imigração, um espaço equiparado a centro de instalação temporária é “o espaço próprio criado na zona internacional de aeroporto português para a instalação de passageiros não admitidos em território nacional e que aguardam o reembarque” (art. 3.º, alínea bb)).

<sup>83</sup> V. infra, ponto 4.4.

limitado de contacto telefónico, o pessoal do SEF que se encontra no local assegura que os mesmos poderão pedir mais tempo de contacto, pelo que **não resulta claro quais os direitos neste contexto efetivamente gozados**. Importa, ainda, referir aspetos que não sofreram qualquer melhoria, sendo que se irá dar destaque à **decisão do SEF de não acatar a Recomendação n.º 2/2019/MNP**.<sup>84</sup>

Por fim, no decurso dos vários **processos de diálogo com as Nações Unidas**, no âmbito das várias avaliações periódicas do Estado Português relativamente ao cumprimento das obrigações decorrentes dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, o MNP teve oportunidade de discutir vários dos pontos mencionados, tendo o Estado sido objeto de várias recomendações neste contexto. Também este aspeto será abordado no final do presente capítulo.

Antes ainda de avançar para análise deve referir-se que não se oferece, como acontece com os EP e com os Centros Educativos, informação detalhada sobre a população que esteve privada de liberdade nos diferentes espaços existentes sob a alçada do SEF. **Estes dados não foram fornecidos ao MNP em tempo útil**, ao contrário do sucedido com aqueles outros referentes aos espaços de detenção da responsabilidade da DGRSP, não estando, assim, disponíveis à data da escrita do presente relatório. Não obstante, o assunto será alvo de análise infra, com base na informação recolhida diretamente pelo MNP, aquando das suas visitas de monitorização aos espaços em causa.

## 4.2. Caracterização dos Centros de Instalação Temporária

### 4.2.1. Centros existentes e caracterização dos espaços

Em Portugal, **existe apenas um CIT** para detenção de migrantes, situado numa quinta no Porto, a Unidade Habitacional de Santo António (UHSA). Existem, depois, EECIT, todos eles alojados nas zonas internacionais dos aeroportos. A UHSA destina-se principalmente à detenção de imigrantes que aguardam a execução de uma medida de afastamento do território nacional, bem como de indivíduos que aguardam a execução de pena acessória de expulsão, após cumprirem uma sentença de prisão ou em caso de antecipação da pena de expulsão execução. Em regra, os estrangeiros cuja entrada no país é recusada, bem como os requerentes de asilo aos quais se aplica a detenção, são mantidos no EECIT.<sup>85-86</sup>

As condições e desafios que caracterizam cada um destes locais de detenção são extremamente diversos, embora todos eles possam acomodar pessoas durante o período **máximo**

<sup>84</sup> Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=127&idi=17854>.

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> Cf. arts. 38.º, n.º 4, 146.º e 151.º Lei de Imigração e 35.º-A da Lei de Asilo.

**permitido por lei – 60 dias.**<sup>87</sup> Se no único CIT existente as condições de detenção em si mesmas – à exceção dos chamados “quartos-cela” – não se mostram particularmente inquietantes, o mesmo não se pode dizer dos EECIT. Mas quanto aos EECIT faz também sentido distinguir entre os espaços dos aeroportos de Lisboa, Porto e Faro, e entre estes e aqueles que existem nos aeroportos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Os EECIT continentais apresentam ocupação constante (embora, como se verá, de forma muito desigual entre si), ao passo que os restantes nunca foram utilizados, ou apenas o foram ocasionalmente.

**Relativamente à caracterização dos espaços, mantém-se válida, em geral, a descrição que consta do Relatório Anual de 2018.** De facto, não constando que a UHSA tenha sofrido obras no último ano, pode remeter-se para a descrição aí realizada. Relembrando: o edifício de três pisos está integrado num amplo espaço verde, e dispõe de campo de jogos cimentado e de um pequeno pátio coberto, que é utilizado como espaço de fumo. No rés-do-chão existe um espaço infantil, uma sala de estar/de televisão e uma pequena biblioteca, para além dos serviços administrativos e de apoio médico e de enfermagem. O alojamento é feito nos quartos individuais dos pisos superiores, onde estão as alas de alojamento masculino e feminino. Nesta última, um dos quartos é destinado a famílias, permitindo que a mãe possa pernoitar com o filho/a filha. Reitera-se que uma queixa recorrente quanto às instalações (e que igualmente foi registada na visita que decorreu no dia 6 de março de 2019) tem que ver com a dimensão das camas de alvenaria, pensadas — em termos de dimensão — para as crianças que habitavam no antigo colégio de justiça juvenil que ali funcionou.

No que toca aos três EECIT atualmente ocupados – Lisboa, Porto e Faro –, pode adiantar-se que **todos eles são desadequados para permanências que vão para além de poucos dias.** Tal como referido no Relatório de 2018, devem ser tomadas medidas no sentido de limitar, dentro do possível, a permanência dos detidos em EECIT para além das 48 horas. No decurso de 2019, a Provedora de Justiça consultou várias instituições pertencentes ao Grupo de Trabalho em Migrações e Direitos Humanos da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI), para aferir dos casos de detenção de migrantes em centros localizados nos aeroportos. **Todos os países consultados apenas detêm imigrantes em tais espaços durante um período máximo de 48 horas.**<sup>88</sup> Não sendo possível ou admissível reembargar os estrangeiros findo esse período, todos eles são encaminhados para centros de detenção localizados no interior do território nacional. Portugal assume-se, assim, no contexto dos países representados nesta Rede, como um caso excepcional. No mais, importa dar conta da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, que tem, por diversas vezes, condenado Estados-Parte por violação do Art. 3.º (proibição de tortura, tratamentos desumanos e degradantes) e/ou do Art. 5.º (direito à liberdade e segurança) da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, em casos referentes, precisamente, às condições de detenção de migrantes e requerentes de asilo em zonas de trânsito localizadas nos aeroportos.<sup>89</sup> Esta situação preocupa

<sup>87</sup> Cf. art. 35.º-B, 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.

<sup>88</sup> Estão nesse caso países como a Espanha, a Sérvia, a Geórgia ou a Letónia.

<sup>89</sup> Assim, e de entre outros, os casos *Amuur v. France*, 25/06/1996, *Riad and Idiab v. Belgium*, de 24/01/2008, *S.D. v. Greece*, de 11/06/2009, e *Z.A. and Others v. Russia*, 21/11/2019.



o MNP, sendo dever do Estado oferecer condições adequadas a todas as pessoas a quem priva de liberdade, independentemente da causa que subjaz a tal privação.

O paradigma nacional foi pensado para uma altura em que os fluxos migratórios não tinham o peso atual. No contexto atual, o número de pessoas a quem é recusada entrada em Portugal é exponencialmente maior, mas os espaços disponíveis continuam a ser os mesmos. Esta desadequação é tão mais preocupante quando, muitas vezes, segundo informação recolhida com o SEF durante as visitas, **os requerentes de asilo permanecem nesses espaços durante o período máximo permitido por lei (60 dias), sendo depois colocados em liberdade**, sendo-lhes concedido visto especial de entrada em território nacional. Tal acontece, por norma, quando o requerente de asilo interpõe recurso da decisão do diretor nacional do SEF quanto ao seu pedido<sup>90</sup>, ficando no EECIT a aguardar a decisão judicial, que raramente é proferida antes de ultrapassado o prazo máximo de permanência em EECIT. Neste contexto, é comum o MNP ouvir os detidos afirmar que ficarão 60 dias em EECIT, findos os quais entrarão no país.

No **EECIT de Lisboa** optou-se pela divisão do espaço em duas alas — uma para as pessoas cuja entrada no país foi recusada e outra para requerentes de asilo. Cada uma das alas tem uma camarata feminina e outra masculina, com beliches. Frequentemente, estes revelam-se insuficientes para todos os detidos. Para além das camaratas e respetivos balneários, o Centro dispõe apenas de um pequeno pátio, com mesa e bancos de pedra, e uma sala comum de refeições, com mesas, cadeiras, e um sofá com televisão. O **EECIT do Porto** possui uma configuração semelhante, embora as alas estejam divididas em função do género dos detidos. Também o **EECIT de Faro** se encontra dividido em duas alas – tendo, ambas, as mesmas divisões que os demais EECIT. No entanto, a distribuição das pessoas pelas alas varia consoante as necessidades de cada momento, face ao menor número de pessoas que, por regra, aí se encontra privado de liberdade. Em todos estes Centros se sente a desadequação dos espaços para assegurar estadias que não sejam de curta duração, uma vez que as pessoas estão confinadas às camaratas e às salas de refeições, em áreas exíguas e sem oferta de ocupação relevante.

O problema da insuficiência das instalações do EECIT localizado no aeroporto de Lisboa é reconhecido pelo próprio SEF, que, como já se referiu, deu conta ao MNP das diligências que tem vindo a assegurar junto da ANA, no sentido da **ampliação do espaço ou da atribuição de um novo local**, que garanta a capacidade e qualidade de acolhimento que o atual EECIT não pode proporcionar. Tais diligências não têm, contudo, tido qualquer sucesso.

#### 4.2.2. Taxas de ocupação

A média de ocupação dos vários (EE)CIT não é, de todo, uniforme. Nas visitas ao **EECIT de Lisboa**, o MNP testemunhou graves situações de **sobrelotação**. As mesmas podem ser explicadas, como avançado pelo SEF, pelo aumento do tráfego aéreo para Portugal, aliado

<sup>90</sup> Cf. art. 25.º Lei de Asilo.

à exiguidade do espaço. A lotação está fixada em 58 pessoas. No entanto, na visita do dia 30 de outubro, foram encontrados 83 detidos. Nessa data, o MNP pôde verificar que várias pessoas se encontravam a **pernoitar em colchões dispostos no chão da sala comum, o que consubstancia um tratamento desumano** de quem ali se encontra, pela falta de privacidade e higiene que implica e pela ausência de condições mínimas de uma privação de liberdade digna. A sobrelotação estava ainda a ter implicações na utilização das instalações sanitárias, podendo observar-se poças de água no chão e humidade nos tetos e paredes. Importa ter presente que o número de detidos registado, e dividido entre uma sala e camarata, extravasa o de vários EP nacionais.<sup>91</sup>

O **EECIT do Porto** tem uma configuração próxima do de Lisboa, mas a taxa de ocupação é bastante menor. Aliás, paradoxalmente, aqui verifica-se por vezes o problema contrário, a saber, o **excessivo isolamento**. Esta situação foi observada na visita de junho, relativamente a uma detida do sexo feminino, que se encontrava sozinha há várias semanas, tal como já sucedera na visita de julho de 2018 (v. relatório do MNP de 2018, págs. 40 e 48). A este propósito, lamenta-se profundamente, não apenas a situação concreta de isolamento que, quando prolongada no tempo, constitui um evidente fator de risco de tratamento desumano e degradante, mas, e particularmente, que **a chamada de atenção do MNP do ano anterior (e as diligências que encetou para transferir a detida para a UHSA) não tenha evitado a repetição da situação**. Para evitar a recorrência destas situações, o MNP dirigiu à Diretora Nacional do SEF a Recomendação n.º 2/2019/MNP, a qual, como se verá abaixo, não mereceu acatamento.

O MNP considera que, quer a sobrelotação, quer o isolamento, principalmente quando prolongados no tempo, são fatores de risco especialmente graves para a ocorrência de tratamentos incompatíveis com a proibição de tratamentos desumanos e degradantes. De facto, a sobrelotação acarreta a deterioração das condições dos espaços de detenção, já por si bastante exíguos, com a inevitável perda de privacidade e de espaço próprio, levando a uma verdadeira *despersonalização* dos detidos. Tal situação é ainda instrumental relativamente ao gozo de outros direitos, suscitando outros problemas complexos, como o incremento de conflitos entre os detidos ou a deterioração da saúde mental de pessoas que, pela natureza da sua história pessoal, se podem já encontrar em situação bastante vulnerável.

Já nas visitas realizadas à **UHSA**, bem como ao **EECIT de Faro**, não se testemunharam casos nem de sobrelotação, nem de isolamento. De acordo com o que foi explicado ao MNP, na visita de julho, o espaço de Faro tem acolhido pessoas que se encontram instaladas no EECIT de Lisboa, nos casos em que este último centro se encontra sobrelotado. Não foi possível, porém, compreender qual o critério objetivo usado para se proceder a tais transferências já que, como se referiu acima, o MNP já tem encontrado situações de grave sobrelotação no EECIT de Lisboa, sem que tenha sido levada a cabo qualquer transferência. Como decorre do ponto abaixo, isso sucede também no que se refere a transferências para a UHSA, tendo o MNP realizado uma recomendação que estabelecia um critério objetivo neste contexto, e que será agora exposto.

