

**Sua Excelência
o Ministro da Solidariedade
e da Segurança Social
Praça de Londres, nº 2 – 16º
1049- 056 LISBOA**

Sua referência

Sua comunicação

Nossa comunicação
Proc. **P-07/10**

Assunto: *Estabelecimentos sociais de idosos.*

No ano de 2010, nos termos do artigo 21.º n.º 1 do Estatuto do Provedor de Justiça, determinei a realização de acções inspectivas a alguns estabelecimentos sociais integrados (lares de idosos sob gestão directa e indirecta do Estado), bem como às actividades de acompanhamento técnico e de fiscalização do Instituto da Segurança da Segurança Social, IP (ISS, IP).

Entretanto, já em momento posterior à realização das várias visitas inspectivas, verificaram-se vários factos:

- a) a cedência dos estabelecimentos integrados sob gestão directa do Centro Distrital de Lisboa do ISS, IP à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), a quem ficou confiada a gestão dos respectivos equipamentos e respostas sociais;
- b) o Governo fez constar no respectivo *Programa* e, posteriormente, no *Plano de Emergência Social*, várias medidas no sentido de prosseguir a transferência dos equipamentos sociais sob gestão directa do Estado para IPSS ou Misericórdias e proceder à *alteração, clarificação e simplificação da legislação e dos guiões técnicos* sobre as *respostas residenciais para idosos*, garantindo o acolhimento

de um número maior de idosos nos equipamentos (aumento do número de vagas).

- c) Em 28 de Setembro de 2011 foi publicado o Decreto-Lei n.º 99/2011, que veio alterar o regime de licenciamento e fiscalização da prestação de serviços e dos estabelecimentos de apoio social, regulado pelo Decreto-Lei n.º 64/2007, de 14 de Março, contemplando mecanismos de simplificação e agilização do regime de licenciamento.

Por conseguinte, no decurso da acção inspectiva e da elaboração do respectivo relatório final, verificaram-se várias alterações políticas, de gestão e até legislativas, que, em certa medida, comprometem a respectiva oportunidade.

De qualquer modo, considerando que o papel que cabe aos lares de idosos é evidenciado pelos vários documentos produzidos pelo actual Governo como prioridade de intervenção, permito-me deixar aqui alguns contributos para essa reflexão e mudança, submetendo à consideração de Vossa Excelência algumas preocupações que retirei da experiência das acções inspectivas realizadas e das queixas que tenho recebido sobre o funcionamento e organização deste tipo de estabelecimentos sociais.

Neste contexto, faço notar que:

1. Subsistem incongruências legislativas que a recente revisão do Decreto-Lei n.º 64/2007 (pelo Decreto-Lei n.º 99/2011, de 28 de Setembro) não logrou superar e que são fortemente condicionadoras da acção de fiscalização do ISS, IP.

Em primeiro lugar, verifico que se manteve na íntegra a remissão feita no artigo 45.º, n.º 1 do Decreto-Lei 64/2007 para o regime sancionatório previsto no Decreto-Lei n.º 133-A/97, de 30 de Maio, no domínio do “licenciamento da actividade”, subsistindo, assim, as seguintes dificuldades de aplicação:

- a) Para além da notória desactualização do valor das coimas, a remissão para um regime sancionatório delineado por referência a estatuições estabelecidas de modo diferente no diploma anterior gera necessariamente constrangimentos na sua aplicação, atentas as especiais exigências decorrentes do princípio da legalidade em matéria de direito sancionatório e, concretamente, as modalidades de interpretação da lei autorizadas neste âmbito;
- b) A expressa referência à matéria do “licenciamento”, contida na remissão para o regime sancionatório anterior, legitima que se duvide da possibilidade de considerar tal regime aplicável noutros domínios, como o do funcionamento dos estabelecimentos, porquanto estando em causa um regime sancionatório é vedado o recurso à interpretação extensiva e à interpretação analógica;
- c) A mesma restrição do regime contra-ordenacional à matéria do “licenciamento” torna duvidosa a sua aplicação às IPSS com acordos de cooperação, uma vez que estas não estão sujeitas ao regime de licenciamento constante do Decreto-Lei n.º 64/2007.

As necessidades de clarificação e uniformização, nesta matéria, são tanto maiores quanto o quadro normativo aplicável comporta considerável indefinição, geradora de dúvidas de aplicação em aspectos que não podem deixar de se ter por relevantes.

Por outro lado, é premente a necessidade de suprir as deficiências de regulamentação do Decreto-Lei n.º 64/2007, prevista no seu artigo 5.º, quanto às “*condições técnicas de instalação e funcionamento dos estabelecimentos*”.

