

Exmo. Senhor  
Presidente do Conselho Diretivo do Instituto  
do Emprego e da Formação Profissional,  
I.P.,  
Dr. Jorge Gaspar

Rua de Xabregas, 52  
1949-003 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2015/16137 – 26/11/2015

Q/6573/2013 (UT4) *et al.*

*Assunto: Regime jurídico do procedimento e decisão de anulação da inscrição dos cidadãos desempregados não subsidiados nos Centros de Emprego e Formação Profissional.*

Vêm sendo dirigidas ao Provedor de Justiça numerosas queixas apresentadas por cidadãos desempregados não beneficiários de prestações de desemprego, que questionam a validade e o fundamento jurídico de diversas decisões adotadas pelos serviços do Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P. (doravante designado IEFPP).

Permito-me, por isso, solicitar a atenção de V. Ex.<sup>a</sup> para as questões colocadas pelos reclamantes, que sendo muito variadas, em síntese se referem:

- I. Ao fundamento jurídico dos deveres impostos aos cidadãos não beneficiários de prestações de desemprego;
- II. Falta de fundamento, de comunicação e de meios de impugnação administrativa das decisões de anulação de inscrição nos centros de emprego;
- III. À imposição de um regime demasiado restritivo no que respeita à justificação de faltas, recusas e desistências.



I

Do regime jurídico aplicável aos cidadãos não beneficiários de prestações de desemprego

Em que diploma legal se encontram elencados os deveres a observar pelos cidadãos não beneficiários de prestações de desemprego, e qual o enquadramento jurídico da aplicação de sanções pelo incumprimento desses deveres, são questões frequentemente colocadas ao Provedor de Justiça nas queixas apresentadas.

Estas questões não podem deixar de considerar-se pertinentes, já que o regime que impõe aos beneficiários das prestações de desemprego a observação de um conjunto de deveres (e as respetivas sanções por incumprimento), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, não inclui no seu âmbito os cidadãos desempregados que não se encontrem a receber qualquer prestação. Efetivamente, o artigo 41.º e seguintes deste diploma, na sua redação atual, claramente estatuem que o cumprimento das obrigações aí previstas é devido *“Durante o período de concessão das prestações de desemprego”*.

No quadro da missão e das atribuições que a lei atribui ao IEFP (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 143/2012, de 11 de julho), vêm sendo objeto de regulamentação através de circulares normativas<sup>1</sup> os direitos e deveres de que são titulares os cidadãos não beneficiários de prestações de desemprego, que compõem um regime claramente inspirado pelo Decreto-Lei n.º 220/2006. Nos termos de tais regulamentos, aos cidadãos inscritos nos centros de emprego, não beneficiários de prestações, são reconhecidos os mesmos direitos e deveres de que são titulares os cidadãos beneficiários de prestações, com as necessárias adaptações<sup>2</sup>.

No que respeita aos deveres, são designadamente impostos os seguintes:

- “a) Aceitar o Plano Pessoal de Emprego (PPE) e cumprir as ações nele previstas;*
- b) Aceitar emprego conveniente;*

---

<sup>1</sup> Encontrando-se presentemente em vigor a Circular Normativa n.º 18/2013, de 11 de outubro, que aprovou o *Manual de Normas de Colocação*.

<sup>2</sup> V. o *Folheto Direitos e Deveres – beneficiários das prestações de desemprego e candidatos não beneficiários*, disponível em: <https://www.iefp.pt/inscricao-para-emprego> e geralmente disponibilizado aos utentes, no momento da inscrição nos Centros de Emprego.



- c) *Aceitar trabalho socialmente necessário;*
- d) *Aceitar formação profissional;*
- e) *Aceitar outras medidas ativas de emprego, ajustadas ao seu perfil;*
- f) *Aceitar as medidas de acompanhamento, avaliação e controlo que lhe forem definidas;*
- g) *Comparecer nas datas e locais determinados pelo Serviço de Emprego;*
- (...)
- h) *Comunicar ao Serviço de Emprego, no prazo de 5 dias úteis, a contar da data de conhecimento do facto:*
  - i. *Alteração de residência;*
  - ii. *Ausência do território nacional e respetivo período;*
  - iii. *Início e termo do período de duração da proteção na maternidade, paternidade e adoção;*
- l) *Comunicar ao Serviço de Emprego, no prazo de 5 dias úteis, a contar do seu início (sujeito a verificação pelos Serviços de Verificação de Incapacidades –CIT ver III-B):*
  - i. *As situações de doença - iniciais e prolongamentos /prorrogações;*
  - ii. *As situações de incapacidade temporária para assistência inadiável e imprescindível em caso de doença, ou acidente, a filhos, adotados ou a enteados menores de 10 anos ou a deficientes.*

