



# PROVEDOR DE JUSTIÇA INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO  
À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 2017

Lisboa, 2018



Em cumprimento do disposto no artigo 23.º do Estatuto do Provedor de Justiça, tenho a honra de apresentar à Assembleia da República o Relatório Anual de Atividades relativo ao ano de 2017.



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

**Título: Relatório à Assembleia da República – 2017**

Edição – Provedor de Justiça – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Miguel Baltazar, Vítor Bastos

Impressão – Artipol

Tiragem – 100 exemplares

Depósito legal – 328808/11

ISSN – 0872-9263

**Como contactar o Provedor de Justiça**

Rua do Pau de Bandeira, 7-9

1249-088 Lisboa

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

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

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

# Índice

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

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



# *Introdução*



Maria Lúcia Amaral, Provedora de Justiça

# Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Maria Lúcia Amaral





*A Provedora de Justiça e seus Colaboradores*







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

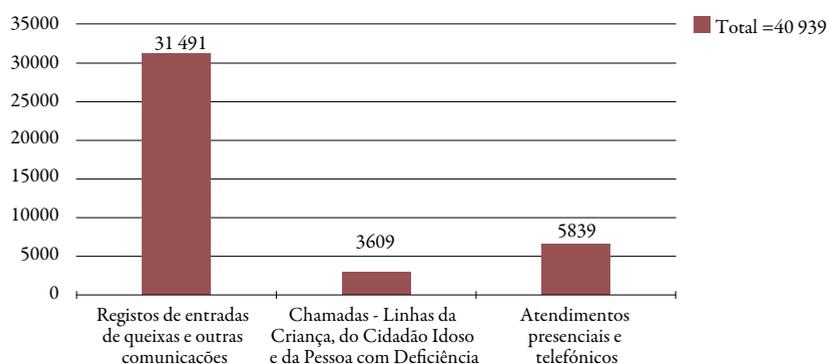
## 1. A atividade do Provedor de Justiça na apreciação das queixas

### 1.1. Estatísticas globais

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

Gráfico I

Solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça no ano de 2017



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

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

Gráfico II

Ano de 2017 – Atividade de apreciação de comunicações

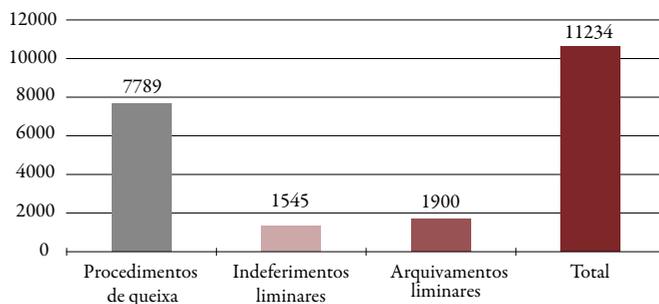


Gráfico III

Total de procedimentos abertos



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

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

#### Gráfico IV

Total de queixas indeferidas liminarmente



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

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

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

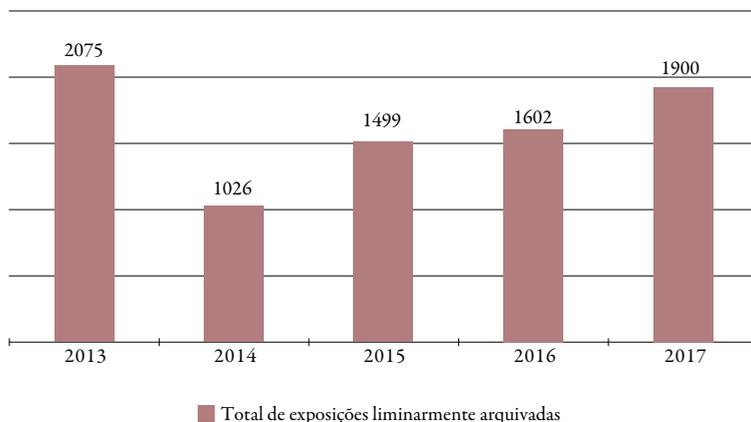
Como acima se referiu, várias são as comunicações que não se podem considerar como queixas, antes sendo qualificadas como meras exposições de factos<sup>(1)</sup>. Persistiu o crescimento enunciado anteriormente, contínuo desde 2014 e quase duplicando o número então registado. Este crescimento, em 2017,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

---

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

### Gráfico V

#### Exposições liminarmente arquivadas



### Quadro 1

#### Natureza dos primeiros queixosos em procedimentos abertos

Pessoas singulares	7520
Pessoas coletivas	268
<b>Total de queixosos</b>	<b>7788</b>

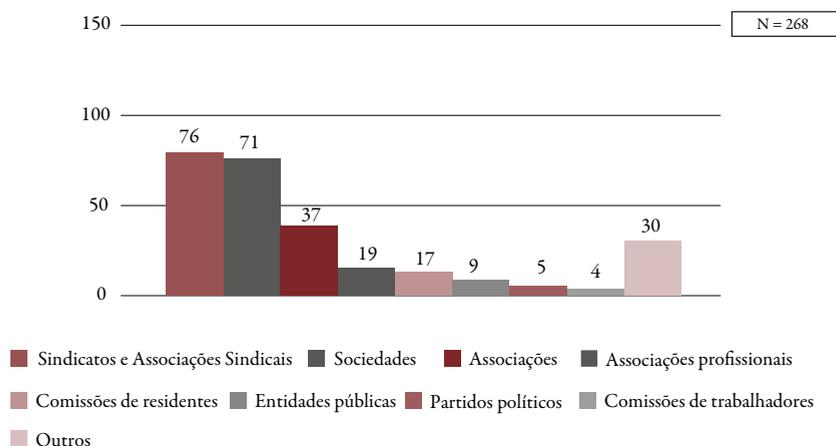
Igualmente em linha de continuidade com o ano anterior, no ano de 2017 reforçou-se a proporção das pessoas singulares como primeiras queixosas em cada procedimento de queixa<sup>(2)</sup>, representando agora 96,6%, mercê, quer do abaixamento do número de pessoas coletivas, quer do aumento de pessoas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

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

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

Gráfico VI

Tipo de pessoa coletiva queixosa



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

Quadro 2

Número de procedimentos abertos

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

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

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

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

*Quadro 3*

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

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

*Quadro 4*

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

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

### Quadro 5

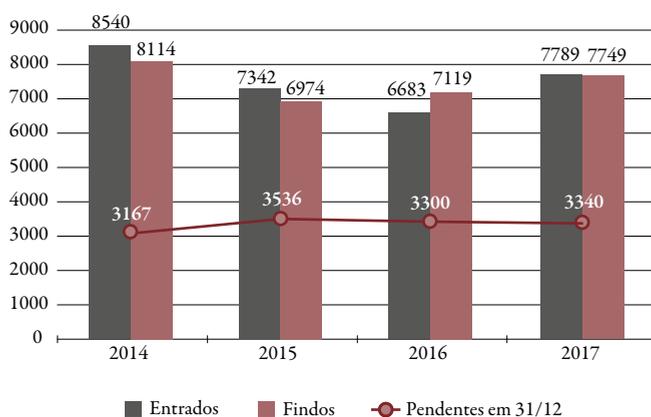
#### Número de procedimentos pendentes em 31 de dezembro

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

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

### Gráfico VII

#### Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro



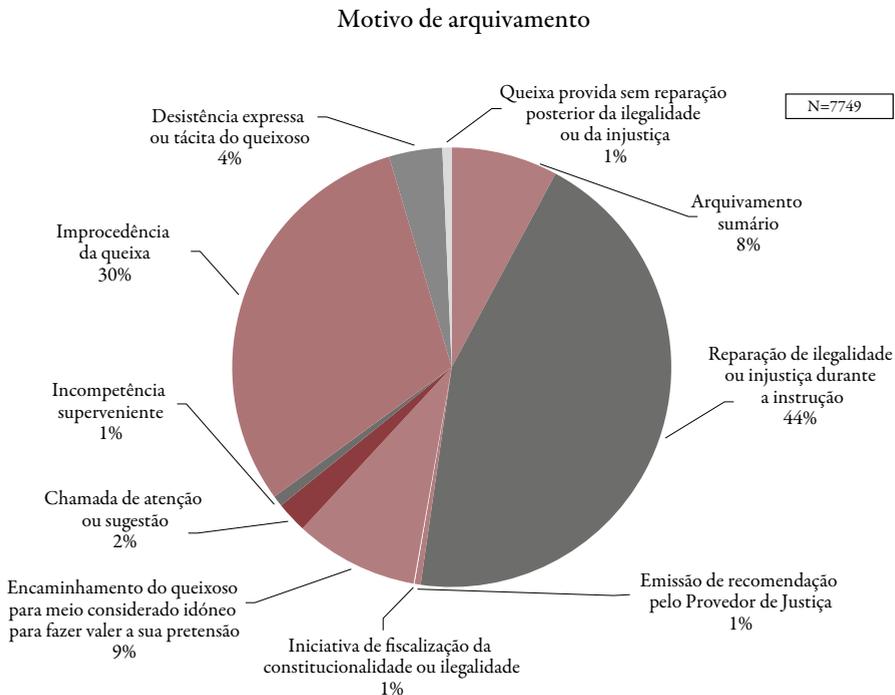
Quadro 6

**Resumo do movimento de processos**

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

\*Representando 67,53% dos processos entrados.

Gráfico VIII

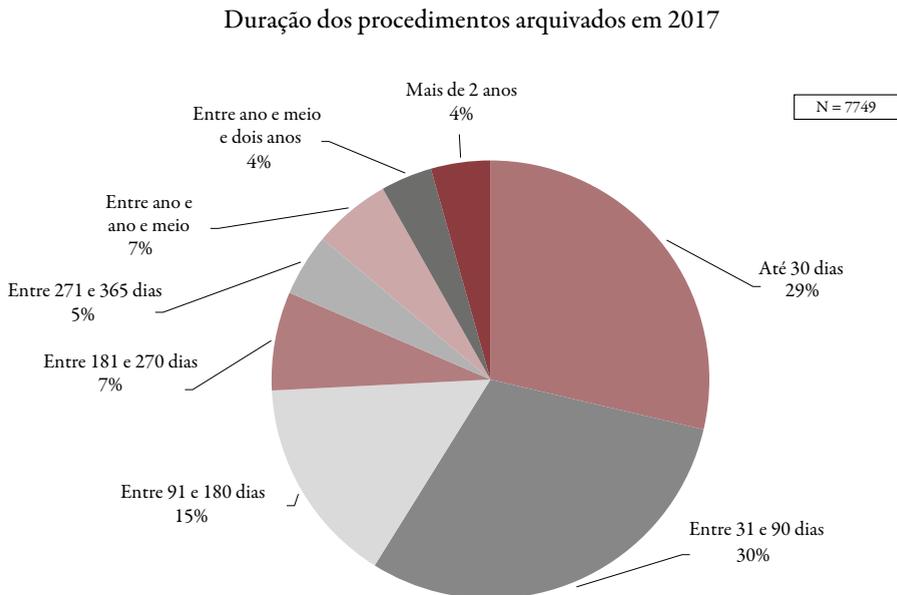


No que se refere aos motivos de arquivamento e sem perder de vista o aumento já indicado do número de procedimentos encerrados no ano, há a notar, em termos relativos, a descida dos casos de improcedência da queixa, em três pontos percentuais. Diminuiu igualmente o peso das decisões de encaminhamento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

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

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

Gráfico IX



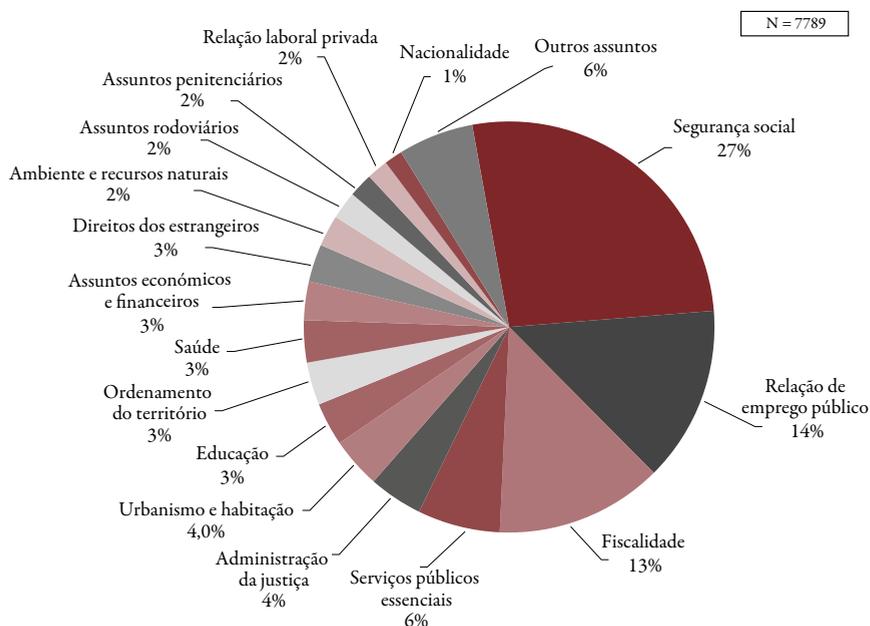
Se no ano anterior 49% dos procedimentos arquivados foram-no em menos de 90 dias sobre a sua abertura, essa proporção, em 2017, cresceu para 59%, sendo adequado relembrar que esta última proporção incide sobre quantitativo superior em 9% ao de 2016. Cingindo-nos aos encerramentos no primeiro mês, cerca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

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

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

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

## Assuntos tratados nos procedimentos abertos



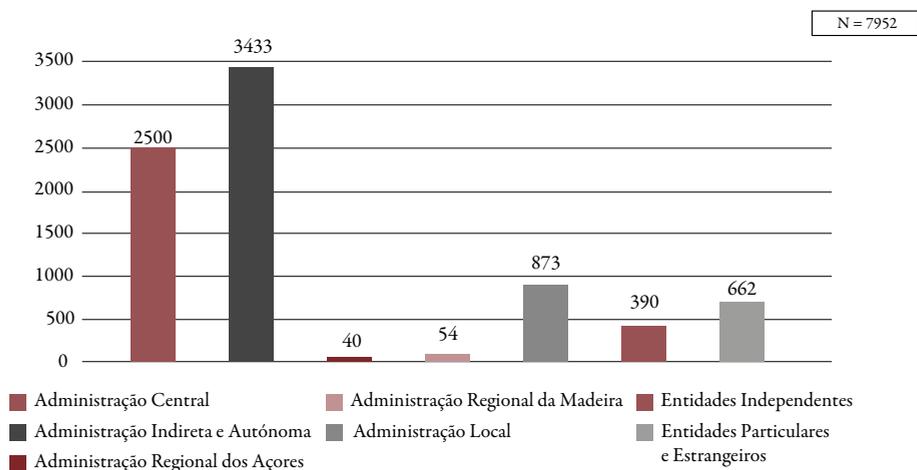
A análise dos assuntos mais tratados nos procedimentos abertos apresenta alguma novidade em relação aos anos anteriores. Mantém-se a Segurança Social (em termos latos) como assunto mais recorrente nas queixas apresentadas a este órgão do Estado (embora com quebra de seis pontos percentuais) seguindo-se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

