



PROVEDOR DE JUSTIÇA INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO
À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 2015

Lisboa, 2016



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 2015.



O Relatório é integrado por dois anexos. Um dos anexos consubstancia um acervo documental que retrata as diversas dimensões em que se desenvolve a atividade do Provedor de Justiça no que toca à apreciação das queixas, espelhando algumas das suas tomadas de posição na defesa e promoção dos direitos fundamentais. O outro diz respeito à atividade autonomamente desenvolvida pelo Provedor de Justiça enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção, no âmbito do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e que se inscreve na sua função de instituição nacional independente de monitorização da aplicação de tratados e convenções internacionais em matéria de Direitos Humanos.

Título: Relatório à Assembleia da República – 2015

Edição – Provedor de Justiça – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Manuel Gomes Teixeira, Pedro Benevides, Sara Duarte

Impressão – Artipol

Tiragem – 150 exemplares

Depósito legal – 390910/15

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

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

Índice

Mensagem do Provedor de Justiça	7
O Provedor de Justiça e seus colaboradores	14
1. A atividade do Provedor de Justiça na apreciação das queixas	17
1.1. Estatísticas: algumas notas	18
1.2. Defesa e promoção dos direitos fundamentais	35
1.2.1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais	35
1.2.2. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores	53
1.2.3. Direitos sociais	69
1.2.4. Direitos dos trabalhadores	84
1.2.5. Direito à justiça e à segurança	98
1.2.6. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade	113
1.2.7. Regiões Autónomas	131
1.2.7.1. Extensão da Região Autónoma dos Açores	131
1.2.7.2. Extensão da Região Autónoma da Madeira	136
1.3. Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID)	143
2. Comemorações dos 40 anos do Provedor de Justiça	159
3. O Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos	165
3.1. Dizeres prévios	166
3.2. Atividades de participação e de divulgação na promoção e na proteção dos direitos humanos	167
4. Relações internacionais	175

5. Gestão de recursos	181
5.1. Gestão administrativa e financeira	182
5.1.1. Recursos financeiros	182
5.1.2. Despesas de investimento	182
5.1.3. Recursos humanos	183
5.2. Relações públicas	184
5.2.1. Atendimento presencial e telefónico	184
5.3. Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça	186
6. Publicações e comunicações – 2015	187
7. Outros índices	191
7.1. Índice de gráficos	192
7.2. Índice de quadros	193
8. Principais siglas e abreviaturas	195



Mensagem do Provedor de Justiça

> Pormenor da fachada do edifício do órgão de Estado Provedor de Justiça



José de Faria Costa, Provedor de Justiça

Mensagem do Provedor de Justiça

1. Dizeres prévios

O princípio do ano representa, por regra, um momento de reflexão sobre o período que findou. Em um olhar retrospectivo, contempla-se o pretérito recente e recordam-se os acontecimentos que, pela sua constância ou, inversamente, pela sua singularidade, marcaram o ano que passou. Foi isso o que fizemos. E com clareza e objetividade pode afirmar-se que muito aconteceu de relevante.

Em 2015, o Provedor de Justiça comemorou quatro décadas de existência. Data assinalável pela resistência, atenção às mutações, superficiais ou profundas, da comunidade e consistência de uma instituição que nasceu em tempos politicamente conturbados e que, pela sua dinâmica e pela sua permanente capacidade de se reinventar, procura inovar-se quotidianamente. E sempre com a solidez institucional de quem tem o múnus de defender, com total intransigência, os direitos mais fundamentais do ser humano. Por este motivo, o presente Relatório, com o qual se dá cumprimento à norma consagrada no artigo 23.º do Estatuto do Provedor de Justiça e se apresenta à Assembleia da República o trabalho desenvolvido no ano a que diz respeito, descreve, a par da tradicional apreciação de queixas, a atividade desenvolvida nas outras dimensões deste órgão do Estado, mormente as que tocam com a divulgação e tutela dos direitos humanos.