Estes deveres parecem encontrar sentido numa ideia de compromisso para com a *procura ativa de emprego*, para a qual deve igualmente concorrer a atividade do IEFP (designadamente, os constantes das als. a) a g) supracitadas); enquanto outros se acharão justificados por razões de mera praticabilidade (*v.g.* a comunicação de alteração de residência).

Importa porém ter presente que, quando impostos a cidadãos não beneficiários de prestações sociais, os deveres que impendem sobre os utentes dos Centros de Emprego e Formação Profissional deixam de poder assumir-se como a obrigação *naturalmente*<sup>3</sup> decorrente da perceção de prestações pecuniárias na situação de desemprego involuntário, para constituírem o necessário contraponto do direito aos serviços prestados pelo IEFP, cuja titularidade mantêm.

Assumir os direitos e deveres inerentes à relação jurídica que assim se estabelece com o IEFP não é ademais, para os cidadãos desempregados, uma opção livre de constrangimen-

---

<sup>3</sup> V. Canotilho, J.J. Gomes/ Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.<sup>a</sup> Ed. revista, Coimbra, 2007, p. 766.



tos, porquanto a duração da situação de desemprego releva para diversos efeitos (*e.g.*, para acesso prioritário a determinadas medidas, como a medida *Vida Ativa*; ou para poder requerer a aposentação antecipada em situação de desemprego de longa duração). E em regra a *duração da situação de desemprego* só pode ser comprovada através da apresentação de uma declaração emitida pelos serviços do IEFP. Ou seja, o que determina o acesso a essas medidas não é a *efetiva* duração da situação de desemprego, mas sim a *duração do período de inscrição* nos centros de emprego.

Como tal, a decisão de anulação das inscrições por violação do cumprimento dos deveres impostos aos utentes tem importantes consequências. Desde logo, e atendendo à relevância dos dados fornecidos pelo IEFP para efeitos estatísticos, fica prejudicado o conhecimento real da evolução do desemprego em Portugal, quando são numerosas as decisões de anulação de inscritos que resultam de outras circunstâncias que não a passagem a uma situação de emprego efetivo<sup>4</sup>. Mas mais sensíveis são as consequências que tais decisões produzem na esfera dos próprios visados, ainda que estes não sejam beneficiários de quaisquer prestações sociais.

Em primeiro lugar, sendo a anulação das inscrições acompanhada da sanção de não reinscrição pelo prazo de 90 dias (em termos idênticos aos previstos no artigo 49.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 220/2006), esta determina que durante esse período os cidadãos desempregados não possam ter acesso aos serviços e ofertas formativas do IEFP.

Em segundo lugar, após a anulação da inscrição, a data de reinscrição será tida como a data de *início* da situação de desemprego. Esta interrupção da contagem da duração da situação de desemprego pode, pois, impedir os cidadãos efetivamente desempregados há um longo período de tempo de aceder a medidas que lhes são especialmente destinadas, por razões que não resultam de qualquer alteração da sua situação profissional.

Prescindindo, por ora, de proceder a uma mais aprofundada apreciação sobre a questão da habilitação legal para emissão de regulamentos com eficácia externa neste domínio; e admitindo que o reconhecimento de alguns direitos pode legitimar a imposição dos correspondentes deveres aos utentes dos serviços de emprego e formação profissional - certo é que a

---

<sup>4</sup> De acordo com as informações disponibilizadas no sítio do IEFP, para efeitos estatísticos são “*classificados como desempregados os candidatos inscritos num Centro de Emprego com idade mínima de 16 anos (salvo as exceções previstas na Lei), que não tenham trabalhado, procuram um emprego como trabalhador por conta de outrem, estão imediatamente disponíveis e têm capacidade para o trabalho*”.



adoção de decisões por parte do IIEFP no âmbito das relações estabelecidas com os cidadãos não beneficiários de prestações sociais, não deixam de ser verdadeiros atos administrativos (*v.* o artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo<sup>5</sup>).