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

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

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

## Entidades visadas nas queixas



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

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

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

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

Gráfico XII

Distribuição das queixas por Ministério

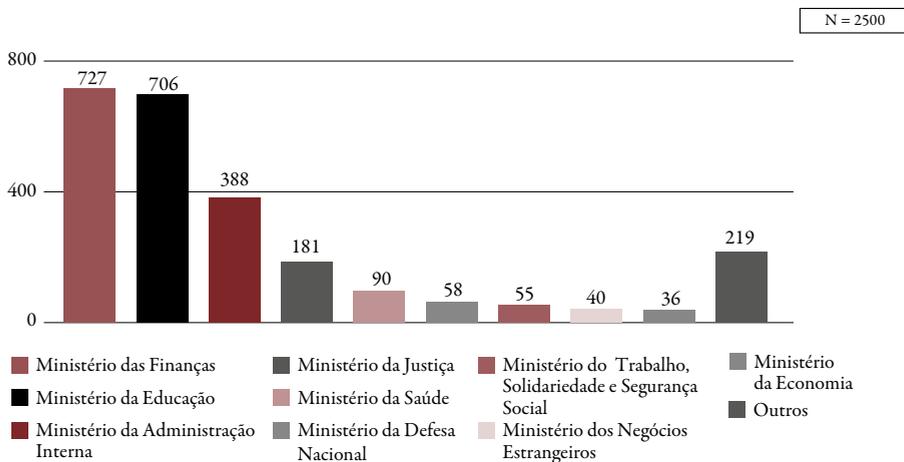
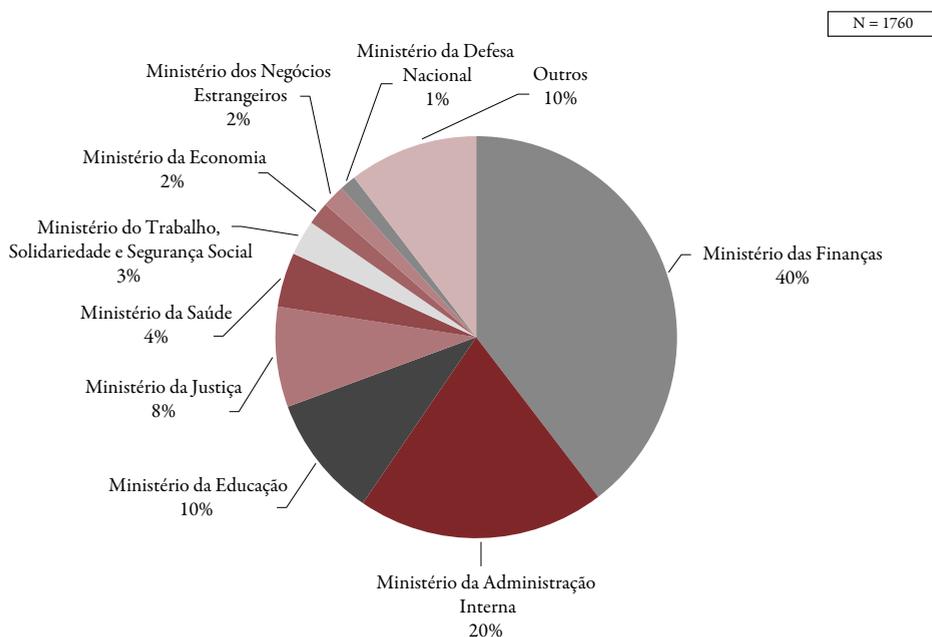


Gráfico XIII

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



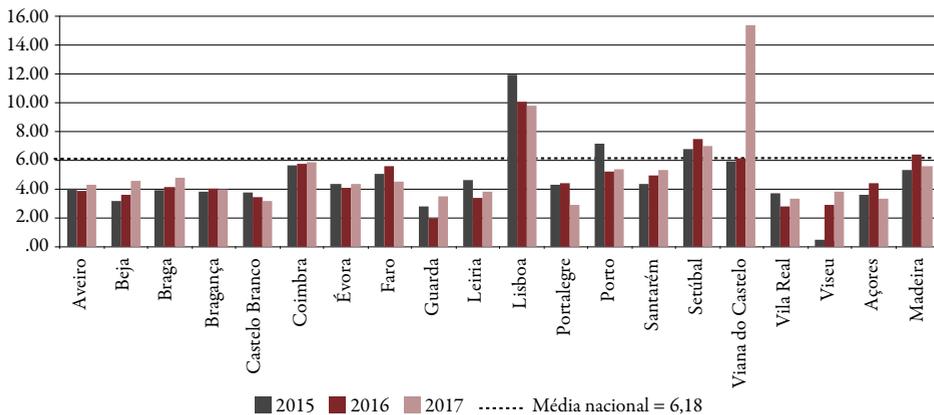
Excluindo do universo de queixas, visando a Administração Central, a que se refere à situação funcional dos seus trabalhadores, reforça-se a posição relativa do Ministério das Finanças (em 11 pontos percentuais) e a do Ministério da Administração Interna (em 4 pontos percentuais), sendo de notar especialmente,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

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

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

Gráfico XIV

Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas



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

(5) Aumento acumulado de 49% desde 2015.

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

## Quadro 7

### Queixas em função da população - os cinco maiores valores

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## 1.2. Defesa e promoção dos direitos fundamentais

### 1.2.1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais

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

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

#### *Quadro 8*

##### **Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 1**

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

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

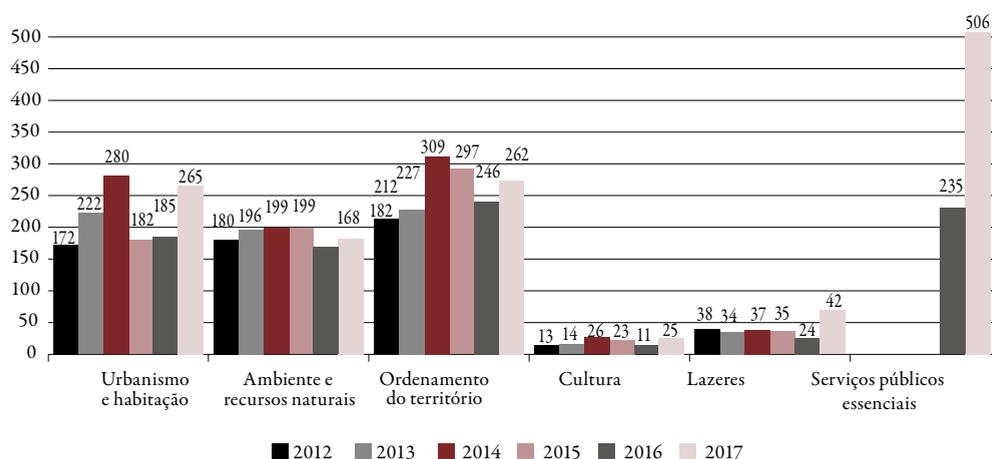
Outras questões de ordenamento do território	1
<b>Cultura</b>	<b>25</b>
Património arquitetónico e arqueológico	8
Museus, arquivos e bibliotecas	1
Artes e espetáculos	11
Direitos de autor e direitos conexos	4
Património móvel e imaterial	1
<b>Lazeres</b>	<b>42</b>
Caça e pesca lúdica	1
Turismo	2
Jogo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

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

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

Gráfico XV

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Quadro 9*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Quadro 10*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Quadro 11*

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

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

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

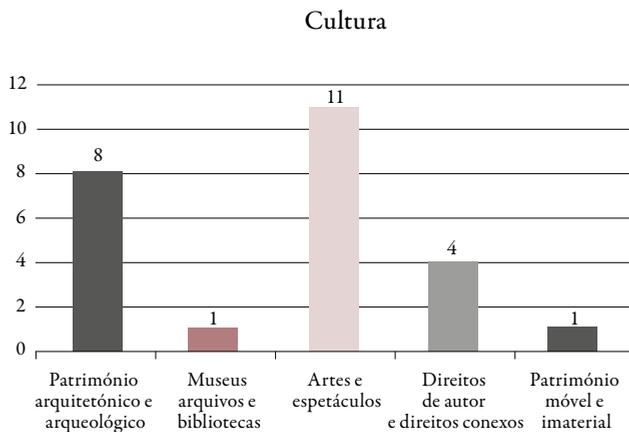
As inquietações dos cidadãos relativamente aos temas do estacionamento e da mobilidade urbana não se confinam a Lisboa, sendo sentidos por todo o país os problemas do estacionamento tarifado à superfície. Procurando tratar o tema numa perspetiva nacional, e ponderando a necessidade de regulamentação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

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

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

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

Gráfico XVI

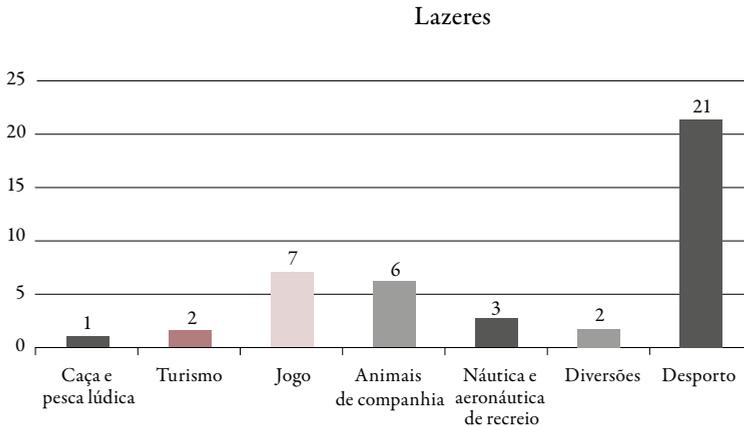


São muito diversas as intervenções pedidas no domínio da cultura. Por exemplo, algumas entidades que se candidataram a concursos de apoio às artes requereram a atuação junto da Direção-Geral das Artes para desbloqueamento de alegadas obstruções ao regular acesso a documentos administrativos. Em causa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

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

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

Gráfico XVII



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

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

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

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

## Quadro 12

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Procedimentos concluídos*

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

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

### *Colaboração das entidades visadas*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

(10) De 1281 para 977.

(11) De 214 para 236.

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

*Quadro 13*

**Distribuição de procedimentos por matérias - unidade temática 2**

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

Agricultura	12
Emprego	6
Educação e formação profissional	3
Vários	6
Total de procedimentos abertos	<b>1240</b>

### *Procedimentos arquivados*

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

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

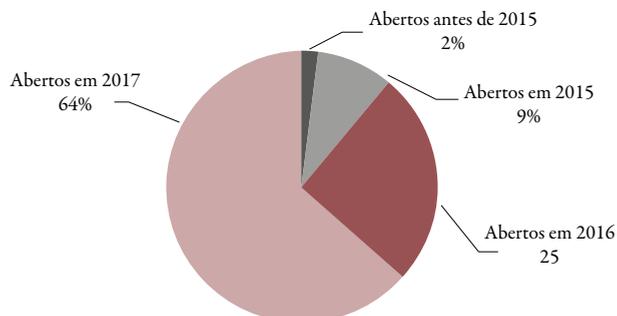
Manteve-se o habitual esforço de compatibilização de dois objetivos, nem sempre fáceis de alcançar em conjunto mas ambos essenciais ao pleno cumprimento dos deveres estatutários do Provedor de Justiça: o rigor e a profundidade na análise dos assuntos que lhe são expostos, por um lado, e, por outro lado,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

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

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

### Gráfico XVIII

Ano de abertura dos procedimentos arquivados em 2017



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

### *Procedimentos pendentes em 31 de dezembro de 2017*

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

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

---

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

Gráfico XIX

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

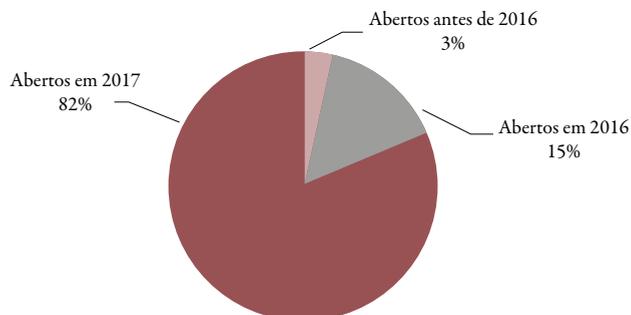
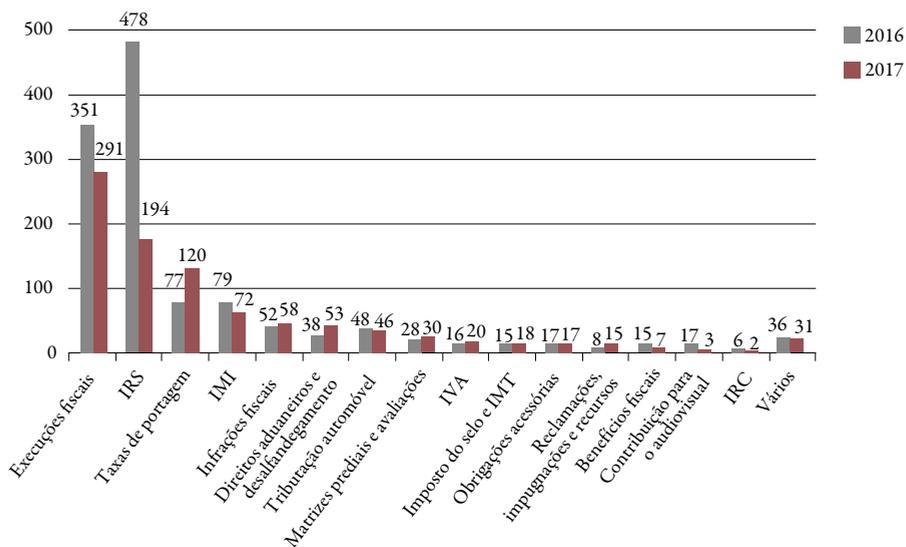


Gráfico XX

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



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

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

### *Execuções fiscais*

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### *Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### *Tributação do património*

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

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

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

---

(19) Ex-artigo 56.º do TCE.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

(23) Sejam eles pessoas singulares ou heranças indivisas.

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

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

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

### *Taxas de portagem*

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

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

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

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

---

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

(25) De 77 para 120.

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

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

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

### *Outros assuntos fiscais*

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

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

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

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

---

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

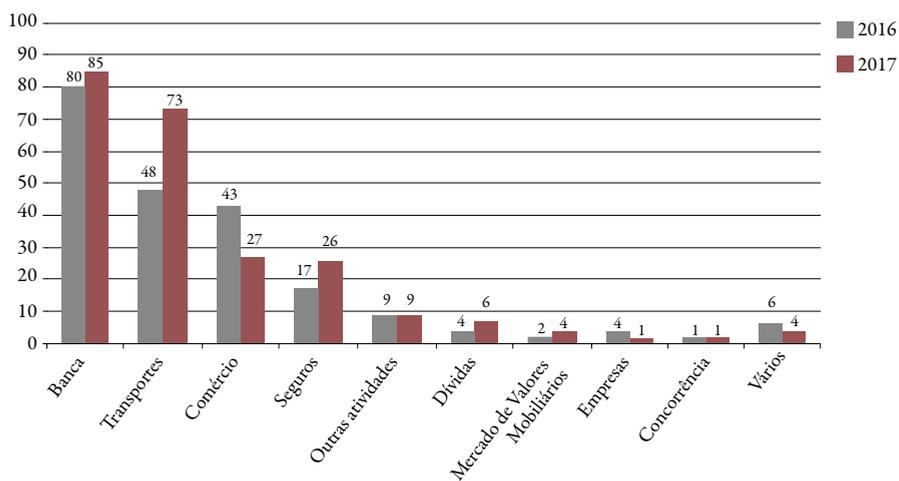
a presunção contida no n.º 1, do art.º 39.º, do CPPT<sup>(27)</sup> na contagem do prazo de 15 dias para pagamento da coima com redução, levando a que o serviço de finanças tivesse considerado como fora de prazo o pagamento da coima com redução que a contribuinte efetuara, afinal, em tempo, foi pelo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

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

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

### Gráfico XXI

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



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

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

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

## Banca

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### *Transportes*

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### *Outros assuntos económicos e financeiros*

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

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

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

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

---

(33) De 17 para 26.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

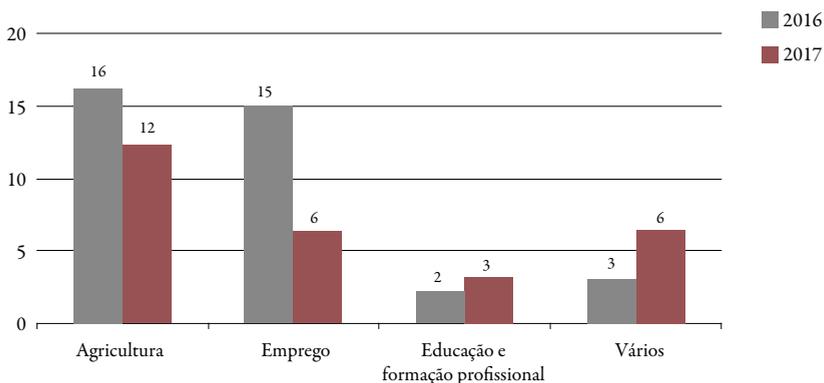
Reportava-se o pedido, por um lado, ao teor de cláusula segundo a qual o contrato teria «duração vitalícia a partir da data da sua assinatura», e, por outro lado, ao facto de nada ser dito «quanto à possibilidade efetiva dos subscritores (...) colocar(em) termo ao referido contrato».