---

<sup>91</sup> Casos de Odemira, Faro, Évora, Viseu ou Torres Novas.

### 4.3. Recomendação n.º 2/2019/MNP

A 2 de outubro de 2019, o MNP dirigiu, à Diretora Nacional do SEF a Recomendação n.º 2/2019/MNP, exortando o SEF a **estabelecer um procedimento de transferência de pessoas privadas da liberdade em EECIT para a UHSA, quando estas se encontrem em situação de isolamento por um período de sete dias**. Recomendou o MNP a aplicação de procedimento semelhante ao que se encontra já em vigor nos casos de detenção, em EECIT, de menores acompanhados com idade até aos 16 anos.<sup>92</sup> Esta Recomendação foi formulada no seguimento de situações em que o MNP encontrou estrangeiros, sobretudo mulheres, isolados, por vezes, **há várias dezenas de dias**, numa das alas de EECIT. Como já se referiu acima, esta situação ocorreu sobretudo no EECIT do Porto, tendo levado o MNP a solicitar a transferência das pessoas em causa para a UHSA. A Recomendação visava, pois, prevenir a ocorrência de situações semelhantes, que comportam riscos de tratamentos contrários à CAT, e que poderiam permanecer não detetadas pelo MNP.

A 28 de janeiro de 2020, a Diretora Nacional do SEF comunicou a resposta de não acatamento da Recomendação, concluindo que “sem prejuízo de casos excecionais devidamente sustentados, entendemos ser operacionalmente inviável e legalmente controvertido proceder, de forma sistemática, à transferência de estrangeiros chegados por via aérea de espaços aeroportuários para a UHSA, estrutura que o legislador afetou à instalação de estrangeiros objeto de decisão de afastamento de território nacional”. Neste assunto, pois, a **intervenção preventiva do MNP não teve sucesso**.

Como o MNP observou, e o SEF reconheceu, **há, de facto, várias transferências de EECIT para a UHSA**. Contudo, não há nenhum procedimento claro para definir quando e como estas se realizam: quem é transferido, o motivo da transferência, e o modo como esta se realiza. Ainda antes de formalizar a Recomendação, o MNP havia sugerido, em relatório individual de visita ao EECIT do Porto, a sistematização deste procedimento, de forma a **evitar a aleatoriedade** e situações indesejadas como a verificada na visita de junho de 2019, altura em que foi referido que a transferência poderia acontecer quando a pessoa demonstrar estar incomodada. Na visita de seguimento ao EECIT do Porto em setembro de 2019, foi inclusive **dito que o procedimento sistemático sugerido pelo MNP seria posto em prática**. Não obstante, e infelizmente, tal posição não teve eco na resposta oficial do SEF ao MNP, que, contrariamente e como foi referido, indicou que a Recomendação não iria ser acatada. Por conseguinte, o MNP alerta para os **claros riscos de incumprimento das obrigações internacionais do Estado Português** de evitar situações que consubstanciem maus-tratos.

Importa, ainda, mencionar que na referida comunicação o SEF refere que “o aeroporto Sá Carneiro, local onde os dois casos assinalados pelo MNP se reportam, tenta minimizar estas situações, designadamente através da comparência diária dos seus funcionários, por vezes em turnos diversos, bem como dos elementos de segurança e da limpeza e, eventualmente, através da transferência dos cidadãos para a UHSA, após uma análise casuística da situação

<sup>92</sup> Despacho de 24/07/2018 do Ministro da Administração Interna, que determina que “a permanência máxima no EECIT dos menores de idade inferior a 16 anos, quando acompanhados, seja (...) de 7 dias úteis”.

e em função da capacidade dos espaços e da disponibilidade de meios para promover tal mudança”. Ora, para além de as formas de mitigação do isolamento assinaladas não satisfazerem cabalmente as preocupações do MNP, mais uma vez resultam pouco claros os critérios que presidem às transferências. **O MNP lamenta, pois, que a sua intervenção não tenha tido resultados práticos concretos.**

#### 4.4. Construção de Novos Centros

Face aos problemas detetados, em particular, nos vários EECIT, e já sinalizados por diversas vezes pelo MNP, foi decidida a construção, na zona Sul do país, de um CIT equivalente à Unidade Habitacional de Santo António do Porto (UHSA), localizado em Almoçageme, no concelho de Sintra (CITA). O MNP decidiu fazer uma visita preventiva à referida obra de construção, de forma a antecipar eventuais fatores de risco.<sup>93</sup> Apesar de, no Relatório MNP de 2018, se ter dado conta de que este centro abriria na primeira metade de 2019, prevê-se agora a **entrada em funcionamento durante 2020**. Face às condições dos EECIT, é urgente que tal aconteça. De facto, no momento da visita o processo de construção do CITA encontrava-se suspenso, devido ao decretamento de uma providência cautelar na sequência de interposição de ação no Tribunal Administrativo, por parte da associação de moradores de Almoçageme. Pelos elementos transmitidos, pôde verificar-se que o SEF tem pugnado por uma resolução célere do processo em litígio.

**O CITA está a ser construído tendo em conta boas práticas verificadas com a UHSA. Em alguns pontos, o projeto do CITA visa colmatar diversas falhas desta última.** Assim, prevê a construção de um quarto especialmente destinado a menores não acompanhados, bem como de três quartos de família. O CITA apresentará uma lotação de 60 pessoas e estará dividido em duas alas, feminina e masculina, cada uma com capacidade para acomodar 30 pessoas. Os quartos, localizados no primeiro piso, terão capacidade para duas camas, podendo, em casos de eventual sobrelotação, ter a capacidade máxima para acolher quatro pessoas, em dois beliches. Note-se que os quartos não têm acesso direto a janelas, por razões de segurança, sendo ladeados por um corredor de segurança. O acesso à luz natural será assegurado por painel de tijolo de vidro.

Apesar de estas medidas serem positivas, o número de quartos mencionados **poderá ser insuficiente em conjunturas de maior pressão populacional**. No entanto, o MNP está ciente de que se trata de condicionalismos inevitáveis face à limitação decorrente da adaptação, para efeitos de detenção de população migrante, de um edifício que não foi pensado de raiz para esse efeito. De facto, o edifício – então pertencente a uma obra religiosa – havia funcionado, em primeiro lugar, como casa de repouso e, posteriormente, como casa de jovens. Ainda assim, o MNP apela a que o SEF procure uma solução idónea para momentos em que uma pressão populacional acrescida se verifique, e de forma a acautelar a necessária privacidade e

<sup>93</sup> A visita foi realizada em 5 de dezembro de 2019, tendo sido consultadas e discutidas as plantas com os arquitetos do projeto e, de seguida, visitado o local, não tendo, contudo, sido possível entrar no interior do edifício, em virtude do embargo pendente.

segurança, bem como necessidades específicas das crianças e das famílias. Para esse efeito, poderão ser usados os espaços existentes noutros pisos, e ainda não afetados a finalidades específicas, desde que devidamente preparados para proporcionarem um acolhimento condigno.

No que se refere a **população transexual**, apesar de não estar planeada acomodação específica, já se encontra pensada solução para esse efeito, podendo as pessoas em causa ser acomodadas num dos quartos de família ou de menores não acompanhados, ou, não sendo tal possível, numa das alas à escolha. O piso de descanso prevê ainda quartos destinados a pessoas que, na chegada ao CITA, reclamem atenção especial a nível de saúde mental. Visa-se instalar as mesmas nos referidos quartos para que, enquanto aguardam por acompanhamento médico, possam permanecer em ambiente mais calmo, sem interferência de outros ocupantes.

O projeto prevê ainda **várias áreas comuns, destinadas a zonas de lazer para adultos e crianças, bem como sala de orações ecuménica**. Neste sentido, estão previstas zonas de lava-pés para a população muçulmana, instaladas junto dos balneários do primeiro piso. O MNP sugeriu a construção de uma instalação semelhante também no piso térreo, junto da sala de orações, o que foi acolhido. Encontra-se ainda projetada, no piso térreo, sala de visitas. O MNP considerou que a mesma poderia não ser suficientemente ampla, sugerindo a sua instalação numa sala que já existe no mesmo piso e que é designada por “polivalente”. No entanto, foi referido que a população a que o CITA se destinará – requerentes de asilo e estrangeiros cuja entrada no território nacional foi negada – receberão, plausivelmente, um número de visitas muito baixo. Encontram-se ainda planeadas salas de atendimento para psicólogos, organizações não governamentais e advogados, bem como sala de espera para as visitas.

Na visita ao exterior do edifício, o MNP pôde constatar que, apesar de o mesmo ser delimitado por uma cerca alta, a fachada frontal do mesmo não tem qualquer proteção. Na zona habitacional localizada no primeiro piso os quartos não têm acesso ao exterior, já que existirá um corredor de segurança. No entanto, no primeiro piso, o local onde serão instaladas as salas de advogado, visitas ou psicólogo, terão acesso direto ao exterior pela fachada frontal, onde, como se referiu, não existe vedação. O MNP manifesta preocupação com a **eventual falta de segurança que essas salas poderão oferecer**, sugerindo o reforço das janelas.

Por fim, existe na parte lateral do edifício uma **zona de ar livre**. A área não se afigura, no entender do MNP, suficientemente ampla, sobretudo se se tiver presente que poderão estar detidas 60 pessoas por um período máximo de dois meses. Neste ponto, o MNP lamenta que o espaço verde localizado atrás do edifício, com um campo desportivo – e que faz parte da propriedade – não possa ser acedido pela população que se encontrará no CITA, uma vez que a vedação hoje existente separa os dois espaços. O MNP sugeriu ao SEF formas alternativas de se aceder ao espaço mencionado (através de um corredor vedado, por exemplo), de forma a que seja ultrapassado o problema da exiguidade do espaço exterior e possibilitado o uso, por parte dos detidos, do referido campo.

O MNP terminou a visita em geral **satisfeito com as condições projetadas para o CITA**, apesar da preocupação – naturalmente partilhada pelo SEF – com a demora do processo e suspensão do mesmo. O MNP foi ainda informado de que se encontra também **prevista a**

**construção de um novo centro na Guarda**, tendo já sido feito estudo geotécnico, com o levantamento das necessidades e assinado protocolo com o Município. O MNP saúda a construção de mais um centro, mas desde já manifesta o entendimento que tal medida não poderá invalidar a necessidade de abertura do novo centro em Almoçageme – nem o inverso –, tendo em conta que os dois centros visarão áreas geográficas muito diferentes e afastadas. Do mesmo modo, é de enfatizar que o completamento, que agora se augura próximo, da cobertura das necessidades, por via da inauguração do CITA, tem como pressuposto a continuidade – e até eventual reforço – das condições oferecidas, a norte, pela UHSA.

## 4.5. Evoluções positivas assinaladas

### 4.5.1. Alimentação

**A alimentação registou franca melhoria, sobretudo nos EECIT.** No decurso das várias visitas, os detidos manifestaram satisfação em todos os Centros. Note-se que, anteriormente, tal apenas sucedia na UHSA. Em todos os EECIT verificou-se que as refeições servidas já não eram as fornecidas habitualmente pelas companhias aéreas nas viagens de avião, passando a alimentação a estar a cargo de empresas ou de fornecedores locais, que garantem melhor qualidade e quantidade, bem como variedade na oferta de refeições frescas e completas.

Na UHSA e nos EECIT disponibilizam-se ementas com várias opções de acordo com a dieta, religião, saúde, preferências pessoais e idade. Os elementos do SEF responsáveis pelo EECIT do Aeroporto de Lisboa referiram ainda a possibilidade de ser disponibilizado leite, pão e fruta, a pedido, durante as 24 horas diárias.

### 4.5.2. Aquisição de material lúdico no EECIT de Lisboa

A disponibilização de material lúdico afigura-se essencial para a ocupação mental e física dos detidos. Se a UHSA dispõe de variada oferta, com sala de estar com livros e sala própria de crianças, o mesmo não se poderia dizer dos EECIT. Ora, no seguimento dos relatórios de visitas do MNP, pôde testemunhar-se, em 2019, um esforço na **aquisição de material lúdico para crianças no EECIT de Lisboa**. O mesmo dispõe agora de um pequeno espaço para crianças na sala de refeições, bem como de alguns brinquedos.

### 4.5.3. Alargamento dos contactos com o exterior na UHSA

Na UHSA, os detidos tinham já o direito de **utilizar o telemóvel** durante duas horas por dia — o que foi testemunhado na visita do dia 6 de março. No entanto, esse direito foi reforçado no decurso de 2019, no seguimento de sugestão feita pelo MNP. Por despacho da Diretora da Unidade, datado de 06/12/2019, determinou-se que “de acordo com a proposta da Provedoria de

Justiça, enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção, convertida em relatório efetuado após a visita a esta Unidade Habitacional no passado mês de março, é alterado o horário de acesso aos telemóveis pessoais por partes dos cidadãos estrangeiros instalados". Os novos horários passaram a ser todos os dias úteis, de 2.ª a 6.ª feira, entre as 14h00 e as 18h00, bem como os sábados, domingos e feriados, das 09h00 às 18h00. Mais explicita o despacho que "desta forma pretende-se corresponder às recomendações da Provedoria de Justiça e fomentar o bem-estar dos utentes facilitando os contactos com o exterior".