Olhando as coisas com lucidez, distanciação e sem cair em valorações estereis, inúteis ou redundantes poder-se-á dizer que 2015 foi um ano repleto de acontecimentos: alguns deles foram objeto e motivo de júbilo, outros houve que nos indignaram. Um ano, comece-se por sublinhar, em que se percorreu mais de metade do mandato que o Parlamento nos conferiu. É, por conseguinte, a partir deste ângulo, o momento ideal para que, com a memória do passado, se reflita sobre os dilemas, os impasses e as oportunidades do presente, tendo em perspectiva os desafios que o amanhã nos trará.

2. 40 anos ao serviço dos cidadãos e do Estado

Portugal acabara de sair de uma época ditatorial quando, a 21 de abril de 1975, o Provedor de Justiça foi legalmente instituído. Os ideais democráticos que se respiravam naquele tempo de grande fulguração ideológica e de alguma efervescência de sabor romântico, a que

não faltaram os traços ou a “*sfumatura*” de um período revolucionário, foram os alicerces para uma outra configuração do Estado. Um Estado que passou, desde então, a reconhecer, entre outras coisas, os seus cidadãos como seres livres. Como seres iguais.

O reconhecimento da existência de direitos que, pela sua essencialidade, não podem ser arbitrariamente espezinhados estimulou, na nossa comunidade, a criação de diversos mecanismos de tutela dos direitos humanos. Somente em um Estado de direito democrático se pode conceber uma instituição como o Provedor de Justiça. Um órgão do Estado que zele pelos direitos, liberdades, garantias e legítimos interesses dos cidadãos em face de uma atuação incorreta ou inadequada das entidades que exercem poderes públicos. Mas mais. O recorte da competência material do Provedor de Justiça não se esgota na apreciação das queixas que lhe são dirigidas; a definição da sua primacial missão consubstancia um *quid* diferenciador da instituição que lhe serviu de inspiração – o *Ombudsman* sueco – e coloca o acento tónico da sua função na constante promoção e inabalável defesa dos direitos humanos. Por esta razão, o Provedor de Justiça pode, *ad exemplum*, e por sua iniciativa, abrir procedimentos se considerar que direitos fundamentais dos seus concidadãos estão a ser violados. Este *plus* determina, assim, que este órgão do Estado seja perspetivado, de igual jeito, como um *Ombudsman* dos direitos humanos, passando inclusivamente a ser, desde 1999, a Instituição Nacional de Direitos Humanos, devidamente acreditada como tal pelo competente organismo das Nações Unidas. A atribuição desta qualidade não só gratifica o trabalho já desenvolvido em matéria de direitos humanos, como transforma o Provedor de Justiça em um interlocutor privilegiado junto de organizações – nacionais e internacionais – dedicadas a esta temática. A importância que os direitos humanos assumem não tem, por conseguinte, fronteiras. Não tem línguas, culturas, etnias ou religiões. É, dito de outro modo, uma preocupação universalista, o que se reflete não só nas instituições com que este órgão do Estado dialoga e colabora, mas espalha-se, com igual intensidade, na pública reação a acontecimentos que, pelo modo como (des)respeitam o ser humano, não podem ser silenciados.

Às referidas vestes do Provedor de Justiça, juntou-se, no ano de 2013, uma outra: a de Mecanismo Nacional de Prevenção. Cumpre, hoje em dia, a este órgão do Estado verificar, destarte, se as pessoas privadas da liberdade estão a ser condignamente tratadas. A cela de uma prisão, o quarto de um hospital psiquiátrico ou o aposento de jovens institucionalizados em centros educativos não podem ignorar, em circunstância alguma, que ali se encontram pessoas. Pessoas que sentem frio e calor. Pessoas que podem estar doentes e necessitar de assistência médica. Pessoas que têm direito a continuar a sua formação escolar e a trabalhar. Pessoas que têm direito a manter o contacto com os seus familiares e amigos. Pessoas que têm direito a que respeitem a sua privacidade e intimidade. Pessoas que têm direito a serem, tão-só – e não é coisa pouca –, tratadas como pessoas.