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

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

### Gráfico XXII

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



(34) Regime das cláusulas contratuais gerais.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### 1.2.3. *Direitos sociais*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

#### *Quadro 14*

##### **Distribuição de procedimentos de queixa por matérias - unidade temática 3**

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

(45) Reportamo-nos a uma das recomendações que consta da Recomendação n.º 4/B/2016, dirigida ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em 3 de novembro de 2016. *Vide* texto integral da Recomendação em: [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec\\_4B2016\\_.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_4B2016_.pdf)

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

#### *1.2.4. Direitos dos trabalhadores*

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

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

---

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

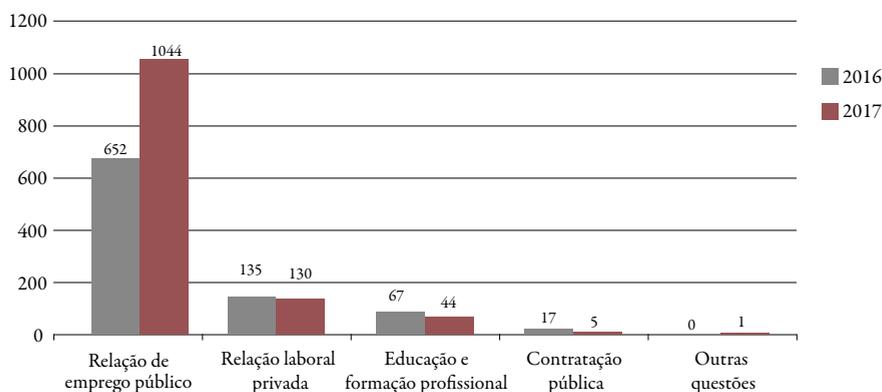
O número de processos arquivados, por sua vez, aproximou-se muito do número de processos abertos, fixando-se em 1222.

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

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

Gráfico XXIII

Distribuição de processos por matérias  
(comparativo 2016-2017)



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

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



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

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

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

---

(69) De acordo com a Síntese Estatística do Emprego Público do 3.º trimestre de 2017, publicado pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público em 15 de novembro de 2017 (Quadro 2.6. Emprego no sector das administrações públicas por cargo/carreira/grupo), disponível em [https://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/SIEP3T2017/DGAEP-DEEP\\_SIEP\\_2017T3\\_15112017.pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/SIEP3T2017/DGAEP-DEEP_SIEP_2017T3_15112017.pdf).

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Quadro 15*

##### **Distribuição de procedimentos por matérias - relação de emprego público**

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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



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

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



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

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

---

(73) Vide texto integral da Recomendação em *Tomadas de Posição - 2017*, p. 99, também acessível em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec\\_2B2017\\_.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_2B2017_.pdf).

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

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

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

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



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



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

---

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

### *1.2.5. Direitos à justiça e à segurança*

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

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

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

#### *Quadro 16*

##### **Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 5**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

(76) Cf. n.º 3 do artigo 22.º do EPJ.

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

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

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

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

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

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

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

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

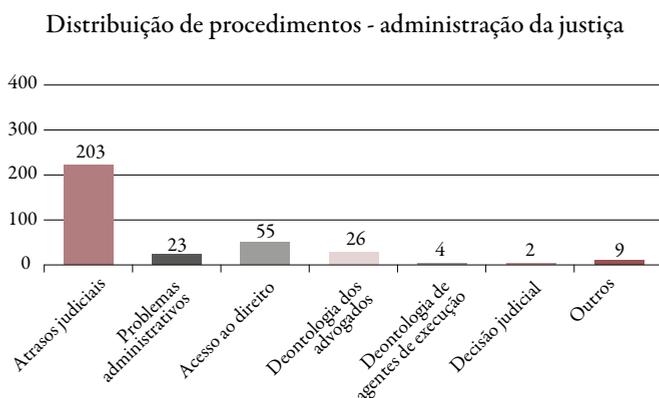
f) Assinale-se, por fim, que em 3% dos casos se concluiu pela incompetência superveniente deste órgão do Estado.

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

### *Administração da justiça*

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

*Gráfico XXIV*



## *Atrasos judiciais*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

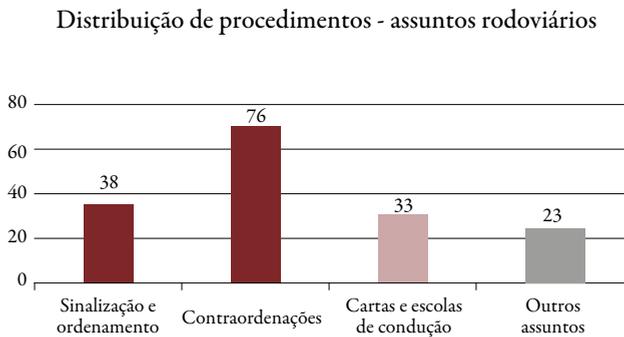
Reconhecendo algumas das virtuosidades do procedimento adotado pela instituição, o qual possibilitaria uma maior agilização e responsabilização do jovem na administração do seu pecúlio, foi sublinhada a necessidade de fazer corresponder, de forma regular, as verbas depositadas aos montantes geridos em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

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

### *Assuntos rodoviários*

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

*Gráfico XXV*



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

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

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

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

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

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

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

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

### *Registos e notariado*

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

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

---

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

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

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

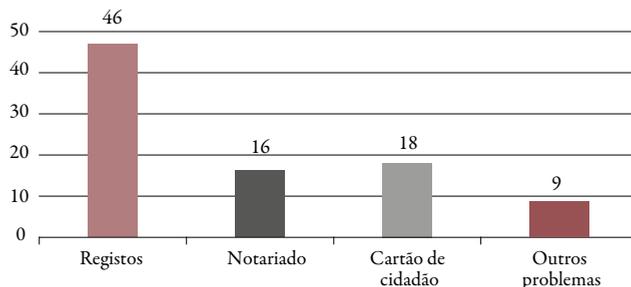
Não obstante o acima mencionado crescimento, e uma vez considerado o aumento global do número de queixas recebidas pela unidade temática 5, assistiu-se a uma diminuição, em termos comparativos, da representatividade das matérias em causa, no conjunto daquelas (10,46%, face aos 11,02% em 2016).

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

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

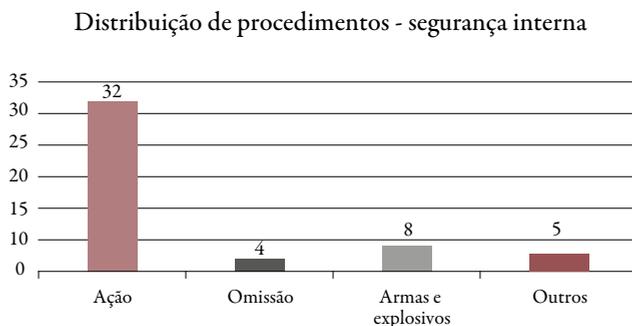
*Gráfico XXVI*

Distribuição de procedimentos - registos e notariado



## Segurança interna

Gráfico XXVII



## Forças de segurança

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

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

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

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

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

### *Armas*

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### *Boas práticas e apreciação final*

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

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

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

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

*Quadro 17*

**Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 6**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Valorações de constitucionalidade*

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### *Nacionalidade*

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

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

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

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

---

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

(102) Proc. Q-6534/2017.

(103) Proc. Q-6847/2016.

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

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

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

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

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

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

### *Direito dos estrangeiros*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

## *Educação*

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

## *Saúde*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### *Assuntos penitenciários*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Outros assuntos*

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

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

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

---

(115) Cf. Anexo ao presente relatório.

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

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

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

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

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

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

---

(116) Ainda em tramitação no final de 2017.

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

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

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

### 1.2.7. Regiões Autónomas

#### 1.2.7.1. Extensão da Região Autónoma dos Açores

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

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

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

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

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

---

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

Quadro 18

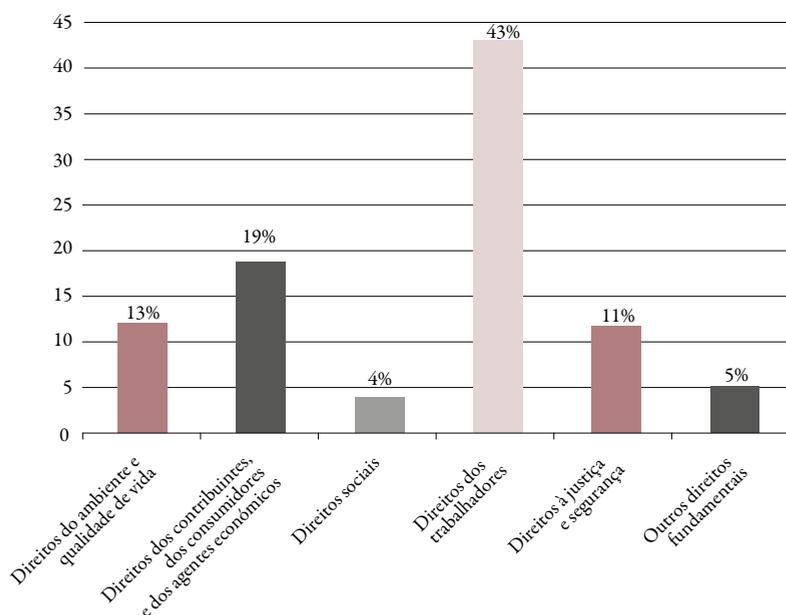
Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma dos Açores

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

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

Gráfico XXVIII

Distribuição de procedimentos por matérias  
Extensão da Região Autónoma dos Açores



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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

(121) V. *Relatório à Assembleia da República* - 2016, pg. 144, disponível em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR\\_DE\\_JUSTICA\\_RELATORIO\\_ATIVIDADES\\_2016\\_VF\\_0.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR_DE_JUSTICA_RELATORIO_ATIVIDADES_2016_VF_0.pdf)

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

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

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

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

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

Gráfico XXIX

Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma dos Açores

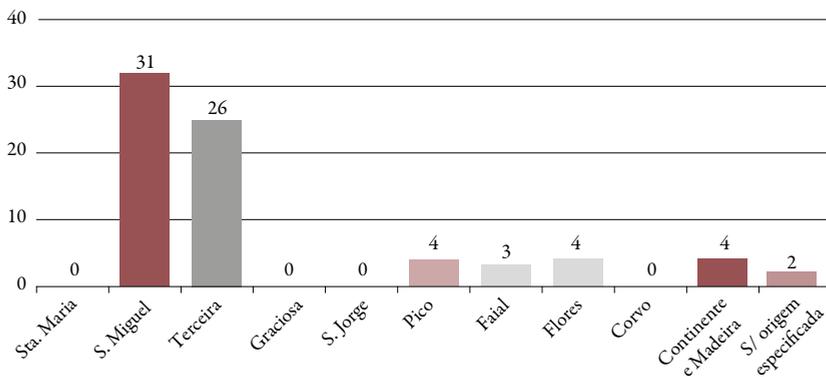
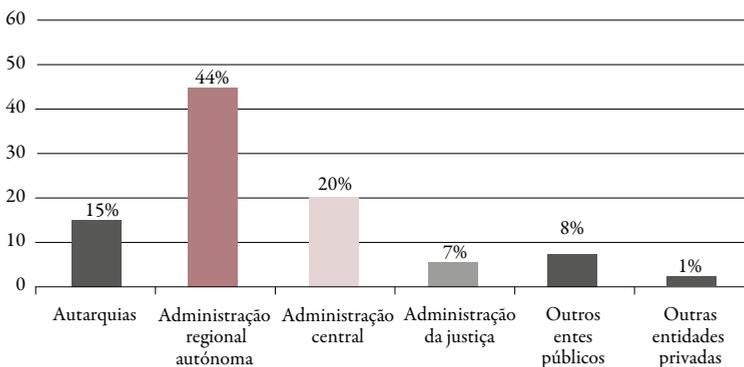


Gráfico XXX

Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma dos Açores



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

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

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

### 1.2.7.2. Extensão da Região Autónoma da Madeira

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

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

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

*Quadro 19*

#### **Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma da Madeira**

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

Dos 127 processos arquivados em 2017:

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

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

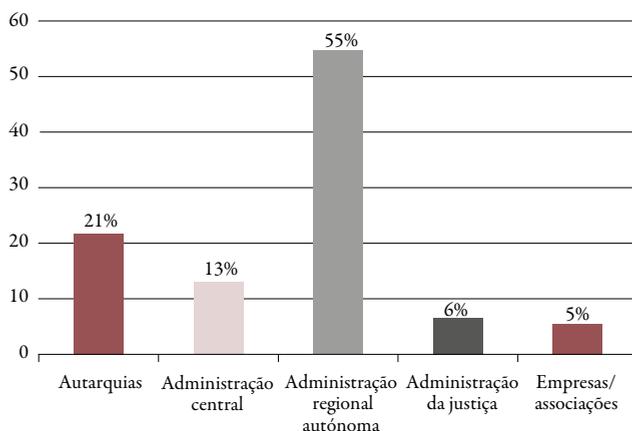
Mantiveram-se, em 2017, as queixas referentes aos constrangimentos advenientes do processamento de subsídio social de mobilidade aos residentes na RAM, agravando-se as interpelações resultantes de carências habitacionais (6% do total), tendo como destinatários organismos pertencentes à Administração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

---

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

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

Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma da Madeira



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

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

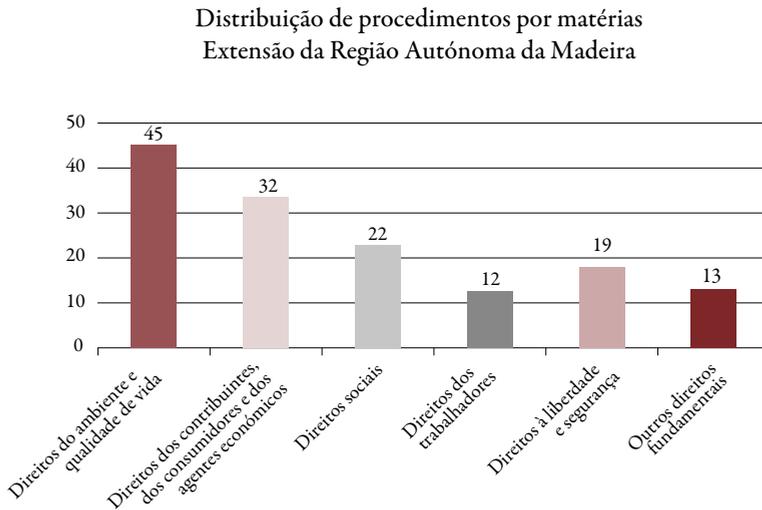
(128) Recorde-se que no ano transato, e a título até agora excepcional, os assuntos concernentes aos direitos dos agentes económicos, contribuintes e consumidores havia ocupado o primeiro lugar de interpelações, com 28% do total.

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

(130) Vd. a título exemplificativo, o *Relatório à Assembleia da República - 2014*, em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio\\_AR\\_2014.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio_AR_2014.pdf).