**O MNP assinala o acatamento da sugestão feita**, que permite um maior contacto e proximidade com a rede afetiva e social dos detidos. Sublinha, porém, o injustificado contraste que se mantém, no que a este ponto importa, com os EECIT, onde o acesso ao telemóvel é ou vedado, ou excessivamente reduzido (v. ponto 4.6.3.).

## 4.6. Aspectos que não sofreram evoluções positivas

### 4.6.1. Ocupação do tempo

Mantém-se a enorme **disparidade na oferta de ocupação do tempo livre**, entre a UHSA, que mantém um registo positivo, e os EECIT, onde não se assistiu a melhorias. Na UHSA, destaca-se o plano semanal de atividades diversificadas, assegurado por diferentes entidades e voluntários. Os espaços do centro permitem, de resto, liberdade de movimentos dentro do edifício, existindo uma área espaçosa com brinquedos e livros infantis e um pátio interior coberto, com zona de fumadores, de mesa de ping-pong e de matraquilhos. Foram, no entanto, objeto de crítica algumas restrições no que toca ao acesso ao pátio exterior, tendo o MNP sugerido repensar-se o aproveitamento do campo de jogos pavimentado.

**Em todos os EECIT mantém-se a manifesta escassez e ausência de oportunidades de ocupação do tempo livre**, o que exponencia a sensação de reclusão, com impacto negativo na saúde mental dos detidos. São apenas disponibilizadas televisões nas salas de convívio<sup>94</sup>, e que apenas exibem canais em língua portuguesa, de difícil compreensão para a generalidade dos estrangeiros detidos.

No que toca a este aspeto é importante lembrar, uma vez mais, que os detidos podem permanecer 60 dias nestes Centros, sendo relevante assegurar alguma forma de ocupação. A falta de materiais lúdicos não consubstancia, pois, no entender do MNP, uma simples falta de comodidade, mas sim um **risco para a saúde mental dos detidos**.

<sup>94</sup> O EECIT do Aeroporto de Ponta Delgada não dispõe de aparelho televisivo. Por outro lado, numa das visitas ao EECIT do Aeroporto de Lisboa, a única televisão disponível na ala dos requerentes de asilo encontrava-se avariada devido, segundo relatado pelo SEF, a um ato de vandalismo perpetrado por um detido.

#### 4.6.2. Acesso a bens pessoais

A falta de materiais lúdicos e de ocupação dos tempos livres sentida nos EECIT não é mitigada com o acesso a bens pessoais. Também neste ponto, **a realidade vivida na UHSA é bem diferente da situação nos EECIT**. Ali, permite-se que os detidos acedam aos bens pessoais, podendo até guardar as suas malas, se pequenas, nos respetivos quartos. Apenas o acesso a certos objetos tidos como perigosos (caso de atacadores ou de cachecóis) é vedado. Nos espaços dos aeroportos, pelo contrário, os detidos não só não podem ter consigo as bagagens como são recorrentes as queixas sobre as **dificuldades de acesso aos bens pessoais**. Neste ponto, uma vez mais, referem os elementos do SEF que basta aos detidos pedirem para ser permitido o acesso às bagagens. No entanto, face aos relatos contrastantes dos estrangeiros instalados, permanece pouco claro, para o MNP, se o referido acesso é possibilitado de forma sistemática. De facto, se alguns afirmam desconhecer essa possibilidade, outros sabem da mesma, queixando-se, no entanto, da demora do procedimento de autorização que leva à permissão de acesso às bagagens. Importa, no entanto, relembrar que seria vantajoso, uma vez mais, **informar claramente os detidos da possibilidade de requererem o acesso aos bens pessoais**, já que muitos deles podem não o requerer por desconhecimento.

Em todos os EECIT, **o dinheiro e os telemóveis dos detidos são guardados no cofre do SEF**, sendo feito registo dos mesmos (em Faro, a gestão é feita com recurso a uma base de dados, que regista todos os objetos e os valores que os detidos trazem consigo no momento da detenção). Ainda relativamente ao EECIT de Faro, assinala-se, com agrado, a prática, relatada na visita de julho, através da qual o pessoal ali em funções se prontifica a comprar bens no exterior para os detidos, num esforço de tornar o ambiente detentivo mais seguro e humano.<sup>95</sup>

O regime de **consumo de tabaco** constitui outro aspeto sensível e potencialmente gerador de tensões. No EECIT do Porto, o acesso ao tabaco depende de solicitação expressa ao corpo de segurança, que subseqüentemente requisita a comparência dos Inspectores do SEF, a quem cabe fornecer o tabaco e os isqueiros, bem como presenciar o consumo. Invoca o SEF razões de segurança para justificar a opção por este procedimento. Não obstante, o MNP tem sugerido a adoção de uma solução intermédia, através da qual poderia ser um elemento do corpo de segurança a proporcionar o consumo de tabaco aos detidos. Tal sugestão não tem, porém, merecido acolhimento por parte do SEF. Trata-se, mais uma vez, de um aspeto que, embora pareça relevar de simples comodidade, tornar-se-á preocupante em casos de estadias longas.

#### 4.6.3. Falta ou manifesta insuficiência de contactos com o exterior

Também no que se refere aos contactos com o exterior é o contraste de regras vigentes entre a UHSA e os EECIT, uma vez mais, manifesto. O regime de contactos telefónicos é, neste ponto, o mais impressionante, levando, como já se referiu, a uma injustificada diferenciação de

<sup>95</sup> Algo que, provavelmente, não seria possível se o EECIT de Faro tivesse uma pressão populacional ao nível da sentida no EECIT de Lisboa.



tratamento de quem está detido nos centros e espaços equiparados. Para além do acesso ao telemóvel, na **UHSA** os detidos podem ainda recorrer ao Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS), o qual facilita a utilização do telefone do respetivo gabinete sempre que tal se mostre necessário, e acesso ao computador para videoconferência, em casos excecionais. Existem ainda cabines telefónicas nas zonas comuns.

Pelo contrário, no **EECIT de Lisboa**, dava-se conta no Relatório do MNP de 2018 de que os detidos tinham apenas direito a usar telefone pelo tempo máximo de cinco minutos por toda a estadia. As regras quanto a este ponto continuam pouco claras. Referem alguns detidos que apenas têm direito a falar durante cinco minutos durante o período da detenção, mas que é permitida a compra e utilização de novos cartões ou a realização de chamadas a pagar no destino, designadamente para advogados ou familiares. No entanto, alguns manifestam dificuldade em obter cartão para o efeito. Refere, no entanto, o SEF, que os detidos podem requerer, e o SEF autorizar, a realização de contactos telefónicos adicionais. Mais uma vez, parece ser tal possibilidade desconhecida pela população detida.

No **EECIT do Porto** existe a possibilidade — para além de fazer uso da cabine telefónica — de aceder ao telemóvel, duas vezes ao dia, durante 10 minutos. Paradoxalmente, há detidos que não beneficiam desta medida, por, segundo alegam, não saberem da sua existência. Se, de facto, o problema for o desconhecimento desta possibilidade, aconselha-se aos funcionários do SEF maior proatividade, designadamente dando informação aos interessados sobre tão relevante aspeto. Em **Faro** os detidos podem, segundo o SEF, ter acesso ao telemóvel uma vez por semana; todavia, ninguém com quem se conversou revelou sequer saber dessa possibilidade. De resto, no momento da entrada no EECIT é entregue a cada detido um cartão telefónico com o valor de cinco euros, podendo ser comprados cartões adicionais.

Em suma, as regras sobre contactos telefónicos revelam-se **dísparas, pouco claras**, com vários relatos do seu desconhecimento por parte dos detidos. Mais uma vez, o MNP apela a uma reflexão profunda e urgente sobre este assunto, quer sob o ponto de vista da proporcionalidade das restrições do direito à vida privada e familiar, cujo gozo fica seriamente comprometido pela impossibilidade de contactos adequados, quer sob o ponto de vista da igualdade entre os cidadãos estrangeiros detidos. A limitação excessiva da possibilidade de comunicação com o exterior contrasta, ainda, com o art. 35.º-B, n.º 3, da Lei de Asilo, e com o art. 146.º-A, n.º 1, da Lei de Imigração.

As dificuldades do contacto com o exterior que resultam da opacidade das regras referentes aos contactos telefónicos **não são compensadas por uma maior possibilidade de visitas pessoais**. Assim é, desde logo, porque muitos detidos não têm membros da família ou laços sociais em Território Nacional. A única exceção será, naturalmente, a dos detidos que se encontrem a aguardar processo de afastamento no seguimento de permanência ilegal no território ou condenação em pena acessória de expulsão. Ora, se a UHSA oferece condições para se efetuarem visitas, já mais difícil será a concretização de uma tal possibilidade nos EECIT. A essa dificuldade não é alheio o facto de os EECIT se situarem nas zonas internacionais dos aeroportos. Assim, por exemplo, no EECIT de Faro é necessária a deslocação através de viatura autorizada até ao centro de instalação temporária, edifício autónomo localizado na zona de

circulação aeroportuária. Ainda assim, foi explicado que as visitas se podem desenrolar nos gabinetes do SEF, localizados no interior do aeroporto.

A dificuldade de acesso é mais grave no EECIT de Lisboa. Desde logo, qualquer pessoa que esteja autorizada pelo SEF a aceder ao EECIT necessita de passar por um **processo de acreditação junto da ANA – Aeroportos de Portugal**. O processo de acreditação – já exigido, aliás, ao próprio ao MNP<sup>96</sup> – é moroso e implica um custo monetário para os visitantes. Tal custo foi atualizado em 2019 e cifra-se, atualmente, em **13 euros por dia**. Este procedimento aplica-se a todas as pessoas que pretendam aceder ao espaço e, por isso, também a advogados que necessitem de se reunir com os detidos. Assim, esta exigência acaba por acarretar, também, uma limitação do direito de acesso a advogado (v. ponto 4.6.6.), de que os detidos são titulares por força de normas nacionais e europeias.

#### 4.6.4. Acesso por parte de ONG

A articulação com organizações não governamentais, associações e voluntários varia consoante o tipo de apoio que prestam, a maior ou menor formalização de parcerias com o SEF e os vários locais que apoiam. Em qualquer caso, a abertura à sociedade civil constitui motivo generalizado de satisfação da parte dos detidos e permite um melhor quotidiano físico e psíquico dos detidos.

Na **UHSA**, é particularmente positiva a existência de parcerias e protocolos com a OIM e o JRS, que oferecem aconselhamento e apoio psicossocial diário aos detidos, bem como os Médicos do Mundo, que prestam serviços médicos. Regista-se a presença regular de voluntários que contribuem para a oferta de atividades, bem como a existência de gabinete permanente do JRS. Para o **CIT de Almoçageme** está já prevista o seguimento desta boa prática de celebração de protocolos com essas mesmas entidades externas – estando até já projetadas, como se deu conta, salas destinadas a organizações não governamentais –, medida amplamente recomendada e saudada pelo MNP.

No **EECIT de Lisboa** é garantido o acesso a duas ONG: os Médicos do Mundo, para apoio médico, e Conselho Português para os Refugiados (CPR), para o apoio jurídico aos requerentes de asilo. O MNP tem, no entanto, sugerido o alargamento de protocolos com outras ONG ou associações, de forma a ampliar-se o apoio prestado aos detidos, e diversificar-se o tipo de atividades e valências que estas diversas entidades poderiam possibilitar aos detidos. A existência de entidades externas nestes Centros permitiria, ainda, uma abertura adicional à sociedade. Face às dúvidas quanto a certos procedimentos e ao funcionamento dos EECIT, tal contribuiria para uma maior transparência destes espaços de detenção.

<sup>96</sup> Neste ponto, não deixa de ser caricata a situação experienciada pelos visitantes do MNP a 30 de outubro de 2019, que viram a sua entrada na zona internacional recusada pelo Diretor da empresa de segurança do aeroporto. Exigiu-se a acreditação dos próprios elementos do MNP – processo que acabou por levar mais de uma hora, prejudicando a eficácia de uma visita que se pretende imediata e sem pré-aviso. Findo o processo de acreditação, o elemento de segurança exigiu ainda que o MNP se fizesse acompanhar por outra entidade na entrada para o espaço internacional, tendo acabado por ser SEF a desbloquear a situação e a “responsabilizar-se” por tal acompanhamento. O MNP encontra-se, de momento, em contactos com a ANAC sobre a indispensável garantia de que os visitantes possam ter acesso irrestrito ao espaço de detenção, como se verifica em relação a todos os demais situados no Território Português, e como é exigido para a eficácia das suas funções.