Não tendo sido, até ao presente, no essencial, aprovada a aludida regulamentação, tem sido aplicado o Despacho Normativo n.º 12/98, de 25 de Fevereiro, regulamento produzido ao abrigo da legislação revogada (Decreto-Lei n.º 133-A/97), seguindo-se, pois, a tese, que encontra acolhimento em alguma doutrina, de que o regulamento complementar ou de desenvolvimento

não caduca com a revogação da lei habilitante, se e na medida em que for compatível com a nova disciplina legal.

Entendo, porém, que, para além da necessidade de actualização de normas regulamentares aprovadas há mais de dez anos, é essencial fazer coincidir o âmbito de aplicação subjectivo das referidas normas com o diploma que as mesmas pretendem regulamentar. Na verdade, a questão que hoje se coloca é a de saber se as actuais normas regulamentares são aplicáveis às IPSS, já que o Decreto-Lei n.º 133-A/97, cujo regime desenvolveram, excluía expressamente do seu âmbito de aplicação “os estabelecimentos das instituições particulares de solidariedade social em relação aos quais hajam sido celebrados acordos de cooperação com os centros regionais de segurança social” [art. 3.º, alínea a)].

2. A opção do Governo pela transferência de gestão dos estabelecimentos de gestão directa e a recente adopção do deferimento tácito como regime regra no licenciamento da actividade lucrativa (prevista no artigo 17.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 64/2007, de 14 de Março, na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 99/2011, de 28 de Setembro) torna imperiosa a necessidade de reforçar os meios afectos à apreciação dos processos de licenciamento, bem como ao acompanhamento técnico e à fiscalização, tanto mais que o prazo aí previsto é de apenas 30 dias.
3. Ainda, considerando o propósito, enunciado no *Plano de Emergência Social*, de simplificação dos guiões técnicos, não posso deixar de mencionar aqui que este órgão do Estado observou, durante o trabalho realizado, o esforço de uniformização e de objectivação dos referenciais da actividade de acompanhamento técnico dos equipamentos sociais, traduzido não apenas na elaboração de guiões técnicos e de manuais de qualidade, mas também na sua divulgação e aplicação pelas equipas que asseguram o acompanhamento técnico daqueles equipamentos. Este esforço, que constituiu uma parte relevante e meritória do trabalho do ISS, IP nos últimos anos (designadamente dos centros distritais), não deve ser subestimado. Igualmente, não deve ser

esquecida a necessidade de estender o esforço de parametrização à actividade de fiscalização.

4. A intenção de alterar a lei e os guiões técnicos, de modo a permitir o aumento do número de vagas nos estabelecimentos instalados, deverá ter em consideração a necessidade de garantir condições de alojamento dignas, confortáveis e seguras, evitando situações de sobrelotação de quartos e/ou de quartos que não garantam a privacidade e a qualidade de vida do idoso. A concentração e massificação nos lares compromete o ambiente calmo, confortável e humanizado que deve ser apanágio deste tipo de estabelecimentos.
5. Resulta evidente que mais do que um simples local de acolhimento de idosos, os lares são hoje estruturas que devem assegurar respostas concertadas de diferentes serviços, nomeadamente no que concerne a cuidados de saúde e à ocupação e animação sócio-cultural. Verifica-se que os lares acolhem hoje cada vez mais idosos dependentes e durante mais tempo, pelo que são chamados a prestar especiais cuidados continuados de saúde. Esta realidade criou, por isso, novas exigências, quer quanto aos cuidados médicos e de enfermagem, quer quanto a outros apoios especializados. A preservação da saúde e do bem-estar do idoso institucionalizado exige ainda intervenções complementares, designadamente ao nível da psiquiatria, da fisioterapia, da psicologia e da terapia da fala. Para além do estímulo às actividades ocupacionais e de animação sócio-cultural para os idosos em geral, importa assegurar actividades específicas para os mais dependentes. A revisão da legislação e dos guiões técnicos deverá também reflectir e concretizar estas preocupações.
6. Neste contexto ainda, cumpre salientar que a avaliação da actividade dos lares deve ter em especial atenção a prestação de cuidados de saúde. Não basta a simples verificação dos *ratios* de pessoal especializado afecto ao exercício destes funções e de outros aspectos de natureza formal, impondo-se garantir a avaliação da qualidade e adequação dos cuidados de saúde. Neste sentido,

afigura-se relevante uma boa articulação com as entidades com competência na avaliação dos cuidados de saúde, designadamente com a Inspeção-Geral das Actividades em Saúde (IGAS).