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

Gráfico XXXII



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

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

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

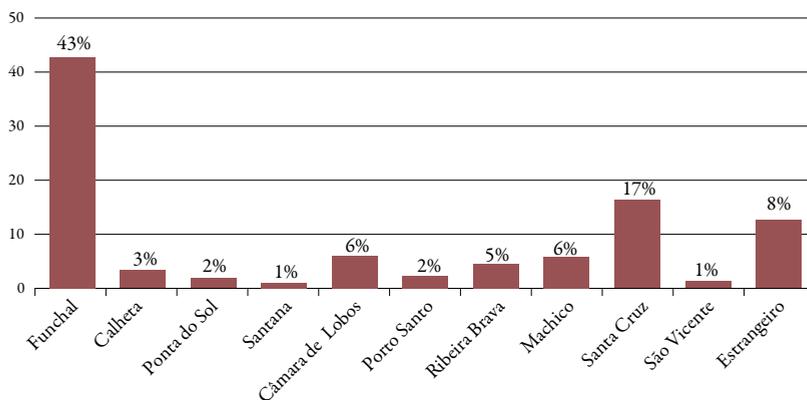
(133) No concernente às matérias referentes a *Direitos dos trabalhadores* (8%), predominaram as queixas reportadas à prestação do trabalho no âmbito de uma relação jurídica de emprego público (25%), enquanto nas queixas versando *Direitos, Liberdades e Garantias* (9%) assumiram relevo as temáticas da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

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

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

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

Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma da Madeira



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Em sede de pronúncia, o Provedor de Justiça sugeriu:

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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



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

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

### 2.1. Atividade geral

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

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

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

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

No ano a que se refere o presente relatório, o Provedor de Justiça recebeu 3609 chamadas através das Linhas da Criança, do Cidadão Idoso e do Cidadão com Deficiência.

A intervenção do núcleo não decorreu apenas das solicitações telefónicas externas. Muitas vezes, é solicitada a colaboração da equipa do N-CID para o tratamento de questões que chegam ao Provedor de Justiça por via de reclamações escritas, mas que, dizendo respeito à violação dos direitos de pessoas especialmente vulneráveis, são encaminhadas para esta estrutura especializada.

## 2.2. Linha da Criança

A Linha da Criança recebeu 502 chamadas em 2017, tendo o N-CID efetuado 33 chamadas para queixosos e entidades.

Quadro 20

### Chamadas telefônicas – Linha da Criança

Recebidas	Efetuadas*
502	33

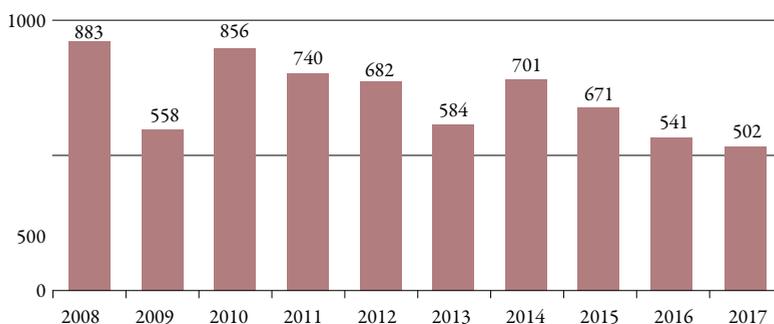
\* Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos e entidades visadas.

A proliferação de linhas telefônicas de apoio à infância e juventude, designadamente das comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ), parece ser a principal razão para o número relativamente escasso de chamadas recebidas.

Deve assinalar-se, igualmente, o importante papel desenvolvido pelas entidades de primeira linha — com as escolas e os estabelecimentos de saúde — na triagem dos casos de que têm conhecimento e na sinalização e acompanhamento das situações de risco social. Papel crucial têm também as forças de segurança, que garantem uma intervenção de proximidade.

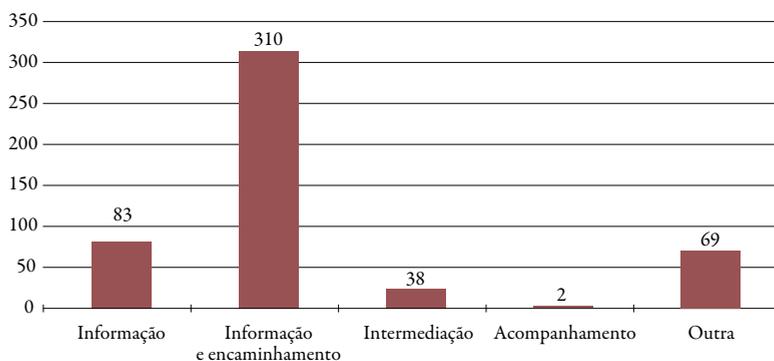
Gráfico XXXIV

### Evolução anual – Linha da Criança



À semelhança do que sucedeu nos anos anteriores, a atuação da Linha da Criança centra-se na prestação de informações e no encaminhamento dos queixosos, mas existe um número importante de casos em que foi assegurada intermediação junto das entidades competentes, em especial as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, as Equipas Multidisciplinares de Apoio aos Tribunais (EMAT) e os estabelecimentos escolares.

Atuação – Linha da Criança



Na grande maioria das situações (78%), a Linha da Criança presta informações e encaminha os interessados para os meios mais adequados de resolução dos respetivos problemas. Em cerca de 5% dos casos é feita a intermediação entre os queixosos e os serviços competentes e o acompanhamento subsequente.

Relativamente às questões que motivam a realização das chamadas, o exercício das responsabilidades parentais continua a ser o principal assunto tratado (154 chamadas). Neste âmbito, destacam-se os problemas de incumprimento do acordo de regulação das responsabilidades parentais — *v.g.*, regime de visitas e férias, pagamento dos montantes definidos a título de prestação de alimentos —, bem como conflitos entre os progenitores sobre aspetos concretos da educação dos filhos.

Os maus-tratos e a negligência surgem como o segundo motivo das chamadas, com um total de 124, importando dar conta de que são situações que ocorrem quase sempre no meio familiar. Houve, ainda, 8 chamadas sobre crianças expostas a violência doméstica. Também se verifica um número significativo de chamadas sobre educação e problemas escolares (52), tais como a escassez de professores de ensino especial, a falta de vaga em estabelecimento escolar, a omissão de resposta das entidades competentes e outros problemas comportamentais das crianças em meio escolar. Foram igualmente recebidas solicitações sobre a atuação de entidades com competência em matéria de infância e juventude (29), aqui se incluindo tanto a atuação dos serviços da Segurança Social como das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens. Regista-se, do mesmo passo, a receção de 24 chamadas sobre exposição a comportamentos de risco ou desviantes e de 7 sobre *bullying*. Outros contactos (77) houve sobre muitos outros assuntos, como a atribuição de prestações sociais, a atuação dos tribunais, designadamente atrasos judiciais, pedindo informações jurídicas ou esclarecimentos sobre a intervenção do Provedor de Justiça e da própria Linha.

## Quadro 21

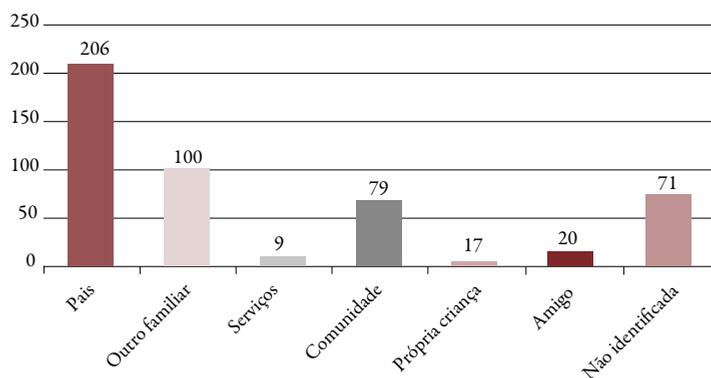
### Principais questões colocadas – Linha da Criança

Exercício de responsabilidades parentais	154
Negligência; maus-tratos (físicos e psíquicos)	124
Educação e problemas escolares	52
Atuação de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude	29
Exposição a comportamentos desviantes e a comportamentos de risco	24
Cuidados de saúde	7
Exposição a violência doméstica	8
<i>Bullying</i>	7
Respostas sociais e equipamentos	7
Visitas das crianças aos avós	3
Abuso sexual	1
Outras questões ( <i>v.g.</i> , atrasos judiciais, adoção, informações jurídicas, informações Provedor de Justiça e Linha, prestações sociais)	77
<b>Total</b>	<b>493</b>

No que respeita à relação do contactante com a criança, são os pais que, em regra, estabelecem a ligação com a Linha (206), seguidos de outros familiares (100). É ainda muito significativo o número de situações (79) em que elementos da comunidade e os vizinhos contactam a Linha, para pedir informações ou para comunicar situações de crianças em perigo.

### Gráfico XXXVI

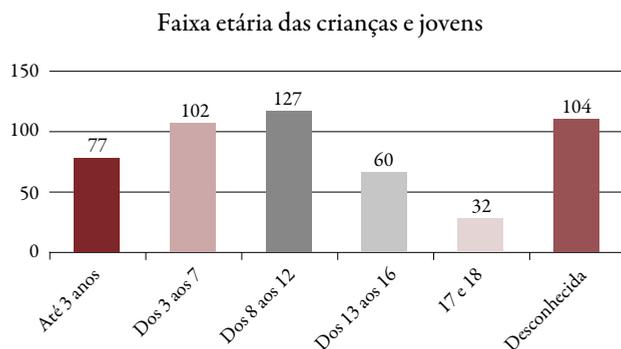
Relação entre o contactante e a criança



Quanto ao género, considerando o universo das 403 crianças objeto das chamadas que foram identificadas, ocorreu — ao contrário dos anos anteriores — uma ligeira predominância de crianças do género masculino (224) relativamente a raparigas (179).

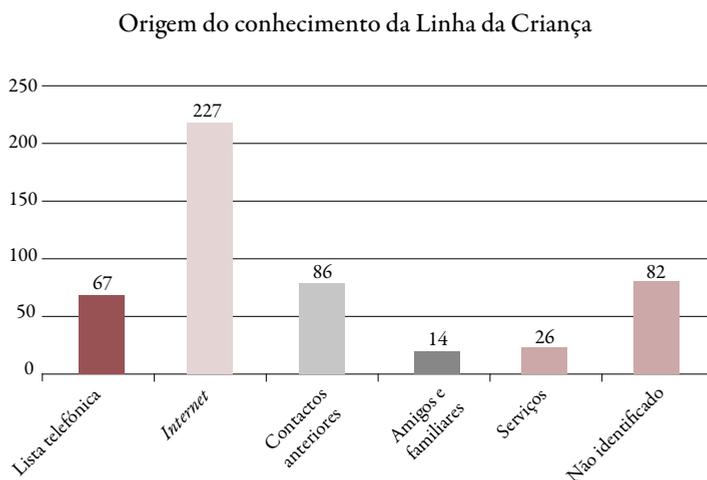
Já no que concerne à idade das crianças, a maioria das chamadas incidiu na faixa etária dos 8 e os 12 anos (127), antes do grupo entre os 3 e os 7 anos (102) e até aos 3 anos (77).

Gráfico XXXVII



Como se pode observar no gráfico que se segue, as principais fontes de conhecimento da Linha da Criança de acordo com os contactantes foram, por ordem decrescente, a *internet* (227), anteriores contactos com a Linha (86) e a lista telefónica (67).

Gráfico XXXVIII



### 2.3. Linha do Cidadão Idoso

A Linha do Cidadão Idoso foi solicitada por 2465 vezes, sendo igualmente de registar as 105 chamadas efetuadas pela equipa do núcleo, designadamente para os serviços públicos e os contactos estabelecidos no âmbito das intervenções de intermediação entre utentes e entidades visadas.

Quadro 22

#### Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão Idoso

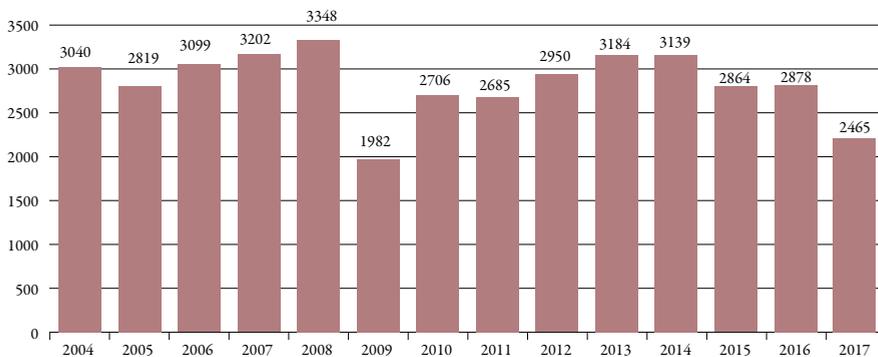
Recebidas	Efetuadas*
2465	105

\* Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos e entidades visadas.

O quadro relativo às chamadas recebidas por esta via, ao longo dos últimos dez anos, permite verificar que o número relativo a 2017 é o mais baixo desde há oito anos. Ainda assim, os dados sobre a atividade no último ano mostram que, em média, foram recebidas e efetuadas dez chamadas diárias na Linha do Cidadão Idoso.

Gráfico XXXIX

#### Evolução anual – Linha do Cidadão Idoso



As principais intervenções materializam-se na prestação de informações (741 casos), no encaminhamento (36) e na conjugação destas duas atuações (1177). Em 180 situações foi necessário efetuar diligências instrutórias junto das entidades visadas e, em três casos, o contacto telefónico originou a proposta de abertura de processo para tratamento formal da questão nas unidades temáticas especializadas da assessoria.

As restantes 331 atuações incluíram a conversação com cidadãos idosos em situação de isolamento e/ou solidão, a prestação de informação sobre o acompanhamento prestado no âmbito de resolução das situação concretas e outras situações que não se enquadram nas anteriormente descritas.

Gráfico XL



No quadro seguinte procura caracterizar as preocupações dos nossos idosos, indicando as principais questões abordadas nas chamadas recebidas em 2017.

Quadro 23

**Principais questões colocadas – Linha do Cidadão Idoso**

Serviços de apoio (v.g., centros de dia, serviços de apoio domiciliário, teleassistência, estruturas residenciais para idosos, acolhimento familiar)	384
Saúde (v.g., RNCCI, taxas moderadoras, saúde em geral, transporte de doentes, ajudas técnicas, saúde mental)	271
Conflitos (familiares, de vizinhança, de consumo)	197
Ação social	160
Serviços públicos (v.g., serviços públicos essenciais, IMTT, lojas de cidadão, serviços municipais)	150
Pensões	147
Complementos de dependência e solidário para idosos e outros subsídios relativos a idosos	142
Maus-tratos (na família, na instituição)	124

Negligência de cuidados	95
Outros direitos fundamentais ( <i>v.g.</i> autodeterminação)	83
Abuso material e financeiro	62
Contactos úteis	58
Habitação	57
Informação jurídica ( <i>v.g.</i> testamento vital, proteção jurídica, direito sucessório)	51
Isolamento/solidão	47
Linha da Segurança Social	39
Informação sobre Provedor de Justiça / Linha do Idoso	32
Ações de interdição e inabilitação	30
Ruído	23
Carência económica	14
Abandono	12
Outras questões ( <i>v.g.</i> , burla, atribuição e verificação grau incapacidade, atendimento prioritário, atuação entidades com competência em matéria de idosos, assuntos fiscais, Linha da Segurança Social)	419
<b>Total</b>	<b>2597</b>

Indiciando situações de desproteção e especial fragilidade de muitos idosos, os temas relativos à ação social, em sentido amplo, são os que suscitam o maior número de chamadas (544), englobando esta categoria a ação social em sentido estrito (160) e os serviços de apoio (384), o que perfaz 22% do total de chamadas recebidas. Reforçando esta ideia de desproteção, outros dois grandes temas motivam inúmeros pedidos, a saber, as questões de saúde (271) e os maus-tratos (293), representando, respetivamente 11% e 12% do total de chamadas recebidas.

A maior parte das questões relativas à saúde relaciona-se com dificuldades no acesso a serviços — designadamente à Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, à rede cuidados de saúde primários e ao transporte de doentes — e, também, com complicações no mero contacto com os organismos ou estabelecimentos de saúde. Já os maus-tratos abrangem tanto situações de violência doméstica como maus-tratos em instituições (124), queixas de abuso material e financeiro (62), negligência de cuidados (95) e casos de abandono (12).

Relativamente ao ano anterior, constata-se um aumento do número de solicitações relacionadas tanto com os temas de ação social (de 19% para 22%) como de maus-tratos (de 10% para 12%), o que não pode deixar de constituir motivo de inquietação. Esta preocupação também resulta da perceção — que a experiência no atendimento acentua — de que é muito complexa a intervenção das entidades competentes em diversas situações

especialmente graves, como nos casos de abuso material e financeiro, maus-tratos e saúde mental, sobretudo quando não há apoio por parte da família alargada ou esta simplesmente não existe.