Por razões diferentes, é insuficiente ou inexistente o acesso regular de entidades externas aos **EECIT do Porto e de Faro**. No Porto, a colaboração com entidades externas, como o CPR ou a Ordem dos Advogados, depende de solicitação dos detidos, referindo o SEF que a falta de pedidos nesse sentido tem tornado desinteressante qualquer articulação. Em Faro, a falta de qualquer tipo de acompanhamento por parte de entidades externas é agravada pelo isolamento geográfico acrescido do EECIT. O MNP manifesta preocupação com este facto, já que a falta de acesso deste tipo de entidades levará, necessariamente, a um isolamento ainda mais agravado dos detidos.

A **abertura dos EECIT a mais ONG ou mesmo a voluntários** (precedida, naturalmente, do necessário processo administrativo junto da ANAC que permita tal entrada de forma permanente para as organizações ou voluntários autorizados) é um dos aspetos que podem ser melhorados antes e independentemente da construção de novos centros.

Por fim, o MNP tem recomendado a **afixação, junto das cabines telefónicas, dos números de telefone** de entidades não governamentais atuantes em matéria de direitos dos migrantes, bem como da Ordem dos Advogados e do Provedor de Justiça. Tendo sido requerido, várias vezes, comprovativo da afixação de tais números junto do EECIT de Lisboa, não tendo o mesmo, até à data da redação do presente relatório, sido recebido.

#### 4.6.5. Acesso à saúde

O acesso à saúde não é uniforme na UHSA e nos EECIT, salvaguardado pelos arts. 40.º e 146.º-A, n.º 3, da Lei de Imigração, subsistindo algumas boas práticas na primeira e bastantes insuficiências e discrepâncias nos últimos. A **UHSA** mantém uma boa qualidade de oferta no domínio da saúde, merecendo a satisfação dos detidos. Estão articulados vários mecanismos de encaminhamento e ligação com serviços de saúde do exterior, nomeadamente em Infecologia e em Psiquiatria, bem como em Obstetrícia, Ginecologia e Pediatria, com maternidade próxima. Mantém-se a visita mensal da Unidade de Saúde Pública, que garante a administração de vacinas e a respetiva documentação para articulação com o sistema de saúde dos países de destino, assim prevenindo doenças que aí ainda são endémicas. Internamente, o gabinete médico permite marcação de consultas e acesso a Psicólogo.

Em contraste, sendo comum a **todos os EECIT**, continua a ser preocupante o **inexistente ou insuficiente acompanhamento psicológico regular em todos os locais de detenção**. Trata-se de mais um aspeto por demais sublinhado e repetido por parte do MNP. Insiste-se que este tipo de apoio se afigura particularmente premente devido às particularidades dos detidos, em especial os requerentes de asilo, que terão ou alegam ter histórias de perseguição ou vitimização graves.

No **EECIT de Lisboa**, os cuidados de saúde continuam a ser garantidos pela ONG Médicos do Mundo, que leva a cabo visitas três tardes por semana, intercaladas e flexíveis. É ainda assegurada articulação com a Cruz Vermelha e o encaminhamento hospitalar, em casos urgentes. Nas visitas de 2019, o MNP pôde ainda comprovar que o gabinete médico existente no espaço sofreu melhorias.

No **EECIT do Porto**, o acesso à saúde é garantido através do recurso ao serviço de enfermagem do aeroporto, aos Médicos sem Fronteiras ou através de encaminhamento para o Hospital, dependendo dos casos. No entanto, o MNP detetou algumas limitações no acesso ao serviço de enfermagem do aeroporto, num caso em que as queixas de uma detida terão sido desvalorizadas. Nesse seguimento, o MNP sugeriu que fosse dada atenção clínica efetiva e imediata na sequência de qualquer queixa ou referência a mal-estar por parte dos detidos.

No **EECIT de Faro**, o acesso à saúde foi considerado um fator de risco, pois é apenas assegurado pela enfermeira de serviço no aeroporto. Em caso de situações em que tal apoio se revele insuficiente, o cuidado de saúde processar-se-á através de encaminhamento para o hospital. Neste ponto parece ser urgente reforçar o apoio médico, nomeadamente através da formalização de parceria com os Médicos do Mundo, à semelhança do que sucede nos demais centros, ou outras organizações.

#### 4.6.6. Apoio jurídico

No que toca à garantia de acesso a advogado, importa assegurar que a condição de detido ou as condições de detenção não constituem obstáculo ao exercício deste direito. Ora, se na **UHSA** nada é invocado no sentido de esse acesso ser, de alguma forma, obstaculizado, o mesmo já não se pode dizer dos EECIT. Um apoio jurídico eficaz exigiria um acompanhamento amplo, desde o momento inicial de recusa de entrada ou dedução de pedido de asilo até à decisão final e eventual recurso contencioso da mesma, cumprindo-se com o disposto nos arts. 35.º-B, n.º 2, da Lei de Asilo, e 40.º, n.º 2, da Lei de Imigração.<sup>97</sup> Contudo, **o direito de acesso a advogado encontra-se fortemente limitado em EECIT**. No EECIT de **Lisboa** tal acontece, desde logo, devido aos já referidos problemas de morosidade e custo do procedimento de acreditação<sup>98</sup>, exigido pela *ANA-Aeroportos de Portugal* para acesso ao espaço.

Os problemas no acesso a advogado são simultaneamente graves quer no que respeita às pessoas que se encontram na ala das **recusas de entrada**, quer no que concerne aos detidos na ala dos requerentes de asilo. Na primeira, a falta de acesso célere a advogado pode impedir uma suspensão fundada de execução de afastamento do estrangeiro do território, tendo sido relatados casos ao MNP de situações em que tal processo demorou cinco horas, findas as quais, quando finalmente o advogado pôde aceder ao espaço, o seu constituinte tinha já reembarcado de volta ao país de origem.

Também no caso dos **requerentes de asilo** a falta de acesso a advogado é gravosa, sobretudo nas fases iniciais do procedimento. Como confirmado pela responsável pelo EECIT de Lisboa, o **CPR** é notificado dos pedidos de asilo deduzidos<sup>99</sup>, mas a sua intervenção apenas ocorre após notificação da decisão de recusa do pedido de proteção internacional, proferida

<sup>97</sup> No âmbito dos afastamentos coercivos, o art. 146.º-A, da Lei de Imigração, assegura que o estrangeiro detido em EE/CIT mantém direito a comunicar com o advogado ou defensor em privado.

<sup>98</sup> Questão já mencionada no Relatório de 2018, pág. 43: «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».

<sup>99</sup> Como legalmente previsto. Cf. art. 24.º da Lei de Asilo.

num prazo de sete dias. Contudo, **o acesso a advogado revela-se, no entender do MNP, fundamental nas fases iniciais do procedimento.** O apoio dado por advogado na entrevista inicial pode, aliás, ser um instrumento imprescindível para garantir o respeito pelo princípio do *non refoulement* (art. 3.º CAT).

A presença de advogado pode ainda ser uma forma de se **garantir que o pedido de proteção internacional seja devidamente registado.** Na visita de outubro ao EECIT de Lisboa, o MNP deparou-se com duas mulheres detidas na ala das recusas de entrada que invocavam ter já alegadamente pedido várias vezes ao SEF registo de pedido de asilo, não tendo isso ocorrido. O SEF referiu que tais pedidos nunca lhe haviam sido feitos, e prontamente se prestou a registar os mesmos. Também por isto considera o MNP ser mais consentâneo com as obrigações de prevenção de tratamentos desumanos e degradantes decorrentes da CAT a permissão da presença de advogado durante o momento de prestação de declarações, para garantir que este e outros aspetos são processados de forma que melhor previna qualquer risco de violação do princípio do *non refoulement*.

Por outro lado, importa sublinhar que ainda se afigura como mais importante a garantia de acesso a advogado nas situações em que os detidos permanecem **em EECIT para lá das 48 horas**, nos termos do art. 38.º, n.º 4, da Lei de Imigração.<sup>100</sup>

Ainda neste âmbito, o MNP renova o que já foi dito no relatório do ano transato relativamente à **necessidades de serem estabelecidos protocolos com a Ordem de Advogados** que garantam, desde o início dos processos, a presença de advogados oficiosos no aeroporto (por exemplo, através de escalas) para efeitos de prestação de apoio jurídico aos requerentes de asilo e estrangeiros cuja entrada foi recusada no país.

Por fim, importa referir que um apoio jurídico que se quer efetivo requer, naturalmente, que o estrangeiro compreenda a informação que lhe é prestada. Significa isso que deverá ser reforçado o **acesso a tradutores.** Este tem sido um ponto em que reconhecidamente existem falhas, havendo dificuldades em encontrar tradutores disponíveis para determinadas línguas ou dialetos. Importa, neste contexto, alargar e diversificar o círculo de tradutores disponível para prestar auxílio aos detidos, seja no que toca à comunicação com o SEF e outras autoridades, seja ainda no que toca à comunicação com os advogados.

#### 4.6.7. Detenção de crianças e de outras pessoas vulneráveis

Um outro aspeto que tem sido analisado e reportado em todas as visitas realizadas pelo MNP aos EECIT diz respeito à **falta de procedimentos padronizados** ou protocolos que permitam aos oficiais nas fronteiras detetar pessoas especialmente vulneráveis, nos termos e para os efeitos do artigo 35.º-B, n.º 8, da Lei de Asilo e do artigo 146.º, n.º 3, da Lei de Imigração.

Apesar de o MNP ter já sido informado de que o SEF recebe **vasta formação** em matéria de Direito de Asilo, de Imigração e, sobretudo, em matéria de sinalização de vítimas de

<sup>100</sup> Diferentemente, nos casos de afastamento coercivo o art. 146.º, n.º 1, da Lei de Imigração prevê, e bem, que o cidadão estrangeiro que tenha sido detido seja presente, no prazo máximo de 48 horas, a juiz, para “validação e eventual aplicação de medida de coação”, que pode ou não ser a colocação em CIT/EECIT, como refere o art. 142.º.

tráfico de seres humanos, sublinha que tal formação não substitui a adoção de procedimentos padronizados, como *checklists* ou outros, destinados a identificar, sinalizar e encaminhar para tratamento adequado para pessoas especialmente vulneráveis. A falta de sinalização destas pessoas pode acarretar, *a final*, a respetiva detenção em condições que podem agravar a sua condição de vulnerabilidade e, por si só, acarretar a sujeição a tratamentos desumanos e degradantes. Este foi, aliás, um dos pontos referidos pelo Comité Contra a Tortura das Nações Unidas, no ciclo de avaliação do 7.º relatório periódico de Portugal sobre implementação da Convenção contra a Tortura e outras Penas e Tratamentos Desumanos ou Degradantes.

O MNP termina com a referência à **detenção de crianças migrantes**, que constitui um ponto que tem merecido particular atenção quer por parte do próprio Mecanismo, quer ainda dos três organismos das Nações Unidas que, no ano de 2019, avaliaram o Estado Português. No decurso do ano de 2019, o MNP tem continuado a observar o acolhimento de várias crianças, algumas delas bastante pequenas, nos (EE)CIT. Este fenómeno ocorre na UHSA, mas também e frequentemente, no EECIT de Lisboa, em ambas as alas. É certo que, ao que o MNP tem apurado, tem sido cumprido o despacho do Ministro da Administração Interna que determinou que os menores de 16 anos, quando acompanhados, apenas podem permanecer no EECIT durante o prazo máximo de sete dias.<sup>101</sup> Findo o mencionado prazo, as crianças deverão ser recebidas por **Casas de Acolhimento de Refugiados**, geridas pelo CPR.

O MNP já teve oportunidade de reconhecer que esta evolução constitui um ponto positivo. No entanto, volta a afirmar aquela que é a sua posição permanente, no sentido de que **a detenção de crianças migrantes é sempre contrária ao seu superior interesse**. De facto, mesmo até sete dias, o acolhimento de crianças no EECIT não pode ser considerado um tratamento adequado ao seu bem-estar. Desde logo, uma vez que ambas as alas dispõem apenas de 2 camaratas, sendo ainda inexistente quarto de família – que se encontra em construção no EECIT de Lisboa. Aqui, as crianças dormem junto das mães, até aos 14 anos. Após os 14 anos, a criança é acolhida na camarata das pessoas do seu género. Ora, a exiguidade e sobrelotação do espaço tornarão sempre a passagem pelo EECIT uma experiência de sofrimento e incompreensão para um menor.