Como tal – e considerando que as pertinentes normas do Decreto-Lei n.º 220/2006 constituem um regime especialmente aplicável aos cidadãos *beneficiários* de prestações – concordará V. Ex.<sup>a</sup> que a adoção de decisões que visem os cidadãos desempregados não subsidiados não pode deixar de ser reger pelas normas gerais que disciplinam o exercício da função administrativa. Nem se afigura que possam deixar de ser salvaguardados os direitos e garantias, constitucional e legalmente reconhecidos a todos os administrados.

Em especial, deverão ser reconhecidos aos utentes dos centros de emprego não beneficiários de prestações de desemprego: a) o direito a conhecer o conteúdo e fundamentação dos atos de anulação de inscrição nos centros de emprego (artigo 268.º, n.º 1 e n.º 3 da Constituição da República Portuguesa); b) o direito de audiência prévia (artigos 12.º e 121.º do CPA), sobretudo antes de aplicada a sanção de inibição de reinscrição por 90 dias; e c) o direito de impugnar administrativamente a anulação da inscrição nos Centros de Emprego, nos termos gerais (*i.e.*, nos termos dos artigos 184.º e seguintes do CPA).

## II

### Falta de fundamento, de comunicação e de meios de impugnação administrativa das decisões de anulação de inscrição nos centros de emprego

A maioria dos procedimentos de queixa pendentes na Provedoria de Justiça tem precisamente por objeto decisões de anulação de inscrição nos centros de emprego, de que os utentes alegam não ter tido oportuno conhecimento e que consideram não ter fundamento. Entre estas, destacam-se as queixas que contestam as decisões de anulação de inscrição no centro de emprego com fundamento em falta de resposta ao *controlo postal*.

De acordo com o *Manual de Normas de Colocação*, “o *Controlo Postal* é o processo de contacto, provocado por via postal e desencadeado centralmente, com candidatos a emprego, inscritos nos SE, que permi-

---

<sup>5</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e doravante designado CPA.



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

### O Provedor-Adjunto

*te conhecer a respetiva situação face ao emprego e o seu interesse em manter a inscrição*”. A periodicidade com que se realiza este contacto é variável, uma vez que os “*Serviços Centrais (Direção de Serviços Sistemas de Informação) procedem, entre os dias 1 e 5 de cada mês, à emissão de postais de controlo*” os quais são enviados, por correio não registado, para a residência dos candidatos inscritos como desempregados não subsidiados “*quando perfazem 2 meses sem contacto com o SE*”.

É também através dos postais de controlo que os candidatos são informados de que “*a ausência de resposta no prazo de 10 dias, após a data de emissão do documento de controlo (Postal de Controlo), determin[a] a anulação do pedido de emprego*” – pelo que a anulação decorrente da falta de resposta ao controlo postal não é posteriormente notificada aos candidatos.

Após apreciação das queixas apresentadas, observou-se frequentemente que:

- a) Os candidatos não recebem o postal de controlo – o que, evidentemente, não conseguem comprovar;
- b) Tratando-se de postais enviados por correio simples, não tem também o IIEFP condições para comprovar que foram efetivamente enviados;
- c) A inscrição dos utentes é anulada pelo Centro de Emprego sem que os utentes tomem conhecimento dessa decisão e respetivos fundamentos, uma vez que não receberam o postal, nem a anulação é notificada por outra via;
- d) Uma vez que as ações de controlo não são sempre realizadas em datas certas, os candidatos não têm condições para se aperceber de que *já deveriam ter recebido* um postal de controlo e assim deduzir que se teria procedido à anulação da respetiva inscrição;
- e) Motivo pelo qual os candidatos a emprego podem vir a tomar conhecimento da anulação em momento muito posterior à data em que esta ocorre.