1975 a 2015. São 40 anos de existência de uma instituição que, sendo um órgão do Estado, foi concebida para, por sobre tudo, servir. Para servir de forma direta, imediata e informal. Servir, desde logo, o cidadão, que encontra no Provedor de Justiça alguém que

escuta os seus problemas e age, ainda que a sua atuação se cinja a uma informação ou a um encaminhamento. Mas, ao servir os seus concidadãos, o Provedor de Justiça serve, em concomitância, o Estado. E fá-lo porque é a este órgão do Estado que as pessoas se dirigem quando o funcionamento da administração pública se lhes apresenta com demasiados escolhos, obstáculos que correspondem, não raras vezes, à ofensa de direitos fundamentais. Por ser extrínseco à clássica trilogia de poderes estatais – e só nestes termos se pode conceber esta instituição –, o Provedor de Justiça muito tem contribuído para a boa atividade do complexo funcionamento que é o exercício de poderes públicos.

São, reitera-se, 40 anos. Uma data que, no tempo revolto da sua institucionalização, se vislumbrava demasiado longa para ser alcançada. A firmeza com que se impôs e com que diariamente se redescobre ampara a sua duração. Decidiu-se, por isso, lembrar o referido marco junto da comunidade, o que se fez com a realização de algumas iniciativas que, na sua diversidade, partilham a presença do Provedor de Justiça na sociedade e a forma como, com cabal tenacidade, tutela os direitos das pessoas. A comemoração do seu 40.º aniversário justifica, deste modo, um novo capítulo no presente Relatório, o qual lhe é especialmente dedicado.

3. Dilemas, impasses e oportunidades do presente e desafios do futuro

O espectro do campo de intervenção do Provedor de Justiça não se circunscreve, como se disse, apenas à sua dimensão clássica de *Ombudsman*. Na verdade, a ação deste órgão do Estado superou, claramente, as fronteiras da apreciação de queixas sobre a atividade administrativa, velando pelos direitos fundamentais dos cidadãos, para passar a promover, de um jeito igualmente forte e intenso, a efetiva realização, no plano material, desses mesmos direitos.

Por essa razão, o Provedor de Justiça é – porque tem necessariamente que o ser – um órgão do Estado intrinsecamente dinâmico, capaz de ler os sinais que a realidade quotidiana vai deixando entrever, mantendo um olhar sempre atento e sempre presente sobre a comunidade, sem, contudo, de ela se distanciar. Esses sinais, esse olhar, e, por sobre tudo, a reflexão que daí decorre, encontram neste Relatório – mas também em todos os outros, sublinhe-se – expressão pública que permite ao cidadão e à comunidade, conhecer, os pilares fundamentais do pensamento e da ação do Provedor de Justiça.

No que, de maneira específica, tange com a atividade deste órgão do Estado – a promoção e a defesa dos direitos humanos e dos direitos fundamentais –, o ano de 2015 veio demonstrar, mais uma vez, que, em um mundo fortemente globalizado, a compreensão dos problemas da nossa contemporaneidade e a busca pelas correspondentes soluções passa, sem sombra para qualquer dúvida, por uma reflexão mundial. Uma reflexão que, não olvidando as fronteiras que nos separam, se tem de ancorar nas inquietudes que todos partilhamos.

O sangue derramado em França foi lamentado pelos vários continentes. As vidas perdidas no Mediterrâneo foram choradas por pessoas de diversas nacionalidades. A destruição proveniente dos conflitos bélicos que dizimam o Médio Oriente propaga-se a todo o globo. Estes e outros dilemas que se vivenciaram em 2015 deixaram a nu a incapacidade de, cada um por si, os evitar, restando-nos uma atitude conseqüente e reativa. Podemos fazer mais. Devemos fazer mais. Devemos fazer mais como comunidade. Devemos fazer mais, ousamos dizer, como comunidade – e comunidade vai aqui empregue não no sentido exclusivamente atado à juridicidade mas, antes e de maneira decisiva, ligado às noções fortes da filosofia política – europeia ou mesmo mundial.