Importa ainda dar conta de um **agravamento desta situação**. Se, em 2018, era prática corrente as **crianças não acompanhadas** serem imediatamente acolhidas nas Casas de Acolhimento do CPR, tal prática passou a ser inviável, de forma sistemática, no decurso do ano transato. De facto, na visita de outubro ao EECIT de Lisboa, o MNP foi informado de que o CPR, por vezes, não se encontrava a receber mais crianças não acompanhadas por falta de espaço. Mais se assinalou que tal acolhimento sempre se processaria apenas quando as crianças pedem asilo.

Ora, este procedimento não deixa de preocupar o MNP, pelas razões já antes referidas relativamente à inadequação do espaço do EECIT de Lisboa. Mas a isto importa ainda acrescentar que a dependência de um pedido de asilo sempre seria incompatível com um tratamento diferenciado das crianças migrantes, já que, antes de lhes ser nomeado tutor, dificilmente poderão estas, quando não acompanhadas, perceber a necessidade de requerer asilo. Ora,

---

<sup>101</sup> V. nota 90.

sendo o CPR que normalmente assume as funções de tutor, acaba por se verificar um **impasse** que pode deixar desprotegido o superior interesse e a necessidade de proteção internacional da criança não acompanhada.

## 4.7. Recomendações das Nações Unidas

Por fim, como já se referiu anteriormente, no decurso de 2019, o Estado Português foi avaliado no que toca ao respeito pelas suas obrigações internacionais, por distintos mecanismos das Nações Unidas. Importa sublinhar **que todos eles recomendaram alterações referentes à detenção de pessoas migrantes em Portugal.**

No que toca à **detenção de crianças migrantes**, o Comité dos Direitos da Criança<sup>102</sup> manifestou preocupação em relação à prática de detenção de crianças não acompanhadas e de famílias nos (EE)CIT, em particular no que respeita às desadequadas condições de detenção. Assim, recomendou ao Estado a priorização imediata da transferência de crianças migrantes e de suas famílias dos centros de detenção temporários para centros de acolhimento dignos. Nesse contexto, lembrou o comentário sobre direitos da criança em contexto de migração, assente no princípio de que nenhuma criança deveria ser detida apenas devido ao seu estatuto legal. Recomendou, ainda, a alteração da lei nacional, de forma a garantir que qualquer medida de detenção de imigrantes e requerentes de asilo com menos de 18 anos deve ser evitada, aplicando-se, ao invés, medidas alternativas à detenção. Mais sublinhou, do mesmo passo, que o interesse superior da criança deveria ser determinado e avaliado em todos os estádios do procedimento de imigração e asilo, incluindo, portanto, no que toca às decisões de detenção.

Por seu turno, o **CAT<sup>103</sup> manifestou preocupação com os relatos de excessiva detenção de requerentes de asilo e de migrantes nos EECIT**, considerando que os mesmos não se encontravam devidamente preparados para períodos longos de detenção, especialmente no que respeita a crianças não acompanhadas, famílias com crianças e mulheres grávidas. No mais, manifestou preocupação com o facto de ser cobrada uma taxa pelo aeroporto para o acesso de advogados e outras visitas ao EECIT de Lisboa, sublinhando as graves repercussões que tal facto tem no direito de acesso a advogado por parte dos detidos. Em conclusão, o CAT insta o Estado Português a: (1) deixar de reter requerentes de asilo e migrantes em situação irregular por longos períodos de tempo; (2) assegurar que as crianças não acompanhadas e famílias com crianças não são detidas apenas com base no seu estatuto legal; (3) tomar as medidas necessárias para garantir que as condições de receção são adequadas e, finalmente; (4) garantir a inexistência de qualquer obstáculo no que respeita ao acesso a advogado, devendo ser assegurada a garantia de assistência jurídica de forma plena.

<sup>102</sup> Observações Finais do Comité dos Direitos da Criança no processo de avaliação do 5.º e 6.º Relatórios Periódicos de Portugal (2019), CRC/C/PRT/CO/5-6, p. 41-42.

<sup>103</sup> Observações Finais do Comité Contra a Tortura no processo de avaliação do 7.º Relatório Periódico de Portugal (2019), CAT/C/PRT/CO/7.



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos





## 5. Centros Educativos

### 5.1. Considerações gerais

#### 5.1.1. Contexto

O internamento em Centro Educativo de jovens que, com idade compreendida entre os doze e os dezasseis anos, pratiquem factos qualificados pela lei como crime, é a medida com maior grau de restrição de liberdade de entre o elenco taxativo de medidas tutelares educativas suscetíveis de serem aplicadas a crianças e jovens, de acordo com a Lei Tutelar Educativa (doravante, LTE; v. arts. 1.º e 4.º LTE). A execução destas medidas tem por finalidade a **educação do jovem para o direito e a sua inserção, de forma digna e responsável, na vida em comunidade** (art. 2.º LTE). A medida de internamento em Centro Educativo pode prolongar-se até os jovens completarem 21 anos de idade, momento em que cessa obrigatoriamente (art. 5.º LTE).

Em virtude da fase da vida em que se encontra o jovem aí privado de liberdade, a que são inerentes específicas exigências e necessidades sob o ponto de vista do desenvolvimento físico, educativo e emocional, a colocação de um jovem em Centro Educativo, que também pode resultar da aplicação de uma medida cautelar de guarda, do cumprimento da detenção e do internamento para perícia sobre a personalidade (art. 145.º LTE)<sup>104</sup>, é matéria **particularmente sensível**.

Tal como tem sido prática corrente ao longo dos últimos anos, em 2019, o MNP manteve como prioridade a **realização regular de visitas de monitorização a Centros Educativos**. Neste contexto, o objetivo de visitar todos os locais desta tipologia durante o ano foi cumprido, com as visitas ao Centro Educativo da Bela Vista, em janeiro; ao Centro Educativo Padre António Oliveira, em fevereiro; ao Centro Educativo de Vila do Conde e ao Centro Educativo de Santo António, em setembro; ao Centro Educativo dos Olivais, em novembro, e, por último, ao Centro Educativo Navarro Paiva, em dezembro.

Durante as visitas realizadas a Centros Educativos, o MNP procura **conhecer o funcionamento destes locais na sua totalidade**. Na prática, tal repercute-se na observação das condições materiais dos espaços, do regime e quotidiano dos jovens aí privados de liberdade, na discussão com os responsáveis dos Centros sobre os desafios que sentem na gestão dos mesmos, da audição de quem aí trabalha, da conversa e recolha de perceções dos jovens – quando o desejem e em condições de privacidade – designadamente quanto à execução da medida de internamento e ao espaço físico em que se encontram.

<sup>104</sup> De acordo com as estatísticas publicadas pela DGRSP, disponível em <https://dgrsp.justica.gov.pt/Estatísticas-e-indicadores/Centros-Educativos>, no final de 2019, 95% dos jovens que estavam privados de liberdade em Centro Educativo estavam a cumprir medida de internamento. Quanto aos restantes 5%, estavam a cumprir medida cautelar de guarda. Houve apenas um pedido de execução de detenção em centro educativo e seis para internamento para perícia nesse mesmo período. Sobre os motivos que levam à colocação em Centro Educativo, vide arts. 17.º e 18.º (medida de internamento), 57.º, alínea c), 60.º e 146.º (medida cautelar de guarda), 51.º e ss. e 146.º (detenção), 69.º e 147.º (internamento para perícia sobre a personalidade), todos da LTE. Sobre os regimes de execução da medida de internamento (aberto, semiaberto e fechado), vide arts. 167.º a 169.º LTE. De notar que a última revisão da LTE, com a Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro, veio revogar a medida de internamento em Centro Educativo aos fins de semana, o que muito contribuiu para a diminuição de pedidos de execução de medidas em Centro Educativo. Por exemplo, só em 2011 houve 154 pedidos para executar aquele tipo de medida, hoje inexistentes.

À semelhança do que sucede com outros campos de intervenção do MNP, também no plano dos Centros Educativos é feito o acompanhamento da evolução do seu quadro normativo e, quando existem fundados motivos para aí intervir, são desenvolvidas ações concretas que promovam a discussão e as alterações às regras que regem o funcionamento dos Centros. Assim, em 2019, a atividade do Mecanismo no que respeita a Centros Educativos, ficou marcada pela formulação de uma **Recomendação dirigida à DGRSP**, ao abrigo da disposição contida na alínea b) do art. 19.º do PFCAT, quanto a dois temas transversais ao Sistema Tutelar Educativo em geral e aos Centros Educativos em particular, os quais o MNP considerou particularmente preocupantes: a saúde mental e o contacto dos jovens com o exterior.<sup>105</sup>

A Recomendação foi positivamente recebida pela DGRSP e teve **impacto quase imediato**, concretizado em alterações ao Regulamento Interno dos Centros Educativos, tema a que voltaremos em maior detalhe *infra*, na análise de tópicos específicos. De todo o modo, cumpre realçar, pela positiva, a **recetividade demonstrada pela Direção-Geral às propostas de melhoria que o MNP tem elaborado nesta sede**. Também as Direções dos diversos Centros Educativos se mostraram colaborativas e abertas durante as visitas e após as mesmas, na resposta ao relatório individual que lhes é endereçado. Na ótica do MNP, este diálogo é fundamental para efetivar um objetivo que deve ser comum: o melhoramento das condições em que é executada a medida de internamento educativo, tendo sempre presente que estamos perante população juvenil, que, também por essa razão, se encontra em uma situação de particular vulnerabilidade.

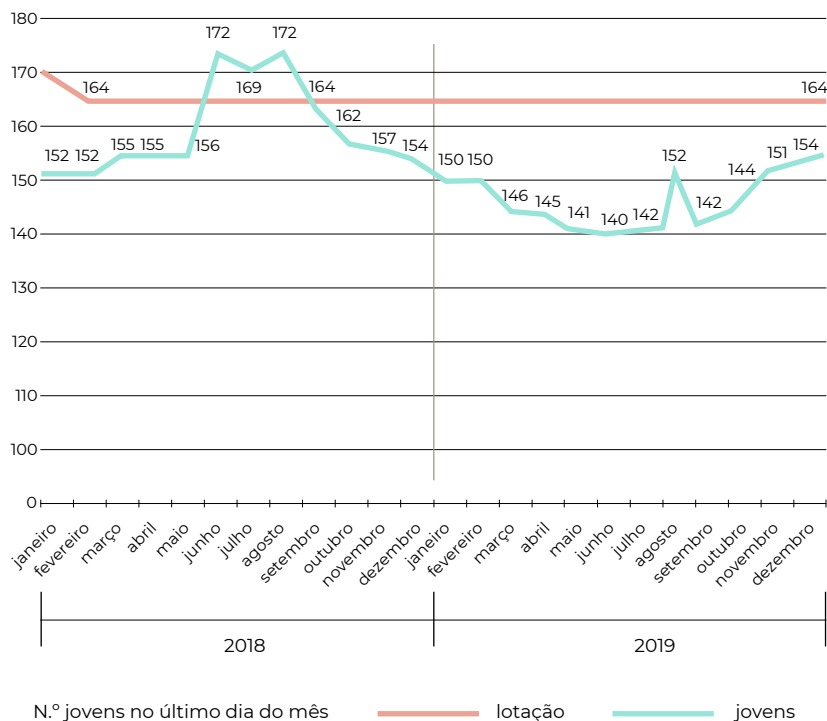
### 5.1.2. Evolução da população

Os Centros Educativos terminaram o ano de 2019 com **exatamente o mesmo número de jovens internados que no ano anterior**: 154, para uma lotação de 164 lugares, o equivalente a uma taxa de ocupação de 94%. A população internada chegou a baixar até aos 140 jovens, em julho, numa sequência de diminuição da lotação constante iniciada em agosto do ano anterior. Nos últimos meses de 2019, contudo, esta tendência inverteu-se. Não obstante, durante todo o ano de 2019, não houve um único mês em que os Centros estivessem sobrelotados na sua globalidade; ao contrário de 2018, em que houve três meses em que se verificou tal situação.

<sup>105</sup> Recomendação n.º 1/2019, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=127&idi=17854>.