Permita-me, Senhor Presidente, observar que, no contexto de uma desejável *modernização administrativa* - em que se pretende “*Privilegiar a opção pelos procedimentos mais simples, cómodos, expeditos e económicos, sendo em regra o atendimento, bem como o desenrolar de todo e qualquer procedimento administrativo, realizado através de meios digitais, e o procedimento apresentado ao cidadão da forma mais simples possível, independentemente da complexidade da organização interna e interadminis-*



*trativa*<sup>6</sup>- não parece difícil conceber soluções mais simples, céleres, e simultaneamente mais fiáveis, para atingir os objetivos desta ação de controlo.

Mas mais delicada, no plano da validade, é a questão de saber se o envio de comunicações cuja ausência de resposta pode determinar a anulação das inscrições nos centros de emprego – sejam os postais de controlo, sejam as convocatórias, relativamente às quais foram detetados idênticos problemas – poderá ser feita através de correio *simples*, sem que depois seja notificada a decisão de anulação de inscrição nos centros de emprego, através de um meio fiável de comunicação.

Na verdade, segundo a Constituição, “*Os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei...*” (artigo 268.º, n.º 3). E à luz do artigo 114.º, n.º 1, al. c), do CPA, devem ser notificados aos administrados todos os atos que “*Criem, extingam, aumentem ou diminuam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afetem as condições do seu exercício*”, como é indubitavelmente o caso da decisão de anulação da inscrição; bem como aqueles que imponham *sanções* (al. b) do mesmo número), qual seja a sanção de inibição de reinscrição no prazo de 90 dias consecutivos à anulação. E como é sabido, a falta de notificação dos atos administrativos, quando devida, gera a ineficácia ou inoponibilidade do ato aos seus destinatários; e não pode ficar prejudicado por essa omissão o direito de impugnação administrativa, motivo pelo qual o prazo de impugnação “*pelos interessados a quem o ato administrativo deva ser notificado só corre a partir da data da notificação*” (artigo 188.º, n.º 1, do CPA).

Quanto à forma, quando realizadas por via postal, as notificações devem ser remetidas para os destinatários através de carta registada, presumindo-se efetuadas “*no terceiro dia útil posterior ao registo ou no primeiro dia útil seguinte a esse, quando esse dia não seja útil*” (artigos 112.º, n.º 1, al. a) e 113.º, n.º 1 do CPA). Assim também, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 220/2006, “*A notificação da decisão de anulação de inscrição nos centros de emprego é efetuada por carta registada, em registo simples, presumindo-se a notificação postal feita no 3.º dia útil posterior ao do envio*” (artigo 70.º, n.º 1).

Acresce que, tal como é pacificamente aceite, “*O ónus da prova em matéria de cumprimento do dever de notificação, seja em processo judicial ou em processo administrativo, cabe à Administração*

---

<sup>6</sup> Artigo 2.º, al. d), do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que estabelece medidas de modernização administrativa (alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio).



(...).”<sup>7</sup>. Ou seja, sempre caberia ao IEFP demonstrar que foram enviados os postais de controlo e as convocatórias, que não tendo merecido reação dos utentes, determinaram a anulação da inscrição.

Além disso, se não for possível demonstrar que tais comunicações foram enviadas não é, igualmente, possível demonstrar que o utente não subsidiado tinha conhecimento dos deveres que se lhe impunha observar. E ofende as mais basilares exigências de segurança jurídica que o utente tenha que sofrer as consequências jurídicas de lhe ser imputado o incumprimento de deveres de comparência ou de resposta que, sem culpa, desconhecia.

Ora, muito embora aquando da inscrição nos Centros de Emprego, os utentes sejam informados dos direitos e deveres de que são titulares, bem como de que “*o incumprimento dos deveres, nomeadamente a falta a uma convocatória ou não resposta a controlo postal, determina a **anulação da inscrição para emprego***”, foi possível constatar também que a maioria dos queixosos não conhece os meios a que é possível recorrer para contestar tal decisão.

Os meios de defesa ao dispor dos beneficiários de prestações pecuniárias, perante a decisão de anulação da inscrição para emprego, encontram-se identificados no Decreto-Lei n.º 220/2006, e desenvolvidos na Circular Normativa n.º 10/2006, abrangendo: o direito de audiência prévia, a exercer nos termos previstos no artigo 66.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 220/2006; e o direito de recorrer para a Comissão de Recursos, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo 66.º e da Portaria n.º 1301/2007, de 3 de outubro. Ficando embora excluída a possibilidade de apresentar reclamação (artigo 66.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 220/2006), das decisões dos vice-coordenadores regionais da Comissão de Recursos cabe recurso para esta (artigo 3.º da Portaria n.º 1301/2007) – estando pois assegurado um *duplo grau de apreciação* em sede de impugnação administrativa.