O Provedor de Justiça é, necessariamente, um órgão do Estado e, nesse sentido, a sua influência e a sua capacidade de intervenção, de persuasão e de dissuasão se fará sempre no espaço comunitário português. É neste plano mais próximo que repousa a legitimidade e o sentido constitutivo da figura do Provedor de Justiça. Com efeito, se o decurso do tempo tem demonstrado que o âmbito de intervenção deste órgão do Estado tem sido progressivamente alargado, é também certo que esse movimento encontra, em grande medida, o seu fundamento em dimensões da própria matriz do Provedor de Justiça. A independência, a autonomia e a proximidade junto do cidadão, têm sido absolutamente essenciais ao desenvolvimento da sua atividade, conduzindo, por essa razão, ao fortalecimento da relação de confiança biunívoca que este estabelece com a comunidade. Dito de um outro jeito: se hoje a atuação do Provedor de Justiça vai para além da queixa apresentada pelo cidadão é porque, no passado e no presente, soube o Provedor de Justiça curar das questões que, dia após dia, e de um modo muito intenso, lhe foram sendo colocadas. Como o tem sido expresso em cada um dos Relatórios que anualmente são apresentados à Assembleia da República, e em que o do presente ano não é exceção, muito do trabalho quotidiano do Provedor de Justiça passa, por sobre tudo, pelo tratamento de queixas. Queixas que chegam de várias formas, por diversas razões, mas sempre com a expectativa de que a justiça seja alcançada, a ilegalidade reparada ou a incompreensão seja esclarecida. Queixas que, no fundo, são, ao mesmo tempo, representativas da heterogeneidade social que caracteriza a nossa comunidade e da complexidade dos problemas que hoje se fazem sentir.

Mas, por outro lado, não é menos verdade que o Provedor de Justiça é também um órgão que defende e a tutela os direitos humanos fundamentais em toda e qualquer circunstância. E, ao dizer-se isto, está-se a potenciar o sentido universalista da sua capacidade de intervenção, o qual, ancorado na sua identidade nacional forte, ganha singular densidade na sua cooperação institucional.

São plurais os laços com que se tece a teia relacional do Provedor de Justiça além-fronteiras. São organizações e entidades internacionais, de âmbito universal ou regional, aquelas com quem este órgão do Estado coopera, como sejam o Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos direitos Humanos, a Agência de

Direitos Fundamentais da União Europeia, a Federação Ibero-Americana de *Ombudsman* e a Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo. A partilha de laços históricos e linguísticos fomentou, com igual vigor, a cooperação institucional no seio da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa. Refira-se, a este propósito, que, no ano de 2015, esta particular colaboração foi fortalecida com a concretização, em Lisboa, da primeira reunião da Rede de Provedores de Justiça, de Comissões Nacionais de Direitos Humanos e demais Instituições de Direitos Humanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Se afirmamos que, em um horizonte económico-financeiro, vivemos hoje em um mundo globalizado, não devemos então esquecer que este dado se deve expandir também para a tutela e para a defesa intransigente dos direitos humanos fundamentais. A imaterialidade que lhes é comum transforma-se, em algum momento, em coisas bem reais e concretas. Tão reais e concretas que podem, em situações extremas, fazer a diferença entre a convivência pacífica (muito embora democraticamente conflituosa) e o absoluto desrespeito pelos direitos fundamentais. Devemos, por isso, aprender com o passado e fazer das dificuldades de hoje uma oportunidade de diálogo e colaboração para melhor enfrentar os desafios que o amanhã nos colocará. E que, pelo curso normal dos tempos que se vivem, adivinhamos que a manutenção de um cenário parco de recursos pode suscitar algumas vicissitudes à efetivação dos direitos sociais e económicos. Mas sejam tempos de parcimónia, de abundância ou até de *aurea mediocritas*, estamos certos de que sempre teremos de defender os direitos humanos de todas as pessoas.