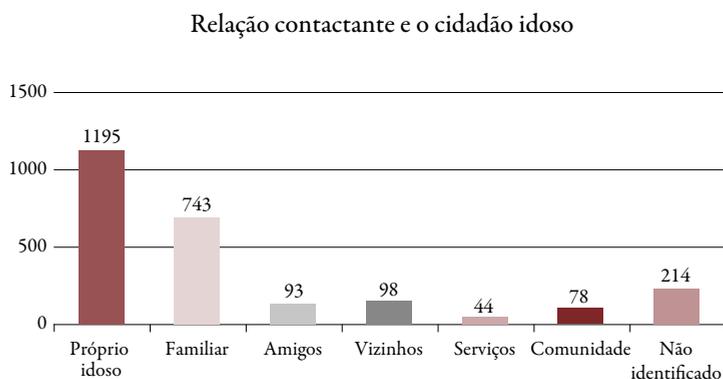
Outro tema recorrente é o funcionamento dos serviços públicos (150), incluindo-se aqui não só pedidos de esclarecimento sobre procedimentos e sobre a forma de os contactar, como também queixas sobre os operadores dos serviços públicos essenciais. Repetidos são também os contactos sobre questões relacionadas com os direitos dos idosos (83), envolvendo, sobretudo, a desconsideração do direito à autodeterminação das pessoas mais velhas por parte de familiares próximos ou responsáveis por estruturas residenciais. Os contactos sobre pensões (147) abrangem situações tão distintas quanto a mera incompreensão do valor auferido ou a necessidade de esclarecimentos sobre os apoios pecuniários que são legalmente devidos (142). Pese embora estas solicitações poderem indiciar, de alguma forma, situações de carência económica, este tema, enquanto tal, apenas foi expressamente suscitado em 14 situações.

É também de assinalar o recurso à Linha por parte dos idosos ou dos seus familiares, na tentativa de obter apoio para dirimir conflitos, na família, com a vizinhança ou mesmo com entidades (197).

Finalmente, assinalam-se as 39 chamadas sobre a Linha da Segurança Social, que se referem maioritariamente à dificuldade em estabelecer contacto telefónico com os serviços daquela entidade — todavia, o valor peca por defeito, uma vez que a perceção de que um número considerável de contactos tratava deste assunto levou à autonomização do respetivo registo apenas no decurso de 2017. Até aí, eram registadas em outras questões.

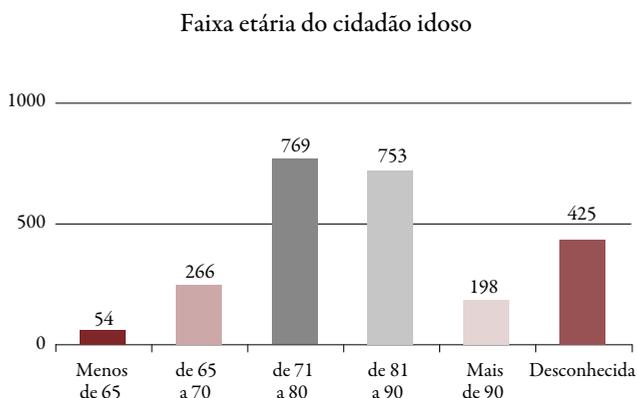
Ensaçando uma caracterização da população idosa que recorre ao Provedor de Justiça, ou que pode beneficiar da intervenção deste órgão do Estado, conclui-se, como resulta do gráfico *infra*, que são os próprios idosos interessados que, em regra, contactam a Linha do Cidadão Idoso. Na verdade, o contacto do próprio idoso ocorreu em 48% das situações, perfazendo 1195 chamadas. Tal como se verificou nos anos anteriores, é também significativa a percentagem de contactos dos familiares — que ocorrem em 30% das vezes (em número de 743 chamadas), em especial por parte das filhas (266) —, dos amigos (percentagem de 4%, totalizando 93 chamadas) e da comunidade (7%, a que correspondem 176 telefonemas), sendo expressivo o número de chamadas feitas por vizinhos (4%, num total de 98).

Gráfico XLI



Como igualmente se tem registado nos últimos anos, há predominância do grupo etário entre os 71 e aos 90 anos de idade (1522 chamadas), representando cerca de 62% do total de chamadas recebidas. Deve registar-se, igualmente, que cerca de 39% das chamadas (951) dizem respeito a cidadãos com mais de 80 anos, o que é demonstrativo, por um lado, do envelhecimento da população portuguesa e, por outro lado, da capacidade de exercício dos direitos pelos cidadãos mais idosos — um dos principais objetivos da Linha do Cidadão Idoso do Provedor de Justiça.

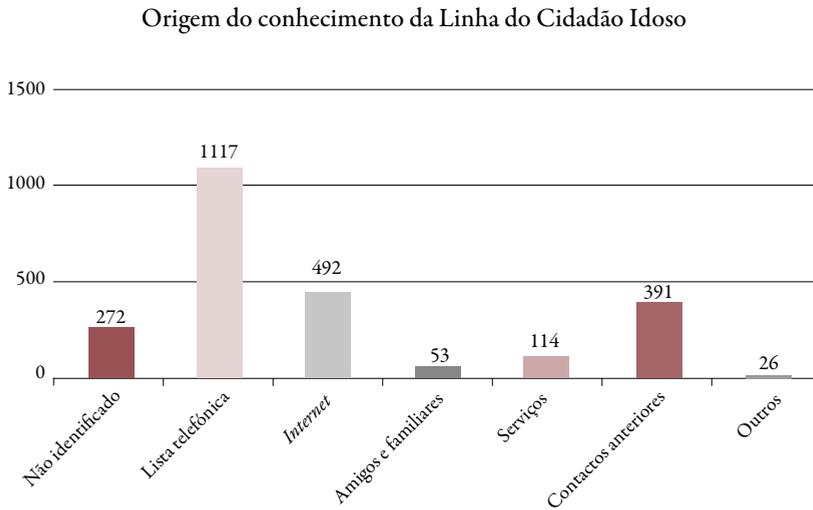
Gráfico XLII



Quanto ao género, existe uma clara predominância das chamadas feitas por senhoras (1422), quase o dobro daquelas feitas por homens (apenas 765).

Sempre que é colocada a questão sobre a origem do conhecimento existência da Linha do Cidadão Idoso, as respostas indicam a lista telefónica, a *Internet* e o contacto anterior como formas privilegiadas de obtenção de informação.

Gráfico XLIII



## 2.4. Linha da Pessoa com Deficiência

No ano de 2017, a Linha da Pessoa com Deficiência recebeu 642 chamadas, tendo realizado 37 contactos telefónicos.

Quadro 24

### Chamadas telefónicas – Linha da Pessoa com Deficiência

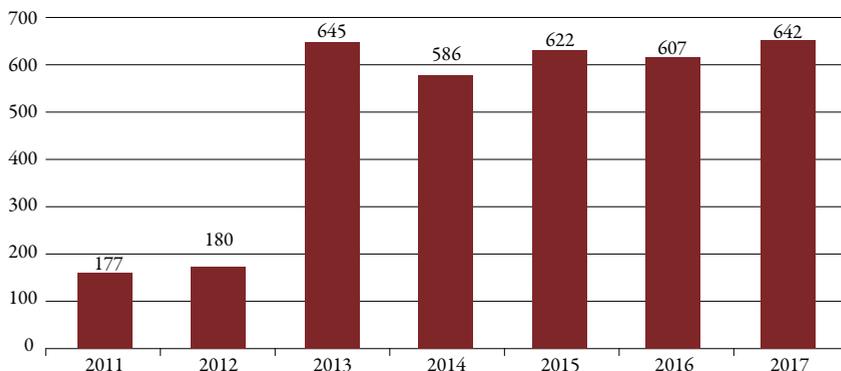
Recebidas	Efetuadas*
642	37

\* Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos e entidades visadas.

Registou-se, pois, um aumento das chamadas recebidas (+5%), situando-se o respetivo número muito próximo do verificado no ano de abertura formal da Linha (2013), como resulta do quadro abaixo.

Gráfico XLIV

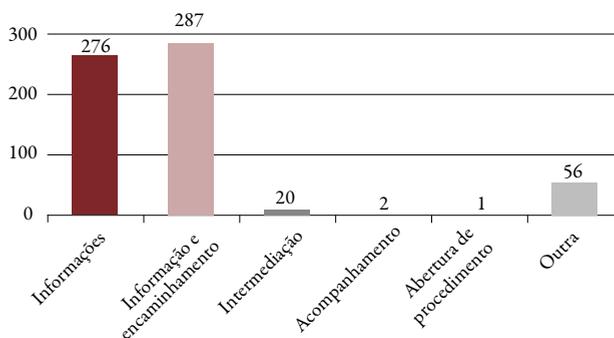
Evolução anual das chamadas da Linha da Pessoa com Deficiência



A atuação da Linha da Pessoa com Deficiência centrou-se na prestação de informações e no encaminhamento dos queixosos (88% das intervenções), como tem sido regra nos anos anteriores.

Gráfico XLV

Atuação da Linha da Pessoa com Deficiência



No quadro *infra* estão elencados os principais motivos que, no ano de 2017, levaram os cidadãos a contactar a Linha da Pessoa com Deficiência. Assinala-se que as prestações sociais, com 223 chamadas, voltaram a ser o tema mais vezes suscitado, um aumento para mais do dobro relativamente ao ano anterior. Esta situação deveu-se, provavelmente, às

alterações introduzidas nas prestações sociais atribuídas aos cidadãos com deficiência, com a publicação do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, que criou a prestação social para a inclusão.

Seguiram-se as obrigações familiares, com 49 chamadas, e, por ordem decrescente, os temas da reabilitação e cuidados de saúde (43), do estacionamento automóvel (32) e os relacionados com produtos de apoio (que registaram aumento substancial, de 21 para 31 chamadas).

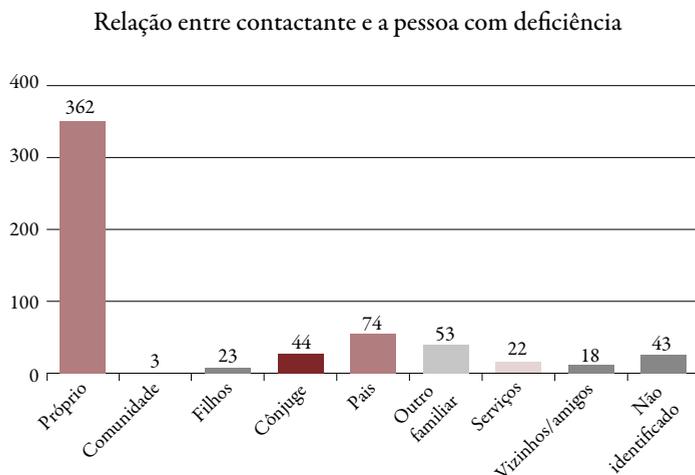
#### *Quadro 25*

##### **Principais questões colocadas – Linha da Pessoa com Deficiência**

Prestações sociais ( <i>v.g.</i> , pensões de invalidez, subsídio mensal vitalício, complemento por dependência)	223
Legislação e obrigações familiares	49
Reabilitação e cuidados de saúde física e mental	43
Parqueamento automóvel	34
Produtos de apoio	31
Atribuição e verificação de grau de incapacidade	26
Benefícios fiscais	25
Acessibilidades	20
Regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas)	20
Mercado de trabalho e formação profissional	19
Centros de referência	15
Habitação	12
Discriminação e violação de direitos	11
Atendimento prioritário	8
Serviços públicos	5
Ação de interdição e inabilitação	3
Outras questões	122
<b>Total</b>	<b>666</b>

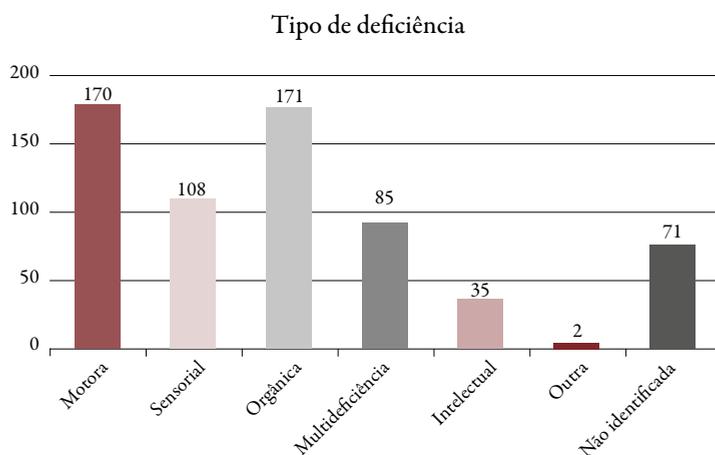
À semelhança do que ocorreu em anos anteriores, foram sobretudo os próprios cidadãos portadores de deficiência que contactaram a Linha da Pessoa com Deficiência (362), seguindo-se os pais (74), os cônjuges (44) e os filhos (23 chamadas).

Gráfico XLVI



O gráfico seguinte mostra a natureza das deficiências das pessoas que, durante o ano de 2017, fizeram ou foram interessadas nas chamadas, notando-se a predominância das deficiências motoras (170) e das deficiências orgânicas (171).

Gráfico XLVII



No que respeita ao número de chamadas em que se identificou o grau de incapacidade, continuam a predominar as incapacidades situadas entre os 60% e os 79% (166), seguindo-se aquelas superiores a 90% (125) e as computadas entre 80% e 89% (123).

Sobre as 125 chamadas feitas por pessoas com incapacidades iguais ou superiores a 90%, ou relativamente a elas, assinala-se a manutenção da tendência de crescimento já notada em anos anteriores: em 2014 foram 52, em 2015 foram 73, em 2016 fixaram-se nas 81.

Gráfico XLVIII

### Grau de incapacidade

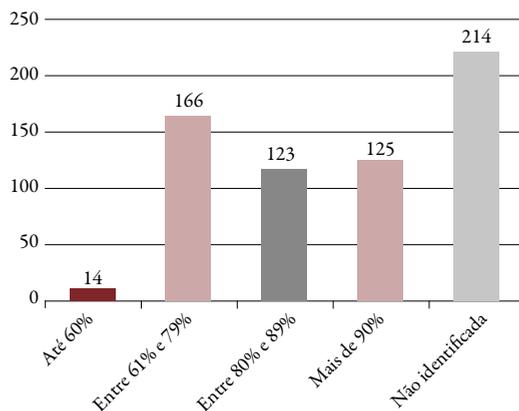
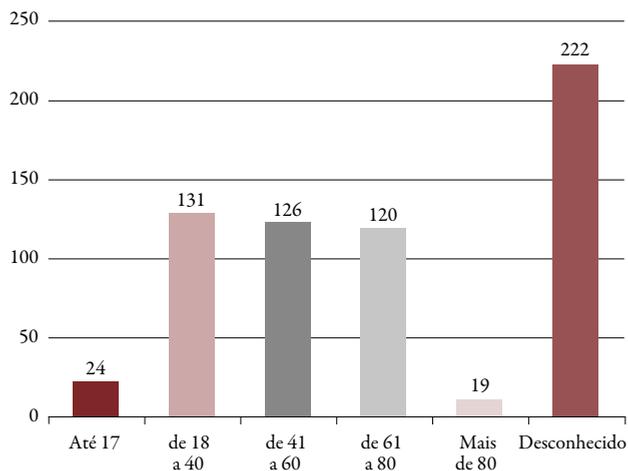


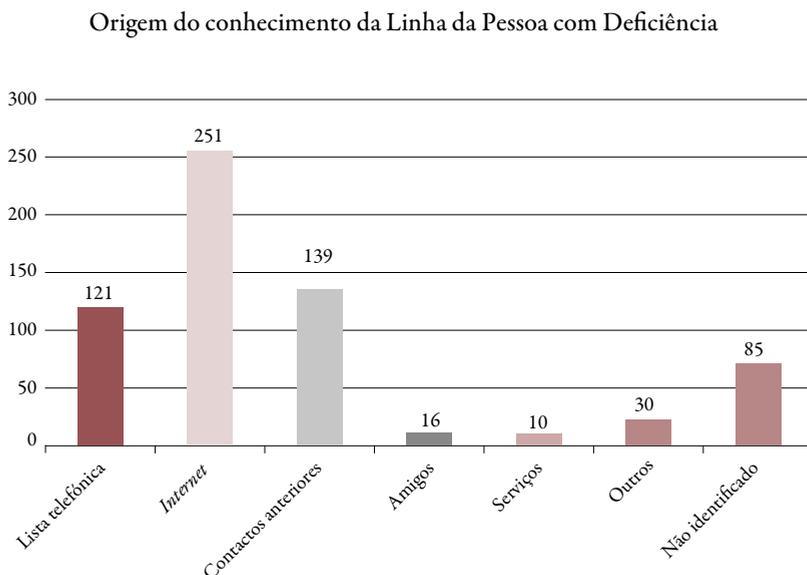
Gráfico XLIX

### Faixa etária das pessoas com deficiência



No que diz respeito ao universo das pessoas com deficiência que, por si ou por intermédio de outrem, contactam a Linha da Pessoa com Deficiência, manteve-se a predominância do género masculino (55%, correspondendo a 322 chamadas) face ao feminino (45%, correspondendo a 261 chamadas).