Já os meios de defesa ao dispor dos cidadãos que não se encontram a receber as prestações previstas no Decreto-Lei n.º 220/2006 não parecem encontrar nestes diplomas o seu enquadramento jurídico, pelo que mais uma vez parece inevitável fazer apelo às normas gerais do procedimento administrativo em matéria de impugnação graciosa.

Assim, ainda antes de adotada a decisão, e não havendo qualquer motivo para *dispensar a* realização de audiência prévia (*v.* o artigo 124.º do CPA), deveriam os utentes dos Centros

---

<sup>7</sup> Esteves de Oliveira, Mário/Gonçalves, Pedro/Pacheco de Amorim, J., *Código do Procedimento Administrativo – Comentado*, 2.ª Edição, Coimbra, 1997, pág. 351.





de Emprego ser chamados a pronunciar-se sobre a intenção de anular a inscrição nos termos dos artigos 121.º e seguintes do CPA. Esta diligência responderia, não apenas às exigências que emanam do princípio da participação (artigo 12.º do CPA), como asseguraria um verdadeiro *direito de defesa* perante a possibilidade de a anulação da inscrição no Centro de Emprego acarretar a inibição de reinscrição por um período de 90 dias<sup>8</sup>.

É certo que, ao que foi possível apurar junto dos diversos Centros de Emprego contactados por este órgão do Estado, quando as decisões de anulação são contestadas - nomeadamente, com fundamento em não ter sido recebido o postal de controlo ou uma convocatória enviada por correio simples -, não são em regra levantados obstáculos à reinscrição dos utentes, podendo até, mediante requerimento destes, ser reposta a data de inscrição anteriormente registada. Nestes casos, sendo reconhecida como fundada a reclamação dos utentes, os centros de emprego procedem à *reconstituição da situação que existiria* se o ato de anulação de inscrição não tivesse sido adotado, nos termos gerais (artigo 172.º, n.º 1, do CPA).

Mas, se por vezes a mera apresentação de reclamação pelos utentes basta para garantir a reinscrição e a reposição da data de inscrição; noutros casos, os utentes são aconselhados a redigir por escrito um requerimento ao Diretor do Centro de Emprego, a fim de que seja reposta a data de inscrição. E se em certos Centros é suficiente alegar que não foi recebida uma comunicação enviada por correios simples; noutros, a reposição da data de inscrição só é deferida mediante a apresentação de declaração dos CTT – Correios de Portugal, que ateste *não poder ser comprovada* a entrega de uma comunicação escrita.

A estas assimetrias na instrução das reclamações, pode acrescentar-se outra, mais delicada, que reside na indeterminação dos critérios de decisão adotados. Por exemplo, se em regra tendem a ser acolhidas as alegações dos utentes, quando estes se apercebem prontamente de que foi anulada a inscrição; foram excecionalmente registados casos em que outros di-

---

<sup>8</sup> Esta consequência da anulação da inscrição nos Centros de Emprego assume, na verdade, os contornos de uma verdadeira *sanção administrativa*, caso “*em que o direito de participação assume uma dimensão qualificada, pois está em causa o direito de defesa, como sucede nomeadamente em processo disciplinar (artigo 269.º-3) e por extensão, em qualquer processo administrativo sancionatório.*” (Canotilho, J.J. Gomes/ Moreira, Vital, *in Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª Edição revista, Coimbra, 2010, p. 814). No entanto, foi possível constatar que, na prática, os Centros de Emprego autorizam frequentemente a reinscrição dos utentes não subsidiados antes de decorrido tal período, mantendo apenas a decisão de anulação da inscrição previamente adotada.



rigentes recusaram repor a data de inscrição, muito embora os utentes tenham demonstrado não ter recebido as comunicações dos serviços.

Verificou-se também que, geralmente, não merecem deferimento as reclamações apresentadas pelos utentes que tomam conhecimento da anulação da respetiva inscrição decorrido que seja um período relativamente longo (de um ou dois anos) após a adoção dessa decisão. Alega-se nestes casos que, tendo sido interrompida a relação do cidadão desempregado com o Centro de Emprego durante um período considerável de tempo, não pode este declarar que o utente se manteve inscrito ininterruptamente.