4. *Dizeres finais*

É tarefa do Provedor de Justiça assumir a tendência universalizante dos direitos fundamentais, sejam estes vistos na dimensão nacional ou na dimensão internacional. Contudo, as exigências da tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos, tal como resultam da lei e dos deveres internacionais a que o Estado Português se obrigou, não se compadecem com soluções que, não obstante os resultados que entretanto tenham sido alcançados, foram gizadas em um específico contexto, muito diferente daquele em que hoje vivemos. Estão, no entanto, criadas as fundações de uma salutar cooperação institucional de índole transfronteiriça. Importa solidificá-las e perpetuá-las no tempo. Tal como sucedeu ao Provedor de Justiça que soube acompanhar o devir social e perceber os acenos dos sinais dos tempos e, por isso, responder de acordo com o tempo. E isto já há mais de 40 anos.



O Provedor de Justiça e os 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: algumas notas

O capítulo que ora se inicia tem por finalidade a apresentação de alguns dados estatísticos sobre a atividade desenvolvida pelo Provedor de Justiça na sua função clássica de apreciação de queixas. O recorte legal e constitucional da missão deste órgão do Estado não se cinge, porém, à apreciação das comunicações dos cidadãos; casos há em que o desrespeito dos direitos humanos justifica a intervenção do Provedor de Justiça, que pode, por sua iniciativa, determinar a abertura de procedimentos com o fito de indagar as situações lesivas daqueles direitos que, por qualquer meio, cheguem ao seu conhecimento.

Gráfico I



No ano de 2015 foram abertos 7335 procedimentos, o que corresponde a uma diminuição de 14% face aos números registados nos dois anos precedentes, mas ainda superior, em 5%, ao valor verificado em 2012.

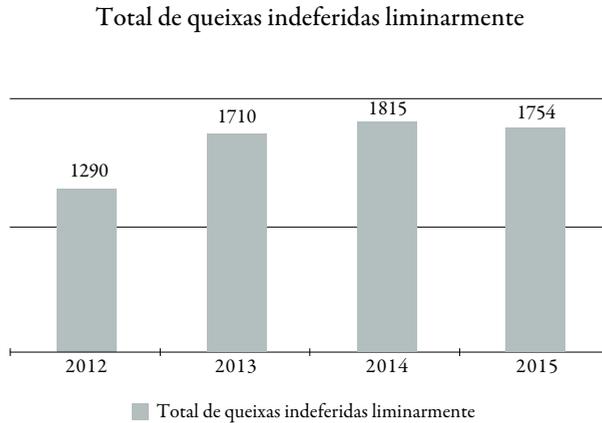
Pela primeira vez, desde 2011, assiste-se a uma quebra no número de queixas, sendo, todavia, o terceiro maior valor registado no período ilustrado no gráfico *supra*.

Do total de procedimentos abertos em 2015, 7329 resultaram de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça e seis foram abertos por iniciativa própria (menos dois do que no ano precedente).

Foram ainda reabertos cinco procedimentos que tinham sido arquivados em 2015; dois outros, abertos em 2014, mas arquivados já, a primeira vez, em 2015; e um procedimento

aberto em 2015 e que tinha sido arquivado nesse ano. Destes oito procedimentos, metade foi rearquivada ainda durante 2015.

Gráfico II



No ano de 2015, o número de queixas indeferidas liminarmente⁽¹⁾ não acompanhou, em termos proporcionais, a tendência de decréscimo verificada no tocante aos procedimentos de queixa abertos. Conquanto que o quantitativo das queixas indeferidas liminarmente, em 2015, esteja próximo daquele que foi registado em 2014, importa notar o seguinte: o universo composto pelos procedimentos de queixa abertos e pelos indeferimentos liminares sofreu uma redução de 10 333⁽²⁾ – valor relativo ao ano de 2014 – para 9088⁽³⁾, valor este atinente ao ano de 2015. O que, tendo em conta a proximidade quantitativa das queixas indeferidas liminarmente naqueles dois anos, corresponde, a um crescimento de 17,6% para 19,3% de queixas indeferidas liminarmente no total das queixas recebidas.