Gráfico L



Durante o ano de 2017, o escalão dos 18 aos 40 anos foi o mais representativo dos cidadãos que beneficiaram da atuação desta Linha (131 chamadas) seguido, de muito perto, pelos escalões que compreendem as pessoas com idades entre os 41 e os 60 anos (126) e entre 61 a 80 anos (120).

Têm-se mantido a tendência de a *Internet* (251 chamadas) ser a principal fonte de conhecimento da existência desta Linha. Todavia, no ano de 2017, os contactos anteriores foram a segunda razão apontada (139), o que será revelador de alguma satisfação com anterior intervenção da Linha da Pessoa com Deficiência. A lista telefónica (121 vezes) é ainda meio relevante de obtenção de informação sobre o serviço.







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

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

#### 3.1. Introdução

O Provedor de Justiça é, desde 1999, Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH) acreditada junto das Nações Unidas com o Estatuto A – em plena conformidade com os *Princípios de Paris*. Este reconhecimento é simultaneamente fonte de um vasto conjunto de prerrogativas (*v.g.* o direito de audição no âmbito do Conselho dos Direitos Humanos e dos Comitês específicos instituídos em diversos instrumentos de direito internacional de que Portugal é parte), mas também de obrigações (designadamente, de colaboração permanente com os órgãos internacionais que integram o sistema universal e europeu de proteção dos direitos humanos). Por essa razão este órgão do Estado coopera frequentemente com o Alto-comissário para os Direitos Humanos, Relatores Especiais das Nações Unidas, comitês das Nações Unidas, Conselho da Europa e com a Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia, levando ao seu conhecimento aspetos concretos da realidade nacional, nos domínios do reconhecimento e da concretização dos direitos humanos.

Não obstante a vertente marcadamente internacional que a atividade de INDH comporta, a verdade é que o trabalho desenvolvido, nesta qualidade, por este órgão de Estado ancora-se necessariamente na realização de ações de efetiva promoção e defesa dos direitos humanos no plano nacional, de que é exemplo o trabalho das diversas unidades temáticas da assessoria, bem como na atividade de participação em encontros de diversa índole e de divulgação da sua atuação junto da comunidade.

É importante assinalar que estatuto das Instituições Nacionais de Direitos Humanos é objeto de reavaliação periódica quinzenal por parte do Subcomité de Acreditação (SCA) da *Global Alliance of National Human Right Institutions* (GANHRI). Uma vez que a última reacreditação deste órgão do Estado ocorreu no ano de 2012, o ano de 2017 ficou marcado por um novo processo de reavaliação do seu estatuto por aquela instituição internacional. Assim, em abril de 2017, este órgão do Estado foi notificado pelo SCA para proceder ao preenchimento do *statement of compliance*, documento que agrega um vasto conjunto de informações quer quanto à caracterização institucional deste órgão do Estado, quer quanto à descrição pormenorizada da atividade do Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos durante o período em análise.

No dia 24 de novembro de 2017, este órgão do Estado foi notificado da decisão do SCA de propor a reacreditação do Provedor de Justiça de Portugal como Instituição Nacional de Direitos Humanos com o Estatuto A. A proposta do SCA foi aceite pelo *bureau* da GANHRI e, em consequência dessa decisão, este órgão do Estado manteve o seu estatuto de plena conformidade com os *Princípios de Paris* das Nações Unidas.

### *3.2. Atividades de promoção e de defesa dos direitos humanos*

A atividade deste órgão do Estado enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos desenvolveu-se em diversos planos de intervenção – em estreita ligação com várias instituições nacionais e internacionais – através da concretização de projetos, da dinamização de iniciativas de promoção e de proteção dos direitos humanos e da elaboração de respostas a questionários ou de contributos próprios dirigidos a organismos internacionais.

#### *Ações desenvolvidas no plano nacional*

No ano de 2017 foi concluído o projeto «*O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI: diário de algumas visitas*», com a realização de visitas aos Estabelecimentos Prisionais de São João de Deus (17 de janeiro), Pinheiro da Cruz (15 de março) e Porto (20 de abril). Na sequência da realização de cada uma destas ações foram elaborados os respetivos relatórios, os quais foram remetidos à Ministra da Justiça e divulgados no sítio eletrónico do Provedor de Justiça.

No dia 7 de junho de 2017, para assinalar o final deste projeto, este órgão do Estado promoveu, com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian, a conferência «*As prisões e o século XXI*», na qual participaram António Henriques Gaspar (Presidente do Supremo Tribunal de Justiça), Joana Marques Vidal (Procuradora-Geral da República), Pedro Bacelar de Vasconcelos (Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias), Guilherme de Figueiredo (Bastonário da Ordem dos Advogados) e Luís Moreira Isidro (Adjunto da Ministra da Justiça).

O Provedor de Justiça, na qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção, em parceria com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, promoveu a conferência «*Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes: desafios no seu 30.º aniversário*». Esta iniciativa, realizada no dia 26 de junho, na Biblioteca da Rainha, teve como principal objetivo fomentar a discussão sobre a prevenção da tortura e a tutela dos direitos das pessoas que se encontram privadas ou limitadas na sua liberdade.

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

- Conferência «*Valores de Abril, Valores da Europa e da Cidadania Europeia*», promovida pelo Município de Gondomar, no âmbito das comemorações do 43.º aniversário do 25 de abril.
- Sessão de encerramento da conferência «*Um pacto para a justiça social*», que decorreu no dia 9 de maio em Lisboa;

- «*Colóquio Internacional Comemorativo da Abolição da Pena de Morte em Portugal*», promovido pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no dia 10 de outubro, assinalando o Dia Europeu e Mundial contra a Pena de Morte;
- Encontro Anual de Provedores do Estudante, que decorreu no Instituto Politécnico de Tomar, no dia 12 de outubro;

Ainda no plano nacional, este órgão do Estado assinalou o seu 42.º aniversário com uma visita, no dia 21 de abril, ao Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes de Lisboa (CNAIM) do Alto Comissariado para as Migrações. Nesta ocasião foram apresentados publicamente os folhetos informativos de divulgação da atividade do Provedor de Justiça na promoção e na defesa dos direitos dos imigrantes. Assinale-se que os mencionados folhetos informativos estão disponíveis em português e em seis línguas estrangeiras (francês, inglês, mandarim, romeno, russo e ucraniano) e que resultam da cooperação institucional entre este órgão do Estado e o Alto Comissariado para as Migrações.

### *Interação com organizações internacionais de promoção e de defesa dos direitos humanos*

Na sequência do reconhecimento deste órgão do Estado como Instituição Nacional de Direitos Humanos, existem frequentemente momentos de interação com organizações que, no plano internacional, promovem os direitos humanos e zelam pelo cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelos Estados nesta matéria. A colaboração com estas organizações revela-se em múltiplas dimensões com características diversas podendo traduzir-se, designadamente em: elaboração de questionários, participação em reuniões, congressos e outras iniciativas, participação em projetos.

No tocante a questionários solicitados por organizações internacionais, enumeram-se, de seguida, os documentos elaborados no ano de 2017, aludindo-se também à temática abordada e à organização responsável pela sua realização:

- Resposta a questionário do Relator Especial das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o direito a Água Potável e Saneamento;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a implementação da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o papel do Provedor de Justiça e de outras instituições nacionais de direitos humanos na promoção e proteção dos direitos humanos;
- Resposta a questionário da *Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI)* sobre a participação da sociedade civil;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o acesso à Justiça de pessoas com deficiência;
- Participação no estudo – «*The role of the Ombudsman in strengthening open government*»;

- Contributo do Provedor de Justiça, através da Comissão Nacional de Direitos Humanos, para o 5.º e 6.º Relatório Periódico da Convenção dos Direitos da Criança;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o Direito à Liberdade e Segurança das Pessoas com Deficiência;
- Resposta a questionário do Conselho da Europa – Questionário sobre implementação dos Direitos Sociais (Pedido recebido do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social);
- Resposta a questionário do Instituto Alemão para os Direitos Humanos sobre a aplicação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência;
- Resposta a questionário da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) sobre os Sistemas Judiciários Europeus.

Paralelamente às respostas a questionários sobre dimensões específicas da concretização dos direitos humanos em Portugal, este órgão do Estado marcou presença em reuniões e outras iniciativas promovidas por aquelas organizações internacionais.

Neste domínio destacam-se as seguintes participações:

- 36.ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, na qual este órgão do Estado apresentou uma comunicação, na sequência da apresentação do relatório elaborado pelo Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Água e Saneamento, o qual foi recebido, pelo Provedor de Justiça, no dia 6 de dezembro de 2016;
- 29.ª Reunião e seminário anual da GANHRI subordinado ao tema *Early warning, conflict prevention and re-establishment of peaceful societies: the role of NHRIs*;
- Seminário internacional *The role of NHRIs in the promotion and protection of children's rights – contributions to the implementation of the 2030 Agenda*, promovido, em parceria, pela GANHRI, UNICEF e Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Neste encontro, este órgão do Estado apresentou a sua experiência em matéria de promoção e de defesa dos direitos da criança, sob perspetiva do terceiro protocolo adicional à Convenção sobre os Direitos das Crianças;
- Representação na *task force* promovida pela GANHRI, UNICEF e Alto Comissariado para os Direitos Humanos, tendo em vista a monitorização do trabalho realizado pelas Instituições Nacionais de Direitos Humanos em matéria de promoção e de defesa dos direitos da criança;
- Reunião e Seminário da *European Network of Human Rights Institutions* (ENNHRI);
- Audiência com o Comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos, na qual se refletiu a reflexão sobre a concretização dos direitos humanos dos cidadãos de etnia cigana;
- Audiência com a Representante Regional da Europa do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados onde se discutiram as condições dos requerentes de proteção internacional nos centros de instalação temporária;

- Reunião com uma delegação da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), realizada no âmbito de uma visita a várias instituições públicas e organizações da sociedade civil com vista à preparação de um relatório sobre Portugal.

Ainda no âmbito da intervenção deste órgão do Estado enquanto INDH, este órgão do Estado assinalou, através da publicação de mensagens no seu sítio institucional, as seguintes datas evocativas internacionais:

- Dia Internacional em Memória das Vítimas do Holocausto (27/1/2017);
- Dia Internacional de Tolerância Zero à Mutilação Genital Feminina (6/2/2017);
- Dia Mundial da Justiça Social (20/2/2017);
- Dia Internacional da Mulher (8/3/2017);
- Dia Internacional para a eliminação da Discriminação Racial (21/3/2017);
- Dia Internacional para o Direito à Verdade sobre Graves Violações de Direitos Humanos e pela Dignidade das Vítimas (24/3/2017);
- Dia Mundial da Saúde (7/4/2017);
- Dia Mundial da Diversidade Cultural para o Diálogo e o Desenvolvimento;
- Dia Mundial da Criança (1/6/2017);
- Dia Mundial contra o Trabalho Infantil (12/6/2017);
- Dia Mundial de Sensibilização para os Abusos e Maus-Tratos na Velhice (14/6/2017);
- Dia Internacional de Apoio às Vítimas de Tortura (20/6/2017);
- Dia Europeu para a Proteção de Crianças contra a Exploração Sexual e o Abuso Sexual (18/11/2017);
- Dia Universal dos Direitos das Crianças (20/11/2017);
- Dia Internacional para a Eliminação da Violência contra as Mulheres (24/11/2017);
- Dia Internacional para a Abolição da Escravatura (2/12/2017);
- Dia Internacional das Pessoas com Deficiência (3/12/2017);
- Dia Internacional dos Migrantes (18/12/2017).



## *4. Relações internacionais*

## 4. Relações internacionais

### 4.1. Introdução

A atividade do Provedor de Justiça, não obstante assentar na realização de ações concretas de promoção e de defesa dos direitos fundamentais no âmbito nacional – quer através da apreciação de queixas, quer enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos – é também fortemente marcada por uma intensa intervenção junto de entidades congéneres e outras organizações no plano internacional.

Assim, a intervenção deste órgão do Estado em matéria de promoção e de defesa dos direitos humanos realiza-se, de igual modo, através da sua participação – na qualidade de membro – em instituições que representam vários espaços geográficos e mediante a dinamização de iniciativas e de projetos conjuntos com os seus homólogos de outras nações. São exemplos as ações deste órgão do Estado no espaço europeu, lusófono e ibero-americano (*v.g.*, Rede Europeia de Provedores de Justiça, Instituto Internacional de *Ombudsman*, Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo, Rede de Provedores de Justiça da CPLP e outras Instituições Nacionais de Direitos Humanos e a Federação Ibero-americana de *Ombudsman*). Refira-se que, quanto à Federação Ibero-americana de *Ombudsman*, este órgão do Estado exerceu a Presidência desta organização entre 10 de março de 2016 e 2 de novembro.

A descrição das ações de cooperação com organizações internacionais inscritas no seio das Nações Unidas e do Conselho da Europa é feita no ponto deste relatório relativo à atividade enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos.

### 4.2. A atividade internacional do Provedor de Justiça

Para uma melhor descrição e análise da atividade internacional deste órgão do Estado importa, em um primeiro momento, distinguir as ações que decorreram através da realização de iniciativas de cooperação multilateral daquelas que resultam de iniciativas de cooperação bilateral.

#### *Projetos e ações de cooperação multilateral*

No ano de 2017 assistiu-se à conclusão de alguns dos projetos iniciados em anos anteriores, e, paralelamente, ao início de outros com um horizonte temporal plurianual.

Assim, em primeiro lugar assinala-se a conclusão do Projeto *Twinning Support to the Strengthening of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of*

*Azerbaijan*, promovido pela Comissão Europeia, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Defensor dos Direitos Humanos da Polónia. Através deste projeto, que durou cerca de um ano, vários colaboradores deste órgão do Estado prestaram assistência técnica a funcionários do *Commissioner for Human Rights* do Azerbaijão, mediante a realização de ações de caráter formativo naquela instituição. Para além destas ações, este órgão do Estado recebeu, no dia 16 de outubro, uma delegação do *Commissioner for Human Rights of the Republic of Azerbaijan (Ombudsman)*, onde foi feito o balanço da sua participação neste projeto.

No ano de 2017 teve início o Projeto *Red de Defensores del Pueblo – Construir juntos una administración más eficaz, responsable, transparente y ética* (DEMOS). Trata-se de um projeto no âmbito do programa de cooperação territorial europeia Interreg V-A Espanha-Portugal — Madeira-Açores-Canárias [MAC], envolvendo instituições de Espanha (*Diputado del Común* das Canárias) e de Portugal (Provedor de Justiça), assim como as instituições homólogas de Cabo Verde, da Mauritânia e do Senegal, com o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. O Projeto «DEMOS» pretende desenvolver um programa de cooperação para o aperfeiçoamento do trabalho realizado pelos Provedores de Justiça do espaço «MAC» (Macaronésia), com o propósito de alcançar um conjunto de práticas estabelecidas pelas diversas instituições em matéria de defesa dos direitos dos cidadãos perante a Administração Pública, em contexto de adaptação aos desafios colocados pelas novas tecnologias.