## GRÁFICO VI

### Evolução mensal da lotação e número de jovens internados 2018-2019



Fonte: site oficial da Direção-Geral.<sup>106</sup>

Estes dados, vistos como um todo, são, à partida, positivos. Olhando ao particular, apenas o Centro Educativo da Bela Vista e o setor masculino do Centro Educativo de Santa Clara terminaram o ano sobrelotados (104% e 125% de taxa de ocupação, respetivamente). A oscilação populacional em Centro Educativo é seguida de perto pelo MNP, pois é fundamental a possibilidade de os jovens receberem um **acompanhamento personalizado e familiar** e que possa, de certa forma, compensar as insuficiências de apoio que frequentemente tinham nas comunidades de origem – o que se torna menos exequível quando, para além de faltarem recursos

<sup>106</sup> Disponível em [https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Est%C3%A1ticas/Centros%20Educativos/ce\\_12-2019.pdf?ver=2020-01-23-115448-263](https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Est%C3%A1ticas/Centros%20Educativos/ce_12-2019.pdf?ver=2020-01-23-115448-263).

humanos, se encontrem privados de liberdade mais jovens do que aqueles que a lotação do Centro permite.<sup>107</sup>

Também de acordo com dados da Direção-Geral, houve uma **diminuição total de cerca de 17% nos pedidos recebidos para execução de medidas em Centro Educativo**, quando comparado com o ano anterior. No que diz respeito à medida de internamento, essa diminuição foi de cerca de 11%. Sendo a medida de internamento a única medida tutelar educativa que não é executada em comunidade, mas em privação de liberdade, estes são, de novo, dados globalmente encorajadores, desde que, como é evidente, as medidas não institucionais sejam executadas com a proximidade e segurança exigíveis. Não obstante, o número de pedidos de execução de medida de internamento em 2019 é significativamente superior aos valores de 2015 e 2016 (ainda que inferior a 2017 e 2018; ver Quadro 3). A existência de outras **alternativas que não impliquem a colocação de jovens em Centro Educativo** – nomeadamente, a criação de unidades terapêuticas específicas para casos agudos de saúde mental e de novas alternativas na LTE, caso da medida de internamento terapêutico, como é sugerido pela própria DGRSP, e, ainda, a concretização da abertura de casas de autonomia para execução da medida em regime de supervisão intensiva fora dos Centros –, poderiam ser benéficas neste contexto, sendo alvo de comentário na análise por tópicos que se seguirá.

### QUADRO 3

#### EVOLUÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE PEDIDOS RECEBIDOS PARA EXECUÇÃO DE MEDIDA DE INTERNAMENTO EM CENTRO EDUCATIVO ENTRE JANEIRO E NOVEMBRO<sup>108</sup>

2015	2016	2017	2018	2019
90	116	144	151	134

A este propósito, o MNP vem relembrar a relevância que tem a existência de **respostas claras e apropriadas por parte de diversos sistemas de suporte do Estado e da comunidade**, como, entre outros, a saúde, a Educação, a Justiça e a Segurança Social. Com efeito, não é incomum verificar-se a coexistência, na mesma criança, da necessidade de intervenção do sistema de proteção, do sistema tutelar educativo, e também, não raras vezes, do sistema tutelar cível. É, pois, sob uma perspetiva holística, centrada no jovem e no seu contexto familiar e social, que os diversos subsistemas têm necessariamente de se articular, com vista a alcançar respostas

<sup>107</sup> Uma análise temporalmente mais afastada da evolução da população não é tão satisfatória, ainda que longe de alarmista. A evolução da lotação e ocupação total dos Centros Educativos (dados relativos ao final de cada ano) pode ser aqui observada:

Ano	Lotação	Ocupação
2015	198	151
2016	198	138
2017	152	147
2018	164	154
2019	164	154

<sup>108</sup> Dados retirados do Relatório da DGRSP supracitado.

que satisfaçam de forma plena as necessidades educativas, comportamentais, de saúde e de contexto social e familiar.

Infelizmente, pese embora a arquitetura jurídica dos diversos subsistemas pressupor e determinar uma intervenção articulada e integrada, não é incomum verificar que **essa mesma articulação não existe, ou, existindo, é insuficiente**. Esta circunstância tem expressão na transição das crianças e jovens do sistema de proteção para o sistema tutelar educativo devido à ineficácia ou à falta de respostas adequadas de outros sistemas, ficando, muitas vezes, o sistema de justiça a resolver os problemas que exigem, naturalmente, a intervenção de outros setores.

No mais, em diferentes visitas do MNP, foi relatado, com preocupação, a existência de vários casos de entrada e saída de jovens em Centro Educativo, muitas vezes em virtude de **falhas com outro tipo de medidas no âmbito tutelar educativo**, em particular do acompanhamento educativo.<sup>109</sup> Com privações de liberdade tendencialmente mais curtas, as Direções demonstraram a sua dificuldade em lidar com este tipo de situações. Por exemplo, no Centro Educativo dos Olivais, em Coimbra, a Diretora transmitiu ser complexo “fazer qualquer tipo de intervenção eficaz” nestes casos. Já no Centro Educativo Navarro de Paiva, em Lisboa, o Coordenador considerou que receber jovens nestas condições é sentido como uma pena pelos mesmos, e não como uma oportunidade. Acrescentou que são situações que se podem revelar “contraproducentes” para os jovens, dificultando um acompanhamento que se pautar por ideias de proximidade relacional, confiança e apoio. A referida articulação e melhoria de respostas conjuntas deve, então, ser uma preocupação para 2020.

Por último, no final do ano, os Centros Educativos acolhiam 137 rapazes (89%) e 17 raparigas (11%), com idades entre os 13 e os 19 anos. Mais de metade dos jovens tinha ou 16 ou 17 anos (60%). Quanto à nacionalidade, 14 eram estrangeiros (9%). Quanto à origem dos processos judiciais, 94 dos jovens (64%) foram alvo de processos em Tribunais de Lisboa.

### 5.1.3. Apreciação global

O MNP considera que a situação encontrada nos Centros Educativos em finais de 2019 apresenta **melhorias face ao passado**. Foi notória uma evolução positiva ao longo do ano, resultado de um conjunto de medidas que favorecem o bem-estar dos jovens – o aumento do número e duração de chamadas telefónicas, a possibilidade de utilização de roupas próprias independentemente da fase de progressividade em que o jovem se encontra, o esforço para melhor articulação com os serviços de saúde no âmbito de patologias do foro mental, entre outros. A Direção-Geral tem demonstrado, assim, estar consciente dos problemas e tem manifestado um claro intuito de resolução dos mesmos.

Também **o ambiente vivido nos Centros é claramente positivo**. Reconhece-se o esforço das Direções e dos demais trabalhadores em garantir um tratamento humano dos jovens, procurando incentivá-los a adotar uma postura de responsabilidade conducente a uma

<sup>109</sup> Medida tutelar não institucional prevista nos arts. 4.º, n.º 1, alínea h) e 16.º LTE.

reintegração na sociedade pacífica e frutífera. Há uma **maior abertura dos Centros ao exterior**, tanto através da promoção de contactos com a família como por meio de parcerias institucionais várias que diversificam o leque de atividades dos jovens e, por vezes, culminam na sua integração profissional após terminar a execução da sua medida. Esta maior abertura ao exterior foi possível de ser verificada em diversas visitas do MNP, onde se evidenciaram projetos de voluntariado, de ligação ao tecido empresarial e a realização de atividades culturais e lúdicas na comunidade. Os próprios jovens transmitiram ao MNP a ideia de que a sua presença nos Centros é um meio para conseguir um retorno à sociedade com ferramentas novas, fornecidas durante o período de institucionalização, que contribuirão para o seu futuro.

Não obstante, **há ainda um caminho a percorrer** para assegurar uma maior adequação das condições oferecidas em Centros Educativos. Na análise por tópicos que se segue, será dado destaque àquele que, apesar de alguns desenvolvimentos encorajadores, continua a ser o maior fator de risco para a promoção e proteção dos direitos fundamentais, na ótica do mandato do MNP, dos jovens internados em Centro Educativo: a **saúde mental**. De seguida, será dada nota de outros temas que têm merecido a atenção por parte do MNP. Destacam-se, entre outros, o défice de recursos humanos, a diminuta utilização do instituto da supervisão intensiva, a integração de rapazes e raparigas e a ocupação dos jovens.

## 5.2. Saúde mental

A problemática da saúde mental tem merecido uma atenção particular por parte do MNP<sup>110</sup>, pela sua relevância e impacto no bem-estar individual dos jovens educandos privados de liberdade. Nas visitas de 2019, o MNP continuou a deparar-se com **situações preocupantes no domínio da saúde mental**. Esta perceção é partilhada pelas Direções dos Centros. Em várias visitas, o MNP recebeu relatos da presença de jovens cujos problemas mentais são de tal forma agudos que mereceriam atenção específica, nomeadamente através do seu alojamento num outro local mais adequado. Seriam situações cuja gravidade destabilizaria o normal funcionamento do Centro. Por exemplo, no Centro Educativo de Santa Clara, foi referido que “quase todos [os jovens educandos] têm necessidades especiais”, sendo que seriam seis as situações que justificariam “outro tipo de enquadramento”, nomeadamente no plano terapêutico. Já no Centro Educativo de Santo António, a questão da saúde mental foi igualmente tida como problema central no funcionamento da instituição. Foi dito ao MNP que “apenas 10 a 20% dos jovens podem ser qualificados como delinquentes puros”, considerando-se os restantes jovens como casos relevantes de saúde mental, ainda que em graus distintos. Segundo

<sup>110</sup> Em 2015, foi solicitada a colaboração dos Centros Educativos no preenchimento de um questionário que procurou aferir os programas terapêuticos existentes disponibilizados aos jovens internados. O questionário integrava questões atinentes às patologias do foro mental e aos modelos de apoio psicológico aos educandos. As conclusões apresentadas no relatório especial então publicado, disponível em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/ce\\_mnp\\_05012017.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/ce_mnp_05012017.pdf), apontavam para deficiências no plano do diagnóstico de patologias infanto-juvenis, bem como na prevenção de condutas disruptivas. Registou-se, ainda, a existência de um défice de atuação nos jovens que apresentavam, em simultâneo, patologias do foro mental e problemas comportamentais profundos. Tal resultava, pelo menos em parte, do reduzido número de quadros médicos especializados, designadamente na área da pedopsiquiatria – problema que, hoje, se mantém. Acrescente-se que, já nesta altura, a DGRSP veiculava que estaria em fase de ultimização a criação e instalação de uma unidade terapêutica autónoma para os casos agudos de saúde mental. Contudo, volvidos quase cinco anos, a efetiva concretização desta medida ainda não se tornou uma realidade, como irá ser referido.

a Direção, cerca de um quarto dos jovens internados no Centro Educativo de Santo António **deveria estar a receber tratamento em unidade terapêutica autónoma**, se esta fosse uma realidade, em vez de estarem a cumprir medidas tutelares.

Este contexto motivou a formulação da **Recomendação n.º 1/2019**, dirigida ao Diretor-geral da Reinserção e Serviços Prisionais. Relativamente à questão da saúde mental, o MNP recomendou que a Direção-Geral instalasse, em articulação com as autoridades da Saúde e ainda durante o ano 2019, uma **unidade terapêutica destinada ao tratamento de casos agudos** de saúde mental. Em alternativa, foi sugerida a criação de valência no âmbito das unidades piloto para a prestação de cuidados continuados integrados de saúde mental. Complementarmente, o MNP recomendou à DGRSP que, em articulação com as autoridades da Saúde, **reforçasse o contingente de quadros médicos especializados**, nomeadamente de pedopsiquiatras, nos diversos Centros.

A reação da DGRSP à Recomendação do MNP foi positiva, reconhecendo a dimensão do problema e afirmando haver um número elevado de jovens em conflito com a lei que terão, igualmente, problemas na área da saúde mental. Contudo, os **resultados práticos (ainda) não são totalmente satisfatórios**. No que concerne à abertura de uma unidade terapêutica especial para casos agudos de saúde mental, a DGRSP elaborou, em dezembro de 2019, uma proposta de criação de unidade de internamento, projeto piloto a desenvolver no atual Centro Educativo da Bela Vista. A proposta foi remetida à tutela e, à data da escrita do relatório, aguardam-se desenvolvimentos para 2020. Em resposta ao MNP, foi ainda dito que se lamentava a inexistência de medida de “internamento terapêutico”, que se considerava expectável em sede de revisão da LTE, em 2015.<sup>111</sup>

No que respeita ao reforço de pedopsiquiatras, na sequência da Recomendação foi dado o aval à contratação de pedopsiquiatra pelos Centros Educativos. Não obstante, nem todos terão tido sucesso, pela **dificuldade em encontrar profissionais disponíveis e interessados**. As dificuldades não terminam aqui: segundo relatado na visita ao Centro Educativo dos Olivais, este Centro conseguiu contratar um pedopsiquiatra, o que foi considerado muito importante para o seu funcionamento, mas o mesmo iria cessar funções a partir de janeiro de 2020. Noutros Centros Educativos, casos da Bela Vista e de Santo António, o acompanhamento por pedopsiquiatra é garantido através de articulações com unidades de saúde próximas dos Centros.