As queixas são indeferidas liminarmente nas situações que versem sobre matéria que esteja fora do âmbito de competência do Provedor de Justiça, quando seja prematura a sua atuação por falta de intervenção prévia da entidade administrativa hierarquicamente competente ou com poderes de controlo interno ou de supervisão sobre a entidade visada. A estes fundamentos acrescem as questões que visem uma temática envolvida por iniciativa

(1) Como sucede desde 2011, os casos de indeferimento liminar não dão origem a abertura de procedimento de queixa.

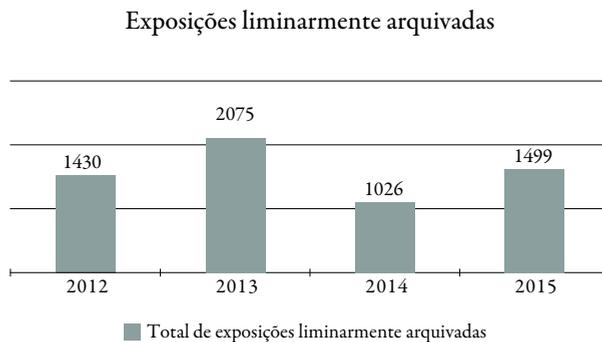
(2) Para uma melhor compreensão deste valor, refira-se que o mesmo resulta da soma do número de procedimentos de queixa abertos, em 2014, e das queixas indeferidas liminarmente no mesmo período.

(3) O valor referido corresponde ao somatório dos procedimentos de queixa abertos, em 2015, e das queixas indeferidas liminarmente no mesmo período.

legislativa que esteja a seguir a sua normal tramitação ou que tenha sido, ou esteja a ser, objeto de apreciação judicial⁽⁴⁾.

Apesar de não dar origem a abertura de um procedimento de queixa, o indeferimento liminar comporta sempre uma análise sumária da questão, na sequência da qual, por vezes, se dirige um pedido de aperfeiçoamento ao queixoso, mas é sempre prestada uma elucidação – por meio de contacto telefónico ou comunicação escrita – ao queixoso e, quando a situação o determine, é feito o devido encaminhamento do interessado para a entidade competente.

Gráfico III



Como resulta do gráfico *supra* a evolução das comunicações qualificadas como exposições⁽⁵⁾ é mais errática no período plurianual que se apresenta, tendo, em 2015, registado um aumento face ao ano de 2014, equivalente a 31,6%. Estas exposições, por regra, não exigem uma reação expressa por parte do Provedor de Justiça, sem prejuízo de o conhecimento de factos alegados poder servir para outra intervenção.

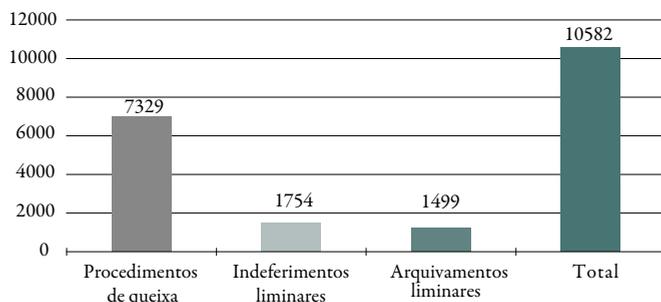
Das 1499 exposições, 116 eram anónimas, um número próximo do dobro do valor verificado no ano anterior (74).

(4) Cf. n.ºs 2 e 3, do artigo 22.º, e n.º 2, do artigo 27.º, do Estatuto do Provedor de Justiça (EPJ), aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação dada pela sua última alteração operada pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro. E também o artigo 17.º do Regulamento Interno, aprovado por Despacho do Provedor de Justiça n.º 10 974/2014, publicado no *Diário da República*, n.º 165, 2.ª série, de 28 de agosto de 2014.