No âmbito deste projeto foram desenvolvidas as seguintes ações:

- I Seminário Transnacional de Intercâmbio de Experiências DEMOS – evento de lançamento do Projeto, que teve lugar na cidade do Funchal nos dias 23 e 24 de janeiro;
- Conferência internacional *La mediación institucional y las nuevas exigencias de los ciudadanos* que decorreu entre os dias 29 e 31 de março, em Dakar, no Senegal;
- Conferência internacional *O papel do Provedor de Justiça no espaço da Macaronésia e Países Terceiros*, que decorreu entre os dias 26 e 27 de abril, na Cidade da Praia, em Cabo Verde;
- Jornada temática *O compromisso do Estado com a boa governação e as tarefas do Provedor de Justiça*, que teve lugar na Cidade da Praia, em Cabo Verde, no dia 21 de julho;
- Seminário transnacional *Rede de Ombudsman – Construir em conjunto uma administração mais eficaz, responsável, transparente e ética*, que decorreu no dia 14 novembro na Casa dos Açores, em Lisboa, e, no dia 16 de novembro, no Palácio dos Capitães Gerais, em Angra do Heroísmo;

No que diz respeito à cooperação no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinala-se a realização, no dia 16 de fevereiro, em Maputo, de uma reunião de instituições de defesa dos Direitos Humanos da Lusofonia, onde foram debatidos os

objetivos comuns de atuação no domínio da promoção e da defesa dos direitos humanos. Nessa reunião participaram os Provedores de Justiça de Angola, Moçambique, Portugal, os Presidentes das Comissões Nacionais de Direitos Humanos de Moçambique e Guiné-Bissau, a Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão do Brasil e o Presidente da Comissão Interministerial de Direitos Humanos de S. Tomé e Príncipe.

Nessa mesma ocasião teve lugar o *Primeiro Seminário Internacional da Rede de Provedores de Justiça e Comissões Nacionais de Direitos Humanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, que teve por tema *O Papel dos Provedores de Justiça e Comissões de Direitos Humanos na Garantia da Boa Governação*, e que decorreu nos dias 16 e 17 de fevereiro, no Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano, em Maputo.

No âmbito da atividade internacional deste órgão do Estado junto da Federação Ibero-americana de *Ombudsman* destacam-se as seguintes iniciativas:

- Receção de uma delegação da Associação para a Prevenção da Tortura (APT) a qual se deslocou à sede deste órgão do Estado entre os dias de 3 a 5 de abril para conhecer o Mecanismo Nacional de Prevenção. Esta visita foi realizada no âmbito de um protocolo celebrado entre a Federação Ibero-americana de *Ombudsman*, a APT e o Projeto PROFIO/GIZ, que tem por finalidade apoiar as instituições de matriz *Ombudsman* do espaço ibero-americano que desempenham simultaneamente funções de Mecanismos Nacionais de Prevenção;
- Participação, na qualidade de presidente, na reunião do Conselho Reitor da FIO, que teve lugar na Cidade do México, no dia 22 de maio;
- Participação na Segunda *Cumbre Iberoamericana Migración y Derechos Humanos – una nueva mirada*, que teve lugar na Cidade do México, nos dias 23 e 24 de maio. Este evento foi organizado por uma das redes temáticas da FIO, a *Red sobre Migrantes y Trata de Personas*, e a Comissão Nacional de Direitos Humanos do México, com a colaboração da Agência de Cooperação Alemã PROFIO/GIZ;
- Participação no seminário *Instituciones de Ombudsman como Mecanismos Nacionales de Prevención*, que decorreu entre os dias 19 e 21 de setembro, na cidade do Panamá. Este evento teve por objetivo a apreciação técnica do trabalho já desenvolvido pelas várias instituições, bem como a partilha de boas práticas, tendo em vista fomentar a eficácia de atuação dos Mecanismos Nacionais de Prevenção.

Enquanto membro da FIO, este órgão do Estado colaborou na elaboração do XV Relatório sobre Direitos Humanos – subordinado ao tema *Migrações e Mobilidade Humana* –, através da caracterização do panorama nacional e da descrição da atuação do Provedor de Justiça nesta matéria.

## *Projetos e ações de cooperação multilateral*

Para além das ações de cooperação multilateral a atividade internacional deste órgão do Estado também se materializa em iniciativas de cooperação bilateral com instituições homólogas ou congéneres.

Neste domínio, importa realçar que, no ano de 2017, prosseguiu a participação deste órgão do Estado no projeto *Funcionamento e Estratégia de Comunicação e Expansão da Provedoria de Justiça da República de Angola*, promovido pelo Provedor de Justiça de Angola e que contou com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao abrigo da iniciativa desta organização de *Apoio para o Reforço dos Direitos Humanos em Angola*.

Assim, no âmbito deste projeto, este órgão do Estado recebeu, no mês de abril, uma delegação do Provedor de Justiça de Angola para uma atividade de carácter formativo com o objetivo principal de partilhar experiências e de preparar instrumentos que permitissem o estabelecimento de estratégias de promoção institucional e de comunicação do Provedor de Justiça de Angola. No final desta atividade, o Provedor de Justiça recebeu em audiência o responsável do PNUD pelo projeto e o Diretor dos Serviços Técnicos da Provedoria de Justiça de Angola, de modo a planear as iniciativas futuras.

Neste sentido, no dia 6 de julho de 2017, o Provedor de Justiça de Angola e o PNUD promoveram, em Luanda, o seminário *O Provedor de Justiça e as entidades visadas – o dever de cooperação*, o qual contou com a participação deste órgão do Estado. Nessa ocasião, foi possível realizar diversas reuniões de trabalho técnico com os colaboradores do Provedor de Justiça de Angola e com o Representante do PNUD neste país.

No tocante à cooperação bilateral importa igualmente destacar as seguintes ações:

- Reunião, no dia 24 de maio, com uma delegação do Defensor Público da Geórgia, com o objetivo de partilhar a experiência portuguesa no tratamento das questões relativas à promoção e à defesa dos direitos dos migrantes, em particular, dos requerentes de asilo;
- Reunião, no dia 6 de junho, com uma delegação do Governo da Província de Gyeonggi-do, da República da Coreia do Sul, no âmbito de uma visita de estudo a instituições da Europa, com o intuito de conhecer as suas boas práticas quanto a técnicas avançadas de auditoria e de *benchmarking*;
- Sessões de trabalho, entre os dias 5 e 9 de junho, com uma delegação do *State Migration Service* da Arménia, no âmbito do projeto «*Taiex Study visit on integration of Refugees and Long-term Migrants*». Esta visita teve como objetivo a partilha das boas práticas portuguesas quanto à integração de refugiados e migrantes, assim como, conhecer a atividade de promoção e proteção dos direitos daquelas pessoas desenvolvida pelo Provedor de Justiça. Em desenvolvimento deste projeto foram realizadas

visitas ao Conselho Português de Refugiados, ao Alto Comissariado para as Migrações e ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;

- Sessões de trabalho, entre os dias 6 e 9 de julho, com uma delegação do Conselho Nacional de Direitos Humanos de Marrocos, nas quais este órgão do Estado, na qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção, apresentou a sua atividade e experiência de verificação do tratamento que é prestado a quem se encontra privado ou limitado na sua liberdade;

- Sessões de trabalho, entre os dias 22 e 24 de agosto, com uma delegação do Defensor dos Direitos Humanos da Arménia e um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), nas quais foram dadas a conhecer a experiência deste órgão do Estado em matéria de promoção e defesa dos direitos fundamentais dos migrantes, refugiados e requerentes de asilo;

- Audiência, no dia 5 de setembro, com o Síndic da Catalunha e Presidente do *International Ombudsman Institute* para a região da Europa;

- Visita do *Defensor del Pueblo* de Espanha, nos dias 20 e 21 de setembro, visando o aprofundamento do conhecimento da atividade do Provedor de Justiça em matéria de promoção e defesa dos direitos dos migrantes, em particular no quadro do sistema português de asilo;

- Sessões de trabalho, entre os dias 24 a 26 de outubro, com uma delegação do *Médiateur* do Reino de Marrocos, com o objetivo de partilhar as boas práticas portuguesas quanto à atividade de promoção e proteção dos direitos dos cidadãos. Nesta ação foi prestada particular atenção ao procedimento de tratamento de queixas e estatístico, utilização das novas tecnologias, elaboração do relatório anual, assim como, à cooperação institucional com os cidadãos e entidades públicas.

Ainda no que diz respeito à atividade internacional do Provedor de Justiça, e sem prejuízo de uma descrição mais pormenorizada no anexo a este Relatório sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção, destacam-se as participações deste órgão do Estado numa iniciativa do Conselho da Europa, nos dias 31 de maio e 1 de junho, para discussão de um projeto de codificação das condições de detenção administrativa de migrantes, e no *Seminar on the implementation of effective safeguards to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment during police custody and pretrial detention*, promovido pelo Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, no dia 6 de outubro, em Genebra.



## *5. Gestão de recursos*

## 5. Gestão de recursos

### 5.1. Gestão administrativa e financeira

A melhoria da qualidade do serviço prestado ao cidadão e a diminuição do tempo de espera às solicitações que são dirigidas a este órgão do Estado é, desde sempre, o foco da nossa administração, e durante o ano de 2017 este foi também o nosso objetivo. As opções na gestão dos recursos disponíveis foram pautadas pela prossecução de uma melhoria constante do serviço público prestado.

#### 5.1.1. Recursos financeiros

O orçamento da Provedoria de Justiça foi, no ano de 2017, de igual valor ao do ano anterior:

##### *Quadro 26*

##### **Orçamento de 2017**

Despesas correntes	€ 5 149 880,00
Despesas de investimento	€ 120 000,00
<b>Total</b>	<b>€ 5 269 880,00</b>

#### 5.1.2. Despesas de investimento

A conservação e reparação, necessária à boa manutenção do edifício no qual se encontram as instalações da Provedoria de Justiça, novamente constituíram uma prioridade. Foram também feitos alguns investimentos em equipamentos de armazenamento de dados informáticos e em *hardware*.

#### 5.1.3. Recursos humanos

Foi dado, numa regra de continuidade, uma especial atenção à questão da formação contínua e específica dos colaboradores deste órgão do Estado, por forma a podermos providenciar, cada vez mais um serviço de melhor qualidade ao cidadão que nos procura.

### Quadro 27

#### Pessoal em funções

Gabinete do Provedor de Justiça e Provedores-Adjuntos	13*
Assessoria	46
Apoio técnico e administrativo	43
Linhas da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência	2

\* Um dos elementos do Gabinete exerce funções especializadas no âmbito do N-CID.

No tocante ao género, temos a salientar que prevalece o género feminino de entre o grupo de trabalhadores e colaboradores que exercem funções neste órgão do Estado, como se pode constatar no quadro seguinte.

### Quadro 28

#### Género

Género masculino	25
Género feminino	79

No que respeita à faixa etária dos trabalhadores e colaboradores, verificamos que a faixa compreendida entre os 45 e os 49 anos de idade continua a ser mais representativa, à semelhança de anos anteriores conforme explanado no mapa *infra*:

### Quadro 29

#### Faixa etária

25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	+60
1	5	17	14	33	16	11	7

O grau académico predominante, continua a ser em 2017, a licenciatura em Direito, o que encontra explicação na natureza das atribuições deste órgão do Estado, definidas no art.º 1.º do EPJ e que, por força do disposto no art.º 28.º da Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, a relação de emprego predominante é a comissão de serviço.

## 5.2. Relações públicas

Em 2017 manteve-se um atendimento personalizado quer presencial, quer telefónico, visando:

- Aproximar o cidadão do Provedor de Justiça;
- Informar o cidadão sobre o direito de queixa ao Provedor de Justiça;
- Dar uma resposta célere aos pedidos de informação sobre processos em instrução;
- Informar o cidadão sobre os diversos direitos que lhe assistem e, sempre que necessário, proceder ao devido encaminhamento para as entidades competentes em razão da matéria apresentada.

### 5.2.1. Atendimento presencial

A atividade desenvolvida pela Divisão de Informação e Relações Públicas tem o seu foco no atendimento presencial e telefónico aos cidadãos.

Em 2017 foram realizados 561 atendimentos presenciais, sendo que 262 deram origem a apresentação de queixa, 243 foram alvo da prestação de informações sobre procedimentos em instrução, e os restantes 56 resultaram na prestação de outras informações.

Não obstante ser ainda um número consideravelmente elevado aquele que reporta ao total de atendimentos presenciais, verificou-se, novamente, uma ligeira diminuição dos mesmos, facto que podemos atribuir a uma maior utilização dos meios informáticos, por parte do cidadão, para estabelecer contacto com este órgão do Estado.

#### Quadro 30

##### Atendimento presencial (relações públicas) – variação 2016-2017

Ano	Atendimento presencial			Total
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	
2016	279	72	278	629
2017	243	56	262	561
<b>Variação (%)</b>	<b>-12,58%</b>	<b>-22,22%</b>	<b>-5,75%</b>	<b>-10,66%</b>

### 5.2.2. Atendimento telefónico

No que ao atendimento telefónico diz respeito, foram realizados 5278 no ano de 2017, os quais podemos repartir da seguinte forma: 3845 resultaram na prestação de informação sobre procedimentos em instrução, 1377 na prestação de outras informações, e por fim, 56 na apresentação de queixa.

Verificou-se um aumento global no número de atendimentos telefónicos, dos quais salientamos o aumento ao nível da apresentação de queixas novas.

Quadro 31

#### Atendimento telefónico (número geral) – variação 2016-2017

Ano	Atendimento telefónico (número geral)			
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	Total
2016	3739	722	27	4488
2017	3728	870	39	4637
<b>Varição (%)</b>	<b>-0,29%</b>	<b>+20,49%</b>	<b>+44,44%</b>	<b>+3,31%</b>

Quadro 32

#### Atendimento telefónico (Linha Azul) – variação 2016-2017

Ano	Atendimento telefónico (Linha Azul)			
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	Total
2016	183	515	9	707
2017	117	507	17	641
<b>Varição (%)</b>	<b>-36,06%</b>	<b>-1,55%</b>	<b>+88,88%</b>	<b>-9,33%</b>

O quadro *infra* traduz uma leitura conjugada dos dados relativos ao atendimento dos cidadãos que, por contacto telefónico ou presencialmente, se dirigiram a este órgão do Estado.

Este atendimento é feito ainda, por parte da já mencionada Divisão de Informação e Relações Públicas, bem como do recurso dos cidadãos a 3 linhas telefónicas especializadas (Linha da Criança, Linha do Cidadão Idoso, Linha do Cidadão com Deficiência) integradas no N-CID.

### Quadro 33

#### Total de cidadãos atendidos – variação 2016-2017

Total de cidadãos atendidos	
2016	5824
2017	5839
<b>Varição (%)</b>	<b>+0,27%</b>

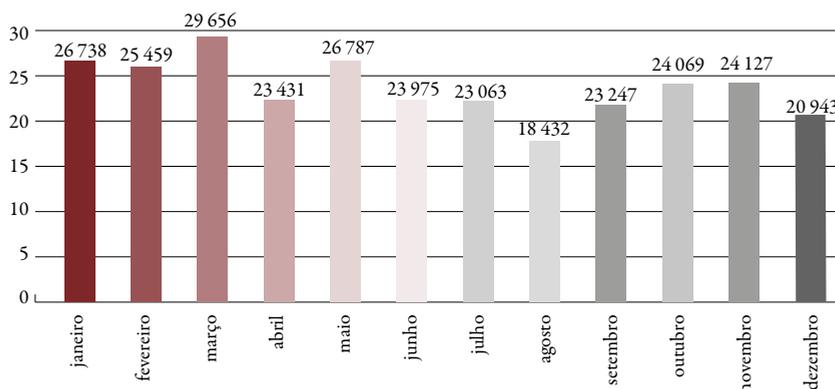
### 5.3. Acessos ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça

Numa época em que assistimos ao enorme desenvolvimento dos meios tecnológicos e a uma maior facilidade em aceder a meios informáticos por parte dos cidadãos, verifica-se que os mesmos obtêm de uma forma mais fácil e rápida a informação necessária. Assim sendo, o sítio eletrónico institucional do Provedor de Justiça tem vindo a tornar-se, cada vez mais, um importante meio de divulgação da atividade desenvolvida por este órgão do Estado, sendo por isso alvo de contínua atualização e melhoramento dos conteúdos por este disponibilizados.