7. É consabido que para o conforto, o bem-estar, a mobilidade e a qualidade de vida dos idosos institucionalizados em muito contribuem as condições das infra-estruturas (o edificado) dos próprios lares que, por isso, devem ser adequadas ao enquadramento dos idosos. A dimensão e a adequação dos espaços privados e comuns, a respectiva conservação e manutenção, a acessibilidade e a circulação (sobretudo quando se está perante pessoas dependentes ou de mobilidade reduzida, nomeadamente utilizadores de cadeiras de rodas), bem como a garantia de condições de segurança (planos de segurança contra incêndios) são imperativos para o adequado funcionamento deste tipo de estabelecimentos.
8. A propósito desta última observação e preocupação, importa salientar que, das visitas inspectivas realizadas pela Provedoria de Justiça, resultou a evidência de problemas estruturais dos edificados de alguns lares, especialmente no Centro de Apoio Social de Lisboa (CASL), no Lar Monte dos Burgos (Porto) e na Mansão de Santa Maria de Marvila (Lisboa)¹. A natureza dos problemas detectados e a sua gravidade justificam uma referência expressa (ainda que breve) a cada um dos equipamentos.

A situação mais grave foi observada no CASL, na medida em que os três pavilhões de origem industrial (Residências Jardim, Rosa e Cabeção) correspondem a espaços amplos com a configuração de armazéns, convertidos em quartos e apartamentos, cuja arquitectura se revela totalmente desadequada para o alojamento de pessoas idosas e demais utentes. Para além de os pavilhões estarem em muito mau estado de conservação, os materiais de construção utilizados são desadequados e com comportamento

¹ Estes dois últimos são estabelecimentos integrados de gestão indirecta, a cargo, respectivamente, do Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores da Segurança Social do Porto e da Fundação D. Pedro IV.

térmico deficiente, sendo também insuficientes os vãos para o exterior, que só existem na fachada principal e nalgumas fachadas posteriores, pelo que a generalidade dos quartos carece de ventilação, arejamento e insolação directa. Só uma intervenção profunda permitiria dotar o CASL de adequadas condições de habitabilidade, conforto e privacidade.

No caso da Mansão de Santa Maria de Marvila, constatou-se estar instalado num antigo convento que, embora adaptado à actividade de lar, apresenta alguns constrangimentos, designadamente pelo facto de os quartos estarem instalados num piso superior, dificultando a circulação dos utentes no interior do edifício. Com efeito, a configuração actual do mesmo não proporciona aos seus residentes e trabalhadores condições adequadas de habitabilidade e de funcionamento. De facto, só os idosos autónomos conseguem circular entre pisos, aproveitando os espaços exteriores (claustro e estruturas envolventes), frequentando o bar, o refeitório, outras salas e zonas comuns. Os restantes idosos, cerca de 100 pessoas, viviam praticamente confinados às Unidades onde residem, verdadeiras “ilhas”².

Já no Lar Monte dos Burgos, o problema maior a este nível verificava-se com um dos edifícios em que apenas uma parte estava habitável e em funcionamento (Pavilhão Reconstruído) e a outra, embora isolada, encontrava-se abandonada e degradada. Este edifício devoluto e com obras inacabadas levou a tornar duradoura uma situação concebida como provisória, ou seja, o alojamento de vários idosos em duas denominadas “enfermarias”, a funcionar em sistema de *open space*, sem condições adequadas de acolhimento permanente.

² Faz-se notar que apenas uma das alas é servida por elevador monta-macac, existindo outros dois elevadores onde só cabe um utente em cadeira de rodas, se retirado o suporte para os pés. Como alternativa, o acesso entre pisos é feito através das escadas, quer em pedra, quer em madeira, com elevado número de degraus e acentuada inclinação, o que é incómodo e perigoso, condicionando a segurança dos idosos.

Por outro lado, verificou-se, nos referidos três lares³, a instalação de quartos em pavilhões ou unidades compartimentados com divisórias de altura inferior ao pé direito que não garantem privacidade aos utentes.

Nenhum dos lares visitados apresentava plano de segurança contra incêndios, devidamente aprovado pela Autoridade Nacional de Protecção Civil.

Estas são algumas das preocupações que não posso deixar de submeter à ponderação de Vossa Excelência, na certeza de que não deixará de as ter em consideração no anunciado processo de revisão da legislação e guiões técnicos sobre o acolhimento de idosos em estruturas residenciais. De igual modo, estou convicto que Vossa Excelência providenciará pela apreciação e resolução dos problemas relativos às infra-estruturas dos estabelecimentos referidos no ponto 8.

Queira aceitar, Senhor Ministro, os meus melhores cumprimentos.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

(Alfredo José de Sousa)

³ Concretamente, nos pavilhões Rosa e Jardim do CASL, na Unidade Rainha Santa e na Unidade de Santa Teresinha da Mansão de Marvila e nas duas denominadas “*enfermarias*” do Lar Monte dos Burgos.