(5) 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 referiram-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 IV

Ano de 2015 – Atividade de apreciação de comunicações



O gráfico acima apresentado – introduzido, pela primeira vez, no *Relatório de Atividade de 2013* – espelha o exercício da função do Provedor de Justiça na sua atividade tradicional de apreciação de queixas. Assim, qualquer comunicação dirigida a este órgão do Estado é objeto de uma análise preliminar, que pode, ou não, conduzir à decisão de abertura de procedimento. Deste modo, o exame da atividade anual do Provedor de Justiça não se deve esgotar nos procedimentos abertos, mas atender, de igual jeito, ao trabalho desenvolvido no âmbito dos indeferimentos liminares e das exposições liminarmente arquivadas. Refira-se ainda, que as comunicações subsequentes, que versem sobre uma matéria já objeto de instrução em um procedimento aberto, são neste integradas, não se contabilizando de forma autónoma. Por outras palavras, um procedimento de queixa aberto pode englobar várias queixas que incidam sobre a mesma matéria, incorporando, assim, todas aquelas pretensões idênticas ou similares.

Quadro 1

Natureza dos primeiros queixosos em procedimentos abertos

Pessoas singulares	6949
Pessoas coletivas	380
Total de queixosos	7329

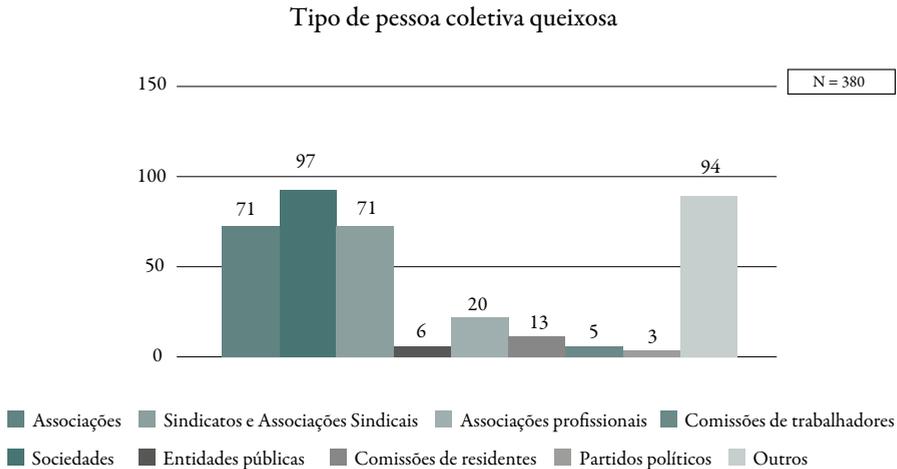
Como se pode observar no quadro *supra*, a natureza daquele que figura como primeiro queixoso⁽⁶⁾ nos procedimentos de queixa abertos, no ano de 2015, é, com evidente predomínio,

(6) Saliente-se que, em determinados casos, um único procedimento pode incorporar mais do que uma queixa proveniente de mais do que uma pessoa. Deste modo, os dados apresentados no presente Relatório, e diversamente do que sucedeu em anos transatos, apenas dizem respeito à qualificação do primeiro queixoso de cada um dos procedimentos de queixa abertos.

minância, a de pessoa singular (94,8%). Por sua vez, cifram-se em 5,2% os procedimentos abertos em queixas cujo primeiro apresentante foi uma pessoa coletiva.

A repartição por género das pessoas singulares que figuram como primeiros queixosos repete, em 2015, quase à décima, o valor registado no ano anterior⁽⁷⁾, correspondendo a 57,6% do género masculino e 42,4% do género feminino.

Gráfico V



No que respeita à tipologia de pessoas coletivas cuja queixa deu origem a procedimento, na qualidade de primeiros queixosos, pode observar-se no gráfico *supra* a maior representação das empresas (97), superando as queixas apresentadas por associações (71) ou sindicatos (71). Tal como verificado em 2014, mantém-se a tendência de diminuição de queixas apresentadas por entidades públicas (de 27, em 2014, para 6, em 2015). Como estas só são aceites se apresentadas no interesse de terceiros, o pedido de parecer ou de intervenção em conflitos internos à administração pública muito terá contribuído para o número de indeferimentos liminares acima aludido.