Tenha-se, porém, presente que, por força de diversas circunstâncias, nem sempre é abundante a oferta formativa e a oferta de emprego, podendo decorrer períodos relativamente longos sem que os cidadãos desempregados recebam qualquer proposta ou convocatória dos centros de emprego, apesar de se encontrarem regularmente inscritos (o que vem também motivando a apresentação de algumas queixas ao Provedor de Justiça).

Também por esta razão, não pode imputar-se aos utentes dos centros de emprego a responsabilidade de presumir que, não tendo recebido qualquer comunicação ou convocatória, a sua inscrição se encontrará anulada. A ausência de contacto não basta, por outro lado, para basear uma presunção de que o cidadão desempregado renunciou à *procura ativa de emprego*, por já estar empregado, ou por falta de zelo e diligência.

Assim, e pelos motivos expostos, não se vê que haja qualquer justificação ou fundamento jurídico para, no que respeita às decisões de anulação e inscrição nos centros de emprego, restringir os direitos dos cidadãos desempregados não subsidiados a:

- a) Tomar conhecimento oportunamente e através de meios de comunicação fiáveis das decisões de anulação de inscrição nos centros de emprego, mediante audiência prévia;
- b) Impugnar administrativamente tais decisões, seja através de reclamação ou recurso hierárquico, nos prazos geralmente aplicáveis a contar *desde a data em que a decisão foi devidamente comunicada*;
- c) Sendo considerados atendíveis os fundamentos da reclamação ou do recurso, verem anulados os atos impugnados, com todos os efeitos daí decorrentes – que incluem a reposição da data inicial de inscrição nos centros de emprego – independentemente da data em que os utentes tomaram conhecimento da decisão da anu-



lação da inscrição no centro de emprego, e desde que não haja evidência de terem exercido atividade profissional.

Para tal, será imprescindível o esclarecimento e uniformização das regras substanciais e procedimentais a observar pelos Centros de Emprego na instrução de reclamações e recursos apresentados contra as decisões de anulação das inscrições; bem como parece recomendável que sejam revistos os procedimentos de comunicação com os utentes, a fim de poder ser demonstrado o envio de correspondência e assim suficientemente fundamentadas as decisões que se baseiem no incumprimento de deveres devidamente comunicados aos utentes.

### III

#### A disciplina da justificação de faltas, recusas ou desistências

Nos termos do Regime Jurídico de Proteção no Desemprego, *“A falta de comparência do beneficiário, sempre que convocado pelos centros de emprego, é justificada nos termos constantes do regime previsto no Código do Trabalho (...) devendo, na aplicação do referido regime, considerar-se as especificidades da relação entre o candidato a emprego e o centro de emprego, nomeadamente o facto de o beneficiário possuir maior flexibilidade na organização e gestão do seu tempo”* (artigo 44.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 220/2006). O mesmo regime é aplicável, por força do artigo 46.º, à *“justificação das recusas de emprego conveniente, das recusas ou desistências de trabalho socialmente necessário, formação profissional ou outra medida activa de emprego”*.

Mais uma vez, não se afigura que os cidadãos não beneficiários de prestações se encontrem abrangidos pelo âmbito de aplicação deste regime. Todavia, já nos termos da Circular Normativa n.º 12/2012, de 21.08, se previa que a justificação de falta, recusa ou desistência deveria ser apresentada pelos desempregados não subsidiados no prazo de 5 dias, competindo *“ao Diretor do Centro de Emprego ou Serviço de Emprego do Centro de Emprego e Formação Profissional avaliar, de acordo com o regime previsto no Código do Trabalho para as faltas ao trabalho com as necessárias adaptações, se a justificação apresentada é ou não atendível e, em consequência, se*



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

### O Provedor-Adjunto

*se trata de incumprimento justificado ou injustificado*” – regra cuja vigência é mantida pela Circular Normativa n.º 18/2013.