A omissão de intervenção atempada e a falta de medidas conducentes a um tratamento adequado deste tipo de problemas contribui para uma conclusão indesejável: os Centros Educativos acabam por revelar-se como único espaço, nem sempre adequado, para albergar uma população composta por jovens em percurso de risco, mais do que de delinquência, e **em patamares de inimizabilidade agravada em razão da doença**. Em certos casos, tratar-se-á

<sup>111</sup> Mantém-se 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. 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 Nacional de Saúde Mental para o período 2017-2020. Esperava-se que, com a implementação do mesmo, se viesse a efetivar essa mesma prestação de cuidados continuados integrados de saúde mental aos jovens educandos, o que ainda não aconteceu. 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/RelAvPNSM\\_2017.pdf](https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/08/RelAvPNSM_2017.pdf).



de jovens doentes ao cuidado do Estado, sem que lhes seja atribuído tal estatuto, em razão da ausência de opções válidas de tratamento.<sup>112</sup>

### 5.3. Recursos humanos

Ao longo do tempo, o MNP, através do desenvolvimento da sua atividade, foi constatando e assinalando a **escassez de recursos humanos** nos Centros Educativos, algo especialmente relevante atentas as finalidades educativas da medida de internamento. Esta constatação não impediu, ainda assim, que se fosse igualmente registando um bom ambiente generalizado nestas instituições, como ficou claro, por exemplo, nas visitas aos Centros Navarro de Paiva e Padre António Oliveira.

Considerando a totalidade do pessoal dos Centros Educativos — diretor, técnicos superiores, supervisores, técnicos profissionais, professores, formadores e seguranças —, sobressai a **falta de Técnicos Profissionais de Reinserção Social** (TPRS). Sendo problema generalizado ao sistema, a situação mais crítica foi notada no Centro Educativo Navarro de Paiva, em dezembro de 2019, a ponto de ter sido delineado um plano de contingência, por manifesta falta de TPRS. Com efeito, dos 24 monitores necessários (oito por unidade), a instituição apenas dispunha de 17 — e ausências por motivos médicos ou outros imponderáveis chegaram a reduzir o número a 13. Não obstante ser de realçar a capacidade da Direção em minorar os problemas e as dificuldades criadas por esta falta de recursos, não pode deixar de ser assinalada a essencialidade desta situação ser superada rapidamente.

Com efeito, a falta de TPRS é geradora de problemas na organização das unidades (por exemplo, na organização da vigilância noturna) e da própria instituição (necessários para acompanhar jovens ao exterior). Igualmente graves, contudo, são as consequências que se fazem sentir no plano do **exercício dos direitos dos jovens**, como quanto à realização de telefonemas com a família, aos contactos com o exterior ou à prática de atividades desportiva, aspectos em relação aos quais a ausência de técnicos pode provocar restrições ou limitações indesejadas e desnecessárias.

Por outro lado, pode ficar comprometida “a interiorização de valores conformes ao direito e a aquisição de recursos que lhe permitam, no futuro, conduzir a sua vida de modo social e juridicamente responsável” (art. 1.º, n.º 1, do Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos) se tivermos presente que o conjunto de **funções que desempenham os monitores não se limitam ao acompanhamento e vigilância dos jovens**, durante o dia, no período noturno e em deslocações externas, ou à manutenção da ordem e da disciplina no Centro. Na verdade, não pode esquecer-se que incumbe também aos TPRS, ao mesmo tempo, a transmissão de valores e regras de comportamento social e juridicamente integrado, o desenvolvimento de ações relacionadas com a preparação e execução de programas de despiste e orientação vocacional, de formação escolar e profissional, de promoção da saúde, de animação sociocultural

<sup>112</sup> Cf. as recomendações do CPT nesta matéria no âmbito do documento *Children's rights and the European Committee for the Prevention of Torture*, 2012, pág. 22, em <https://rm.coe.int/168045d229>.

e desportivos. É ainda sua função zelar pela alimentação, higiene, segurança e bem-estar dos educandos, para além de colaborar na preparação, execução e avaliação do projeto educativo pessoal dos jovens.

Paralelamente, é imperioso reconhecer os efeitos nefastos para os próprios profissionais e o **aumento do desgaste, físico e psicológico**, a que ficam sujeitos. Não surpreenderam, por isso, as referências — como as que foram feitas na visita ao Centro Educativo Navarro de Paiva — a tal acentuado desgaste que os próprios profissionais sofrem. Tal é o principal motivo para que não considerem a carreira apelativa e para que procurem alternativas ao trabalho nos Centros.

Estando, em regra, garantida apenas a presença de **um elemento por cada unidade residencial**, quando o funcionamento normal dos serviços pressuporia a presença de dois elementos em simultâneo, nada de novo há assinalar relativamente ao(s) ano(s) transato(s). Importa destacar que, pese embora estas sérias dificuldades, verificou-se a ausência de referências, diretas ou indiretas, não só a maus-tratos como a outros aspetos potencialmente conflituantes na vida da instituição, o que também se deve, em grande medida, às qualidades profissionais e humanas daqueles que desempenham as respetivas tarefas nestas condições adversas.

## 5.4. Contactos com o exterior

A **necessidade de melhorar e de alargar os contactos com o exterior** foi o segundo aspeto vincado na Recomendação n.º 1/2019. Encontrando-se numa fase inicial das suas vidas, os comportamentos delinquentes dos jovens que se encontram em Centro Educativo indicam a existência de necessidades específicas educativas às quais se deve responder durante a própria execução das medidas. Os contactos com o exterior, nomeadamente com a família, são, por norma, fundamentais neste período particularmente complexo da vida do jovem educando. Assim, a manutenção de elos afetivos e de ligação com o mundo exterior apresenta-se crucial para a efetiva reinserção do jovem após terminar a sua privação de liberdade. Salvaguardando situações críticas e limitações identificadas pelo Tribunal, deve incentivar-se a manutenção e desenvolvimento de relações com o exterior, de forma a atenuar os efeitos nocivos decorrentes da exclusão associada à institucionalização do jovem.

Este contexto e preocupação haviam sido reforçados pelos **relatos dos jovens**, recebidos durante as visitas do MNP a Centros Educativos anteriores à formulação da Recomendação. Era queixa frequente o reduzido tempo para realização e recebimento de chamadas telefónicas do exterior<sup>113</sup>, tal como a ausência de alternativas para contacto mais próximo com as famílias por parte dos jovens que não recebiam visitas com a frequência desejada – muitas vezes em virtude da distância geográfica entre o Centro Educativo e a residência da família.

Tendo por base esta realidade, o MNP recomendou à DGRSP a **revisão imediata dos tempos de realização e receção de chamadas telefónicas dos jovens**, promovendo o aumento

<sup>113</sup> Apesar do número e duração das chamadas poder, na altura, variar de acordo com o regime de execução da medida e da fase em que se o jovem educando se encontrava, era, por norma, permitido aos jovens efetuar duas chamadas semanais (com duração de três minutos cada) e receber três (com duração de cinco minutos).

da sua frequência e da sua duração, não discriminando em função de regimes ou faseamento da medida e não podendo o comportamento dos jovens ser critério para prejudicar, apenas para recompensar, quem se encontre no Centro Educativo. Recomendou-se, também, a **implementação de meios alternativos de contacto por videochamada**. Com base na resposta elaborada pela Direção de Serviços de Justiça Juvenil (DSJJ) e homologada pelo Diretor-geral da DGRSP, estas recomendações foram aceites. As visitas de seguimento do MNP confirmaram a rápida e bem-sucedida **concretização das mudanças propostas**, ainda antes de passarem a estar refletidas no Regulamento Interno, em virtude das alterações que entraram em vigor a 24 de setembro de 2019.

Em concreto, o atual art. 75.º, n.º 2, do **Regulamento Interno dos Centros Educativos** fixou a frequência de três chamadas recebidas e três chamadas efetuadas, com a duração de cinco minutos cada, e sem qualquer distinção por regime de execução da medida ou fase de progressividade. Os jovens têm ainda direito à realização de uma chamada extra, como prémio decorrente do seu comportamento. Houve, assim, um acréscimo significativo do tempo de contacto disponível para os jovens, algo que o MNP vê como um primeiro e sólido passo para um progressivo aumento destes contactos no futuro.<sup>114</sup>

Também foi acrescentado ao mesmo artigo, no seu n.º 3, a **possibilidade de realização de videochamadas, até 20 minutos**, nos casos em que as famílias dos jovens não consigam deslocar-se aos Centros. Neste âmbito, o MNP congratula-se pelo facto de se ter disponibilizado um computador para cada Centro que permite a comunicação por *Skype* dos jovens com as famílias. Na prática, segundo foi observado pelo MNP, a utilização deste meio informático tem acontecido uma vez a cada duas semanas, com flexibilização a nível do tempo de conversa. Se a regularidade poderia ser maior – pensa-se, desde logo, na periodicidade semanal –, esta flexibilização do tempo é positiva se se garantir que é aplicada de maneira uniforme, de modo a não criar perceções de favorecimento.

As vantagens identificadas neste capítulo recolheram consenso entre os responsáveis dos Centros e os próprios jovens. Se, antes, era invariavelmente referido o problema do contacto com as famílias nas conversas como os jovens, essa recorrência diminuiu consideravelmente nas visitas posteriores às alterações referidas. Os jovens referiram estar agora mais calmos por terem oportunidade de “saber o que se passa lá em casa” com maior regularidade. O MNP teve, ainda, oportunidade de conversar com o jovem que inaugurou o sistema de videochamada a nível nacional, com um contacto com a família que se encontrava na Madeira. Segundo o próprio, para quem o mais difícil da privação de liberdade era estar longe da família, anteriormente “era só ouvir a voz, [agora] é outra coisa por estar a ver a minha mãe.”

Em suma, a rápida e eficaz implementação das recomendações do MNP no que concerne ao contacto com o exterior e a abertura demonstrada pela Direção-Geral de ir mais longe no futuro merecem, obviamente, uma avaliação extremamente positiva.

---

<sup>114</sup> O MNP sabe que, por questões associadas ao défice de pessoal, é, por vezes, difícil de assegurar a realização de mais chamadas telefónicas, em particular em certos horários mais requisitados. Daí que estes aumentos devam ser progressivos para permitir que o funcionamento do Centro se adapte às mudanças.

## 5.5. Quotidiano: acolhimento, regimes mistos, faseamento e execução da medida

O **procedimento de admissão dos jovens nos Centros não é unívoco**, ora processando-se através de quarto de isolamento (por períodos mais ou menos prolongados)<sup>115</sup>, ora resultando na integração no grupo a que corresponde o regime e a fase em que se encontra.<sup>116</sup> Neste contexto, sobressai a dúvida sobre a finalidade da medida e sobre a sua utilidade no âmbito do procedimento de reinserção, que reconhecidamente começa no primeiro dia do internamento em Centro Educativo. Note-se que as orientações internacionais nesta matéria prescrevem que o **confinamento de jovens em espaço isolado** é uma medida suscetível de comprometer o respetivo bem-estar físico e mental, recomendando-se a sua utilização com caráter excecional e em contexto temporal máximo de três dias.<sup>117</sup> São situações que podem ter repercussões prejudiciais no desenvolvimento do jovem, designadamente se o confinamento consubstanciar uma restrição desproporcionada e injustificada ao seu direito a viver com outros educandos. Se, nos dias de hoje, temos por pacífica a ideia de que “há que substituir a duração do internamento pela qualidade do internamento”<sup>118</sup>, o MNP sustenta que **o processo de autonomização do jovem se inicia com o próprio acolhimento**, terminando nos derradeiros instantes da execução da medida. Só em tal enquadramento se poderá afirmar com clareza que educar para o direito é educar para a autonomia dos educandos.

Outra questão conexa é a da concordância prática entre os **regimes de execução da medida** de internamento em Centro Educativo previstos na lei – aberto, semiaberto e fechado – e o **faseamento progressivo de intervenção**, definido no projeto de intervenção educativa de cada Centro.<sup>119</sup> Independentemente do regime de execução, o faseamento da intervenção tem em vista o possibilitar ao educando, de acordo com o seu projeto educativo pessoal, o adquirir de maior liberdade e autonomia. O faseamento da intervenção traduz-se num sistema de progressiva aquisição de privilégios baseado no mérito, aferido, entre outros, pela aquisição de competências.<sup>120</sup> Ora, com base no faseamento, pode haver limitações às saídas autorizadas para o exterior que não estão relacionadas com o regime de execução da medida do jovem, como discutido nas visitas aos Centros Educativos Navarro de Paiva e da Bela Vista. Para ilustrar, pode suceder que um jovem a cumprir medida de internamento em regime semiaberto tenha um regime de visitas a casa mais favorável do que um jovem em regime aberto, em função do maior adiantamento do seu projeto individual. É necessário, então, garantir-se a

<sup>115</sup> Como verificado na visita ao Centro Educativo de Santo António.

<sup>116</sup> Como verificado na visita ao Centro Educativo de Santa Clara.