Em 2017 registaram-se 289 927 acessos ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça. No mapa *infra* podemos ter uma perceção dos acessos ao sítio do Provedor de Justiça por cada um dos meses do ano, salientando que o mês de março foi aquele que apresentou um maior número de visitas.

#### Gráfico LI

Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça





**PROVEDOR  
DE  
JUSTIÇA**

*6. Publicações  
e comunicações*

## **6. Publicações e comunicações**

### ***Relatório à Assembleia da República, 2016***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR\\_DE\\_JUSTICA\\_RELATORIO\\_ATIVIDADES\\_2016\\_VF\\_0.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR_DE_JUSTICA_RELATORIO_ATIVIDADES_2016_VF_0.pdf)

### ***Relatório à Assembleia da República, 2016***

#### ***Anexo: Tomadas de Posição***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR\\_DE\\_JUSTICA\\_ANEXO\\_TOMADAS\\_POSICAO\\_2016\\_VF.PDF](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR_DE_JUSTICA_ANEXO_TOMADAS_POSICAO_2016_VF.PDF)

### ***Provedor de Justiça - Mecanismo Nacional de Prevenção***

#### ***Relatório à Assembleia da República, 2016***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR\\_DE\\_JUSTICA\\_MECANISMO\\_NACIONAL\\_PREVENCAO\\_2016\\_VF.PDF](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/PROVEDOR_DE_JUSTICA_MECANISMO_NACIONAL_PREVENCAO_2016_VF.PDF)

### ***Portuguese Ombudsman – National Human Rights Institution***

#### ***Report to the Parliament, 2016***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Report\\_to\\_the\\_parliament\\_2016\\_\\_EN\\_\\_0.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Report_to_the_parliament_2016__EN__0.pdf)

### ***Portuguese Ombudsman - National Preventive Mechanism***

#### ***Report to the Parliament, 2016***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/National\\_Preventive\\_Mechanism\\_Report\\_to\\_the\\_Parliament\\_2016\\_\\_EN\\_\\_0.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/National_Preventive_Mechanism_Report_to_the_Parliament_2016__EN__0.pdf)

### ***Tratamento dos cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados. Visitas do Mecanismo Nacional de Prevenção***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Cidadaos\\_estrangeiros\\_e\\_o\\_direito\\_a\\_um\\_tratamento\\_digno.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Cidadaos_estrangeiros_e_o_direito_a_um_tratamento_digno.pdf)

### ***O Provedor de Justiça, as prisões e o Século XXI. Diário de algumas visitas (X)***

#### ***Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional Militar de Tomar***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rel\\_visita\\_Estabelecimento\\_Prisional\\_Militar.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rel_visita_Estabelecimento_Prisional_Militar.pdf)

### ***O Provedor de Justiça, as prisões e o Século XXI. Diário de algumas visitas (XI)***

#### ***Relatório da visita ao Hospital Prisional São João de Deus***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Hospital\\_Prisional\\_Sao\\_JoaoDeus.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Hospital_Prisional_Sao_JoaoDeus.pdf)

***O Provedor de Justiça, as prisões e o Século XXI. Diário de algumas visitas (XII)  
Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Pinheiro da Cruz***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Estabelecimento\\_Prisional\\_de\\_Pinheiro\\_da\\_Cruz.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Estabelecimento_Prisional_de_Pinheiro_da_Cruz.pdf)

***O Provedor de Justiça, as prisões e o Século XXI. Diário de algumas visitas (XIII)  
Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional do Porto***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Estabelecimento\\_Prisional\\_do\\_Porto.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Estabelecimento_Prisional_do_Porto.pdf)

***A garantia do cumprimento e eficácia das normas de organização e funcionamento da Administração: Natureza das recomendações e seu impacto na atuação da Administração Pública***

***Primeiro Seminário Internacional da Rede de Provedores de Justiça e Comissões Nacionais de Direitos Humanos da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa  
Maputo, 2017-02-16***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/16\\_02\\_2017\\_Primeiro\\_Seminario\\_Internacional\\_da\\_Rede\\_de\\_Provedores\\_de\\_Justica\\_e\\_Comissoes\\_Nacionais\\_de\\_Direitos\\_Humanos.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/16_02_2017_Primeiro_Seminario_Internacional_da_Rede_de_Provedores_de_Justica_e_Comissoes_Nacionais_de_Direitos_Humanos.pdf)

***Um Pacto para a Justiça Social***

***Sessão de encerramento da conferência: Um Pacto para a Justiça Social  
Lisboa, 2017-05-09***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Conferencia\\_Pacto\\_para\\_Justica\\_Fiscal.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Conferencia_Pacto_para_Justica_Fiscal.pdf)

***O Provedor de Justiça e os desafios da inclusão no ensino superior  
VII Encontro Nacional de Provedores do Estudante  
Tomar, 2017-10-12***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/12\\_10\\_2017\\_PJus\\_Inclusao\\_ESup\\_CatarinaSampaioVentura.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/12_10_2017_PJus_Inclusao_ESup_CatarinaSampaioVentura.pdf)

***A Pact for Social Justice***

***Closing session of the conference A Pact for Social Justice  
Lisbon, 2017-05-09***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Conferencia\\_Pacto\\_para\\_Justica\\_Fiscal.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Conferencia_Pacto_para_Justica_Fiscal.pdf)

***The Portuguese Ombudsman and the inclusion challenges in higher education  
VII Encontro Nacional de Provedores do Estudante  
Tomar, 2017-10-12***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/12\\_10\\_2017\\_PJus\\_Inclusao\\_ESup\\_CatarinaSampaioVentura.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/12_10_2017_PJus_Inclusao_ESup_CatarinaSampaioVentura.pdf)

***Provedor de Justiça: tantos dias, todos os dias***

***INCM, julho, 2017***

ISBN 978-972-27-2571-2

***Discurso de tomada de posse da Provedora de Justiça***

***Assembleia da República***

***Lisboa, 2017-11-02***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Discurso\\_da\\_Tomada\\_de\\_Posse\\_Provedora.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Discurso_da_Tomada_de_Posse_Provedora.pdf)

***Boletim informativo n.º 1 – janeiro e fevereiro de 2017***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim\\_informativo\\_n1\\_2017\\_.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim_informativo_n1_2017_.pdf)

***Boletim informativo n.º 2 – março e abril de 2017***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim\\_informativo\\_2\\_2017\\_MarcoeAbril.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim_informativo_2_2017_MarcoeAbril.pdf)

***Boletim informativo n.º 3 – maio e junho de 2017***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim\\_informativo\\_n3\\_2017\\_Maio\\_Junho.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim_informativo_n3_2017_Maio_Junho.pdf)

***Boletim informativo n.º 4 – julho e agosto de 2017***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim\\_informativo\\_n\\_4\\_Julho\\_Agosto\\_2017\\_.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim_informativo_n_4_Julho_Agosto_2017_.pdf)

***Boletim informativo n.º 5 – setembro e outubro de 2017***

[http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim\\_informativo\\_n5\\_2017\\_Setembro\\_Outubro\\_ret.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Boletim_informativo_n5_2017_Setembro_Outubro_ret.pdf)



## *7. Índices*

## 7. Índices

### 7.1. Índice de quadros

#### Estatísticas globais

<i>Quadro 1</i> – Natureza dos primeiros queixosos em procedimentos abertos	21
<i>Quadro 2</i> – Número de procedimentos abertos	22
<i>Quadro 3</i> – Número de procedimentos em instrução	23
<i>Quadro 4</i> – Número de procedimentos arquivados	23
<i>Quadro 5</i> – Número de procedimentos pendentes em 31 de dezembro	24
<i>Quadro 6</i> – Resumo do movimento de processos	25
<i>Quadro 7</i> – Queixas em função da população - os cinco maiores valores	31

#### Defesa e promoção dos direitos fundamentais

<i>Quadro 8</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 1	33
<i>Quadro 9</i> – Urbanismo e habitação	39
<i>Quadro 10</i> – Ambiente e recursos naturais	41
<i>Quadro 11</i> – Ordenamento do território	45
<i>Quadro 12</i> – Serviços públicos essenciais	49
<i>Quadro 13</i> – Distribuição de procedimentos por matérias - unidade temática 2	53
<i>Quadro 14</i> – Distribuição de procedimentos de queixa por matérias - unidade temática 3	76
<i>Quadro 15</i> – Distribuição de procedimentos por matérias - relação de emprego público	93
<i>Quadro 16</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 5	102
<i>Quadro 17</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 6	116
<i>Quadro 18</i> – Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma dos Açores	134
<i>Quadro 19</i> – Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma da Madeira	138

#### Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência

<i>Quadro 20</i> – Chamadas telefónicas – Linha da Criança	147
<i>Quadro 21</i> – Principais questões colocadas – Linha da Criança	149
<i>Quadro 22</i> – Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão Idoso	151
<i>Quadro 23</i> – Principais questões colocadas – Linha do Cidadão Idoso	152
<i>Quadro 24</i> – Chamadas telefónicas – Linha da Pessoa com Deficiência	156
<i>Quadro 25</i> – Principais questões colocadas – Linha da Pessoa com Deficiência	158

#### Gestão de recursos

<i>Quadro 26</i> – Orçamento de 2017	176
<i>Quadro 27</i> – Pessoal em funções	177

<i>Quadro 28</i> – Género	177
<i>Quadro 29</i> – Faixa etária	177
<i>Quadro 30</i> – Atendimento presencial (relações públicas) – variação 2016-2017	178
<i>Quadro 31</i> – Atendimento telefónico (número geral) – variação 2016-2017	179
<i>Quadro 32</i> – Atendimento telefónico (Linha Azul) – variação 2016-2017	179
<i>Quadro 33</i> – Total de cidadãos atendidos – variação 2016-2017	180

## 7.2. Índice de gráficos

### Estatísticas globais

<i>Gráfico I</i> – Solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça no ano de 2017	18
<i>Gráfico II</i> – Ano de 2017 – Atividade de apreciação de comunicações	19
<i>Gráfico III</i> – Total de procedimentos abertos	19
<i>Gráfico IV</i> – Total de queixas indeferidas liminarmente	20
<i>Gráfico V</i> – Exposições liminarmente arquivadas	21
<i>Gráfico VI</i> – Tipo de pessoa coletiva queixosa	22
<i>Gráfico VII</i> – Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro	24
<i>Gráfico VIII</i> – Motivo de arquivamento	25
<i>Gráfico IX</i> – Duração dos procedimentos arquivados em 2017	26
<i>Gráfico X</i> – Assuntos tratados nos procedimentos abertos	27
<i>Gráfico XI</i> – Entidades visadas nas queixas	28
<i>Gráfico XII</i> – Distribuição das queixas por Ministério	29
<i>Gráfico XIII</i> – Distribuição das queixas por Ministério (excluindo as queixas sobre relação de emprego público)	29
<i>Gráfico XIV</i> – Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas	30

### Defesa e promoção dos direitos fundamentais

<i>Gráfico XV</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 1 (comparativo 2012-2017)	36
<i>Gráfico XVI</i> – Cultura	47
<i>Gráfico XVII</i> – Lazer	48
<i>Gráfico XVIII</i> – Ano de abertura dos procedimentos arquivados em 2017	55
<i>Gráfico XIX</i> – Ano de abertura dos procedimentos pendentes em 31 de dezembro de 2017	56
<i>Gráfico XX</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – fiscalidade (comparativo 2016/2017)	56
<i>Gráfico XXI</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – assuntos económicos e financeiros (comparativo 2016/2017)	64
<i>Gráfico XXII</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – fundos europeus e nacionais (comparativo 2016/2017)	71

<i>Gráfico XXXIII</i> – Distribuição de processos por matérias (comparativo 2016-2017)	90
<i>Gráfico XXXIV</i> – Distribuição de procedimentos – administração da justiça	105
<i>Gráfico XXXV</i> – Distribuição de procedimentos – assuntos rodoviários	110
<i>Gráfico XXXVI</i> – Distribuição de procedimentos – registos e notariado	112
<i>Gráfico XXXVII</i> – Distribuição de procedimentos – segurança interna	113
<i>Gráfico XXXVIII</i> – Distribuição de processos por matérias – Extensão da Região Autónoma dos Açores	134
<i>Gráfico XXXIX</i> – Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma dos Açores	137
<i>Gráfico XXX</i> – Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma dos Açores	137
<i>Gráfico XXXI</i> – Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma da Madeira	140
<i>Gráfico XXXII</i> – Distribuição de processos por matérias – Extensão da Região Autónoma da Madeira	141
<i>Gráfico XXXIII</i> – Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma da Madeira	142
<b>Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência</b>	
<i>Gráfico XXXIV</i> – Evolução anual da Linha da Criança	147
<i>Gráfico XXXV</i> – Atuação da Linha da Criança	148
<i>Gráfico XXXVI</i> – Relação entre o contactante e a criança	149
<i>Gráfico XXXVII</i> – Faixa etária das crianças e jovens	150
<i>Gráfico XXXVIII</i> – Origem do conhecimento da Linha da Criança	150
<i>Gráfico XXXIX</i> – Evolução anual de chamadas da Linha do Idoso	151
<i>Gráfico XL</i> – Atuação da Linha do Idoso	152
<i>Gráfico XLI</i> – Relação entre o contactante e o cidadão idoso	155
<i>Gráfico XLII</i> – Faixa etária do cidadão idoso	155
<i>Gráfico XLIII</i> – Origem do conhecimento da Linha do Cidadão Idoso	156
<i>Gráfico XLIV</i> – Evolução anual das chamadas da Linha da Pessoa com Deficiência	157
<i>Gráfico XLV</i> – Atuação da Linha da Pessoa com Deficiência	157
<i>Gráfico XLVI</i> – Relação entre contactante e a pessoa com deficiência	159
<i>Gráfico XLVII</i> – Tipo de deficiência	159
<i>Gráfico XLVIII</i> – Grau de incapacidade	160
<i>Gráfico XLIX</i> – Faixa etária das pessoas com deficiência	160
<i>Gráfico L</i> – Origem do conhecimento da Linha da Pessoa com Deficiência	161
<b>Gestão de recursos</b>	
<i>Gráfico LI</i> – Acessos mensais ao sítio electrónico do Provedor de Justiça	180



## *8. Principais siglas e abreviaturas*

## *8. Principais siglas e abreviaturas*

- ADM – Assistência na Doença aos Militares
- AIMI – Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
- AJ – Administradores Judiciais
- AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
- ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil
- ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações
- APT – Associação para a Prevenção da Tortura
- ASF – Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
- AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
- CAOP – Carta Administrativa Oficial de Portugal
- CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
- CGD – Caixa Geral de Depósitos
- CMVM – Comissão do Mercado de Valores Imobiliários
- CNP – Centro Nacional de Pensões
- CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
- CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário
- CPT – Código do Processo de Trabalho
- CSM – Conselho Superior de Magistratura
- CSTAF – Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
- DGAE – Direção-Geral da Administração Escolar
- EAJ – Estatuto do Administrador Judicial
- ECALMA – Empresa Municipal de Estacionamento e Circulação de Almada, E.M.
- EMAT – Equipas Multidisciplinares de Apoio aos Tribunais
- EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M.S.A.
- EPJ – Estatuto do Provedor de Justiça
- ERS – Entidade Reguladora da Saúde
- ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos
- ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

FIO – Federação Ibero-americana de *Ombudsman*  
GIZ – *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*  
IASFA – Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.  
IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
GANHRI – *Global Alliance of National Human Rights Institutions*  
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis  
IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes  
INDH – Instituição Nacional de Direitos Humanos  
IP – Infraestruturas de Portugal, S.A.  
IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas  
IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares  
ISS – Instituto de Segurança Social, I.P.  
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado  
MP – Ministério Público  
PDM – Plano Diretor Municipal  
PDR2020 – Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
POSEUR – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no uso de Recursos  
PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural  
PROFIO – *Fortalecimiento de los Miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman*  
PSP – Polícia de Segurança Pública  
RGSS – Regime Geral da Segurança Social  
RJAM – Regime Jurídico de Armas e Munições  
RNCCI – Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados  
RPSC – Regime de Proteção Social Convergente  
SAPA – Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio  
SCA – Subcomité de Acreditação da GANHRI  
SIGIC – Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia  
SIP – Sistema Integrado de Pensões  
SNS – Serviço Nacional de Saúde  
ZER – Zona de Emissões Reduzidas