Ora, se já relativamente aos cidadãos desempregados que beneficiam de prestações assistenciais na situação de desemprego, se podem revelar *necessárias* profundas adaptações face a um regime gizado para trabalhadores no ativo; por maioria de razão haverá numerosas situações em que o cumprimento dos deveres impostos aos utentes – que não se encontram empregados, nem beneficiam de qualquer prestação de proteção no desemprego – não será exigível, por se revelar desproporcionado ou excessivamente oneroso.

Temos presente, por exemplo, a situação relatada por uma queixosa que: tendo um filho em idade pré-escolar a seu cargo; não dispondo de meios para o inscrever numa instituição ou o deixar ao cuidado de alguém contratado; e não podendo fazer-se acompanhar do menor às sessões do IEFP – se via impossibilitada de se deslocar e comparecer nas datas e locais indicados pelos serviços do IEFP, senão em circunstâncias excecionais.

Foi também relatado um caso em que uma utente (identificada *infra*), viu a sua inscrição anulada por não ter podido comparecer na data apazada pelo Centro de Emprego, apesar de ter atempadamente justificado a ausência, indicando que estaria ausente do território nacional por um curto período de tempo (no caso, de 12 dias). Entenderam os Serviços do IEFP que se justificava anular a inscrição da utente por ausência do território nacional, uma vez que *“a capacidade e disponibilidade para o trabalho são pressupostos da inscrição como candidato a emprego no Centro de Emprego ou Serviço de Emprego dos Centros de Emprego e Formação Profissional da área de residência, pelo que consideramos que anulação, com base na sua não disponibilidade por ausência do país, foi efetuada em conformidade e com base na informação escrita que transmitiu ao serviço de emprego”*<sup>9</sup>.

Ora, de acordo com os *Direitos e Deveres* comunicados aos utentes dos Centros de Emprego, as ausências do território nacional devem ser comunicadas, com indicação do respetivo período. Todavia, aos utentes não subsidiados não é imposto o dever de comunicar, *“com a antecedência mínima de 30 dias, da intenção de usufruir do período anual de 30 dias de dispensa do cumprimento das obrigações definidas para os beneficiários das prestações de desemprego”* – à semelhança do que sucede com os cidadãos que se encontram a receber prestações.

---

<sup>9</sup> Transcrevemos a decisão da Direção de Serviços de Orientação e Colocação, comunicada à utente em 4.11.2015.



Se, todavia, se entender justificada a anulação da inscrição dos utentes sempre que estes se desloquem ao estrangeiro – por curtos períodos de tempo e cumprindo os deveres de comunicação impostos – por se presumir que nesse período, por breve que seja, fica prejudicada a *disponibilidade para o trabalho*, nesse caso estar-se-á a impor aos cidadãos desempregados não subsidiados, além de um regime mais rigoroso do que se impõe aos beneficiários de prestações, uma *obrigação de permanência* que dificilmente poderá considerar-se legítima, necessária, adequada ou razoavelmente exigível.

Além destas situações pontuais, somam-se os casos que vêm sendo relatados de recusa e desistência de medidas constantes dos *Planos Pessoais de Emprego* (PPE), que não se crê que possam considerar-se privadas de fundamento.

Recorda-se, a propósito, que nos termos do *Manual de Normas de Colocação*, o “PPE é um instrumento de coresponsabilização contratualizado entre o SE [Serviço de Emprego] e o candidato no qual, **de acordo com o perfil e circunstâncias específicas de cada candidato**, bem como do mercado de trabalho, se definem e estruturam etapas e intervenções que visam a integração do candidato no mercado de trabalho”<sup>10</sup>. Assim, os utentes dos SE vinculam-se a aceitar as medidas previstas no Plano, sob pena de a *recusa* determinar a anulação da inscrição nos Centros de Emprego.

Porém, considerando o caráter *contratual* deste instrumento, podendo o PPE “*ser reformulado por iniciativa do SE ou do desempregado*” e devendo este ser modelado em função do “*perfil e circunstâncias específicas de cada candidato*”, sempre será de admitir como justificada a recusa de certas medidas, sobretudo quando venha a revelar-se que estas não correspondem, na prática, ao que foi previamente acordado; ou que não constituem medidas adequadas ao perfil e às necessidades do utente não subsidiado.