<sup>117</sup> Veja-se o 18.º Relatório Geral do CPT, parágrafo 26, *apud Children's rights and the European Committee for the Prevention of Torture*, 2012, pág. 17, cit. Vd. o ponto 28 das denominadas «Regras de Havana» - Regras das Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 45/113, de 14 de dezembro de 1990, em <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/regrasprotecaojovens.pdf>.

<sup>118</sup> Anabela Miranda Rodrigues, “Repensar o Direito de Menores em Portugal - Utopia ou Realidade?”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 7, Fasc. 3.º, julho-setembro.

<sup>119</sup> Como previsto no art. 162.º da LTE e no art. 12.º do Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 323-D/2000, de 20 de dezembro. São quatro as fases progressivas de execução da medida.

<sup>120</sup> Os critérios que norteiam a evolução no sistema de faseamento e progressividade estão previstos no art. 52.º do Regulamento Interno dos Centros Educativos.

adequada ponderação técnica, em razão do caso, no que toca à progressão do jovem, para garantir um equilíbrio entre o regime de execução da medida e o seu faseamento. Esta é a forma de garantir que uma eventual dissonância entre o estatuto jurídico do jovem e a sua evolução no âmbito da aquisição de competências não seja prejudicial ao desenvolvimento de ligações sociais dos jovens privados da sua liberdade.

O faseamento tem, ainda, repercussão na própria vida dos jovens no Centro Educativo, ao influir nos **objetos pessoais que os jovens podem ter no quarto**. O Regulamento Interno prevê, no seu art. 64.º, que apenas se possa ter até dez fotografias, livros e certos produtos de higiene durante a fase 1. Apenas na fase 2 é que se pode ter um rádio e revistas. Apesar de o MNP considerar educativo e responsabilizante este regime de evolução na aquisição de privilégios, não deixa, ao mesmo tempo, de estar preocupado com alguns aspetos considerados como “privilégios” a conquistar em fases mais avançadas, e que, no entender do MNP, podem ser essenciais logo na fase de chegada. Passando os jovens muitas horas encerrados nos seus quartos, nomeadamente à noite, a companhia de um rádio ou de revistas pode ser importante para “ocupar a cabeça”, como relatado por um dos educandos com quem o MNP falou. Tal ganha maior relevância face ao momento mais inicial de internamento, frequentemente considerado como a fase mais difícil de execução da medida. No mais, apenas na fase 2 é que há acesso a (três) objetos de decoração do quarto e a um pente ou escova, elementos que podem ser importantes no plano da autoestima e da identidade do jovem.

Por último, o **fim da separação entre rapazes e raparigas** nos Centros que acolhem jovens do género masculino e feminino – Navarro Paiva e Santa Clara –, é um aspeto positivo a destacar. Refletindo o Modelo para a Igualdade e Não Discriminação, adotado pelo Ministério da Justiça, a progressiva integração dos jovens que o MNP pôde observar contribui para uma dinâmica de institucionalização que melhor reflete a convivência em sociedade e, assim, permite um desenvolvimento adequado dos jovens que aí se encontrem privados da sua liberdade. Esta circunstância poderá facilitar a reintegração dos jovens em sociedade e diminuir perceções de estigma e diferenciação face aos restantes rapazes e raparigas no futuro.

A frequência conjunta de atividades lúdicas e educativas, bem como dos espaços comuns do Centro e de saídas ao exterior, é **implementada faseadamente**. Segundo o Diretor do CE Navarro Paiva, após 18 anos de funcionamento segregado, é necessário concretizar as mudanças de forma progressiva, para evitar algumas resistências pontuais que possa haver da parte dos trabalhadores e favorecer a adaptação a esta nova realidade. O MNP concorda com esta linha de atuação, reforçando a sua posição de que vivências que sejam demasiado distantes da realidade do mundo exterior são prejudiciais, privando os jovens de interações típicas que contribuem para o seu normal desenvolvimento pessoal. De notar que, como seria expectável, os jovens demonstraram vontade de aumentar a velocidade desta integração, de forma a reproduzir o convívio a que estavam habituados antes da sua colocação em Centro Educativo.

## 5.6. Supervisão intensiva

No que concerne a períodos de supervisão intensiva, onde se permite a execução de medida de internamento em meio natural **por um período que não pode ser superior a metade do tempo de duração da medida**<sup>121</sup>, o MNP verificou haver referência a casos bem-sucedidos em diferentes Centros. É uma prática, hoje, assimilada. A título de exemplo, no Centro Educativo dos Olivais foi referido que todos os jovens são efetivamente avaliados a meio da medida, podendo passar a cumpri-la em regime de supervisão intensiva quando tal se mostrar adequado. Já na visita ao Centro Educativo Navarro de Paiva foi dada nota de que todas as situações de jovens que se encontram em condições de executar parte da medida de internamento em supervisão intensiva são discutidas em sede conselho pedagógico.

Todavia, a supervisão intensiva, que foi consagrada inicialmente na alteração da Lei Tutelar Educativa introduzida pela Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro, para aumentar as hipóteses de sucesso de integração e prevenir a reincidência dos jovens saídos de centros educativos, **apenas tem tido aplicação pontual e limitada**. Segundo informações da DGRSP, o número de casos em que os jovens têm períodos de supervisão intensiva durante a execução de medidas de internamento é manifestamente baixo. Tal é particularmente preocupante se tivermos presente que a medida visa, exatamente, aferir o nível de competências adquiridas pelos jovens em meio institucional e verificar os seus comportamentos sociais e pessoais, como refere o n.º 1 do art. 158.º-A LTE, para além de permitir o cumprimento de parte das medidas de internamento em meio comunitário.

Um dos motivos para esta limitada concretização de períodos de supervisão intensiva é o facto de os mesmos, quando acontecem, serem materializados através do **regresso ao meio familiar**. Apesar de, *prima facie*, poder pensar-se que esta reinserção no meio familiar seria benéfica para os jovens, os relatos recebidos pelo MNP apontam, frequentemente, noutro sentido. O ambiente de origem dos educandos é, infelizmente, tido como um dos problemas que contribuíram para o circunstancialismo conducente ao internamento do jovem em Centro Educativo. Daí que, na análise do caso concreto, se possa concluir que seria contraproducente um regresso antecipado do jovem a casa.

As alternativas, contudo, não existem: a **ausência de casas de autonomia**, como previstas no n.º 5 do art. 158.º-A LTE, tem, neste contexto, inviabilizado o aumento do número de situações de supervisão intensiva.<sup>122</sup> Aproveitar as virtualidades da supervisão intensiva permitiria não apenas reduzir os tempos de permanência nos Centros Educativos, mas também o número de jovens internados durante um determinado período. Esta diminuição de lotação permitiria, por seu turno, um acompanhamento mais personalizado dos jovens, face ao diminuto número de TPRS já referenciado.

<sup>121</sup> Cf. art. 158.º-A LTE. Segundo o seu n.º 5, a supervisão intensiva “é executada em meio natural de vida ou, em alternativa, e sempre que possível, em casa de autonomia, gerida pelos próprios serviços de reinserção social, por entidades particulares sem fins lucrativos, ou por organismos da Segurança Social, mediante formalização de acordos de cooperação, assegurando-se em qualquer caso a supervisão do período pelos serviços de reinserção social”.

<sup>122</sup> Segundo relatos recebidos nas visitas, está prevista para 2020 a abertura de casas de autonomia geridas pela Santa Casa da Misericórdia, em Lisboa e no Porto, e pela Kairos (Cooperativa de Incubação de Iniciativas de Economia Solidária), nos Açores. O MNP seguirá de perto a eventual concretização da abertura destes espaços, que fortemente encoraja.

Por último, é **igualmente fundamental a concretização de instalação de residências de transição** destinados a jovens saídos de Centros Educativos, dando cumprimento à Lei Tutelar Educativa e ao Decreto-Lei n.º 42/2018, de 12 de junho e indo ao encontro da recomendação que o MNP formulou em 2015. Esta seria uma forma adicional de garantir, com intervenção dos serviços de reinserção social, um regresso à liberdade e integração em meio natural de vida devidamente apoiado, procurando-se prevenir o regresso a hábitos nefastos e eventuais situações de reincidência.

\*



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**  
Na defesa dos cidadãos





## 6. Participação e divulgação institucional

O ano de 2019 ficou marcado pelos diálogos entretecidos entre o MNP e diversos organismos internacionais. Como referido no Relatório de Atividades do Provedor de Justiça, a Provedoria de Justiça, também na qualidade de Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH) e MNP, **participou na avaliação do Estado Português** por organismos ligados às Nações Unidas, em Genebra, em três momentos, tendo apresentado os seguintes textos:

- Relatório Alternativo do Provedor de Justiça sobre a Implementação da Convenção dos Direitos da Criança no processo de avaliação do 5.º e 6.º Relatórios Periódicos de Portugal<sup>123</sup>;
- Declaração do Provedor de Justiça na Pré-Sessão do 3.º ciclo de avaliação de Portugal no Mecanismo de Revisão Periódica Universal<sup>124</sup>;
- Relatório Alternativo do Provedor de Justiça sobre a Implementação da CAT no processo de avaliação do 7.º Relatório Periódico de Portugal.<sup>125</sup>

Em todos estes momentos, como descrito em detalhe no mencionado relatório, foram referidos diversos aspetos relacionados com a atividade e preocupações do MNP, nomeadamente no que respeita à situação das prisões e direitos dos reclusos, à detenção de migrantes e à escassez de recursos do MNP.

No mais, tendo uma delegação do **CPT** realizado uma visita *ad hoc* a Portugal em dezembro de 2019, o MNP reuniu-se com a mesma, debatendo as principais evoluções e os desafios de futuro no âmbito da privação de liberdade em Portugal. O MNP marcou presença, ainda, na reunião final, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, onde o CPT apresentou as suas conclusões preliminares.

Vários membros do MNP participaram, ainda, em **atividades de formação e investigação**:

- Projeto “REDRESS: *Pre-Trial and immigration detention*”, financiado pela União Europeia, e destinado a melhorar o acesso à justiça para as vítimas de crimes em contexto detentivo, no âmbito das Diretivas 2012/29/UE e 2004/80/EU (setembro, Haia);
- Projeto “*Working towards harmonised detention standards in the EU*”, destinado a apoiar o papel dos MNP da União Europeia, com o objetivo de promover condições de detenção harmonizadas e respeitadora dos direitos humanos, no contexto da aplicação dos instrumentos comunitários sobre reconhecimento mútuo em matéria criminal. No âmbito deste projeto, os visitantes do MNP participaram em duas formações sobre os seguintes temas:

<sup>123</sup> Disponível em: [https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rel\\_Alternativo\\_CRC.pdf](https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rel_Alternativo_CRC.pdf)

<sup>124</sup> Disponível em: [https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Statement\\_UPR.pdf](https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Statement_UPR.pdf)

<sup>125</sup> Disponível em: [https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Contribution\\_CAT\\_Oct\\_.pdf](https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Contribution_CAT_Oct_.pdf)

- Fortalecimento dos direitos das pessoas suspeitas ou acusadas em processo criminal: o papel das INDH (outubro, Viena);

- Tratamento de pessoas em situação de vulnerabilidade (novembro, Sofia);

- Aniversário dos 30 anos do Conselho da Europa, onde foi, igualmente, promovida pela APT a formação "*Safeguards in the first hours of police custody*" (novembro, Estrasburgo)

No âmbito de cooperação com países de língua oficial portuguesa, o MNP levou a cabo uma **ação de formação na Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania de Cabo Verde**, designada como MNP daquele país em 2018. A formação incluiu um módulo destinado aos membros do MNP cabo-verdiano, no âmbito do qual foram partilhadas boas práticas sobre a realização de visitas a locais de detenção, o tratamento de grupos em situação de maior vulnerabilidade e a produção de relatórios e de recomendações.

\*



**PROVEDOR  
DE JUSTIÇA**

Na defesa dos cidadãos



## **PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS**

## 7. Principais siglas e abreviaturas

APAV	Associação Portuguesa de Apoio à Vítima
APT	Associação para a Prevenção da Tortura
CAT	Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Degradantes ou Desumanos
CCTV	Circuito Fechado de Televisão
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CEP	Código da Execução das Penas e Outras Medidas Privativas da Liberdade
CIT	Centro de Instalação Temporária
CITA	Centro de Instalação Temporária de Almoçagem
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
DSJJ	Direção de Serviços de Justiça Juvenil
EECIT	Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária
ENNHRI	Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos
HPSJD	Hospital Prisional de São João de Deus
JRS	Serviço Jesuíta aos Refugiados
LTE	Lei Tutelar Educativa
MNP	Mecanismo Nacional de Prevenção
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
RGEP	Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SPACE I	Relatório de Avaliação da Estatística Anual Penal Europeia
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