A título de exemplo, vêm sendo publicamente divulgados e também relatados nas queixas dirigidas ao Provedor de Justiça casos em que a recusa de ofertas de emprego se vem a revelar justificada, quando conhecidas as condições concretamente oferecidas aos utentes. Não dispondo o IEFP de meios de fiscalização adequados para realizar um controlo preventivo sobre as ofertas inseridas pelas entidades empregadoras, não deixará com certeza

---

<sup>10</sup> *Manual de Normas de Colocação*, Cap. I, p. 7 (realce acrescentado).



de reconhecer que ninguém deve ser induzido a aceitar propostas para trabalhar em condições radicalmente distintas das inicialmente anunciadas, não contratualizadas ou declaradas, não remuneradas ou sub-remuneradas. Concordará V. Ex.<sup>a</sup> que é de admitir como justificada a recusa de emprego nesses casos, devendo ser tidas em atenção as alegações e declarações dos utentes sobre tais propostas, sempre que fundamentadas, e promovidas as necessárias diligências para evitar que os empregadores de má-fé possam beneficiar da mediação do IEFP<sup>11</sup>.

Também não se afigura justificável a imposição de frequência de ações de formação que não sejam adequadas ao perfil dos candidatos, ou pertinentes em face do respetivo percurso formativo e profissional. Merecem, ainda, referência os casos relatados de ações de formação que alegadamente não satisfazem requisitos mínimos de qualidade ou que foram promovidas em desconformidade com as regras aplicáveis e os programas anunciados - vicissitudes certamente não imputáveis ao IEFP, às quais contudo não se crê que possa ficar indiferente.

Não se ignora que a escassez de meios humanos e materiais obsta a que possam ser devidamente averiguadas pelo IEFP todas as alegações dos utentes relativas às entidades empregadoras ou às entidades promotoras de ações de formação. O que, contudo, se afigura injusto é que se presuma como injustificada a recusa de toda e qualquer medida constante do PPE, independentemente do modo como as medidas efetivamente decorrem ou se adequam ao *perfil e circunstâncias* dos utentes não subsidiados – sobretudo quando, sublinhe-se, estamos perante cidadãos que não recebem qualquer prestação pecuniária e *voluntariamente* se vinculam à prossecução de um PPE.

Em face do exposto, e ao abrigo do artigo 21.º, n.º 1, al. c), do Estatuto do Provedor de Justiça, permito-me solicitar a V. Ex.<sup>a</sup> que sejam adotadas as medidas tidas por adequadas para:

---

<sup>11</sup> Tal como não pode deixar de se considerar justificada a recusa de prestar trabalho *socialmente necessário*, quando se constate que as entidades empregadoras designam como tal atividades que correspondem à ocupação de postos de trabalho. V. a posição assumida por este órgão do Estado quanto a este assunto em: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15472>.



- a) Salvar a observância dos princípios e normas geralmente aplicáveis ao exercício da atividade administrativa na instrução dos procedimentos tendentes à anulação da inscrição nos Centros de Emprego dos cidadãos desempregados não subsidiados;
- b) Promover o aperfeiçoamento das práticas geralmente adotadas na comunicação com esses utentes;
- c) Harmonizar os critérios de justificação de faltas, recusas ou desistências, de modo a garantir a necessária ponderação das específicas circunstâncias dos cidadãos desempregados não subsidiados.

Não posso, enfim, deixar de registar com apreço que diversas queixas instruídas por este órgão do Estado mereceram já resolução, graças à pronta e diligente colaboração do IEFP e dos Centros de Emprego diretamente contactados. Não obstante, encontrando-se ainda pendentes alguns procedimentos de queixa, aproveito para solicitar a atenção de V. Ex.<sup>a</sup> para a situação concreta dos queixosos identificados no quadro em anexo que solicitam a reapreciação das decisões adotadas pelos Centros de Emprego e a reposição da data de inscrição que constava dos seus processos individuais antes de ser determinada a anulação da sua inscrição.

Certo de que as questões expostas não deixarão de merecer a melhor atenção de V. Ex.<sup>a</sup>, desde já agradeço que sejam comunicadas a este órgão do Estado as diligências eventualmente promovidas com vista à sua superação.

Com os melhores cumprimentos,

O Provedor-Adjunto,

*(Henrique Antunes)*



**PROVEDOR DE JUSTIÇA**

O Provedor-Adjunto