Quadro 2

Número de procedimentos abertos e reabertos

Por queixa escrita	2171
Por queixa verbal ou presencial	350
Por queixa recebida por via eletrónica	4808

(7) No ano de 2014, os valores referentes à repartição por género das pessoas singulares que figuram como primeiros queixosos – e não todo o universo de queixosos, como informação que consta do Relatório desse ano – cifraram-se em 57,5% do género masculino e 42,5% do género feminino.

Por iniciativa do Provedor de Justiça	6
Total de procedimentos abertos	7335
Procedimentos de anos anteriores reabertos	7
Total de procedimentos abertos e reabertos	7342

O recurso aos meios eletrónicos (englobando o correio eletrónico e a utilização do formulário de queixa disponível no sítio institucional) consubstancia o meio de contacto que os cidadãos privilegiam para se dirigirem ao Provedor de Justiça. Ainda assim, a utilização destes meios não prosseguiu o crescimento dos últimos anos, antes registando ligeiro recuo proporcional (de 67%, em 2014, para 65,6%, em 2015), por troca com a via postal (de 28,3%, em 2014, para 29,6%, em 2015)⁽⁸⁾.

Deste modo, em 7329 procedimentos de queixa, 4808 foram abertos com base em cartas recebidas, e, em 350 casos, a queixa foi recebida verbalmente, em atendimento presencial, menos 51 do que no ano anterior.⁽⁹⁾ Relembre-se que, na última década, a proporção do contacto por meios eletrónicos subiu de $\frac{1}{5}$ para $\frac{2}{3}$ do total.

O número de sete procedimentos reabertos corresponde aos que tinham sido originalmente instruídos antes de 2015, devendo somar-se, como acima se explicitou, a reabertura de um procedimento organizado e arquivado já em 2015.

Quadro 3

Número de procedimentos em instrução

Procedimentos que transitaram de 2011	3
Procedimentos que transitaram de 2012	64
Procedimentos que transitaram de 2013	372
Procedimentos que transitaram de 2014	2728
Soma dos procedimentos anteriores a 2015	3167
Procedimentos abertos em 2015	7335
Procedimentos de anos anteriores reabertos em 2015	7
Total de procedimentos em instrução	10 509

Conforme resulta do quadro *supra*, no ano de 2015, o volume dos procedimentos em instrução cifrou-se em 10 509, valor que engloba os procedimentos abertos no próprio

(8) Aqui se incluindo, mas em número muito residual, as queixas recebidas por fax.

(9) Por vezes, como sucede no caso de queixas apresentadas por cidadãos reclusos, as mesmas são recebidas presencialmente durante as visitas realizadas pelo Provedor de Justiça.

ano, os que transitaram de anos anteriores e os que, tendo sido abertos antes de 2015, foram reabertos neste ano.

Quadro 4

Número de procedimentos arquivados e rearquivados

Procedimentos arquivados que transitaram de 2011	1
Procedimentos arquivados que transitaram de 2012	33
Procedimentos arquivados que transitaram de 2013	232
Procedimentos arquivados que transitaram de 2014	2075
Soma dos procedimentos arquivados anteriores a 2015	2341
Procedimentos arquivados abertos em 2015	4629
Procedimentos reabertos e rearquivados em 2015	4
Total de procedimentos arquivados e rearquivados	6974

Este quadro traduz o número de procedimentos arquivados e rearquivados no ano de 2015. Superam os 66% os procedimentos que foram abertos e arquivados em 2015, o que corresponde a 63,1% dos procedimentos abertos no próprio ano. Por seu turno, os procedimentos arquivados em 2015, transitados de anos anteriores, representam 33,6%.

Quadro 5

Número de procedimentos pendentes em 31 de dezembro

Procedimentos transitados de 2011	2
Procedimentos transitados de 2012	31
Procedimentos transitados de 2013	140
Procedimentos transitados de 2014	652
Soma dos procedimentos anteriores a 2015	825
Procedimentos abertos em 2015	2706
Procedimentos reabertos em 2015	5
Total de procedimentos pendentes	3536

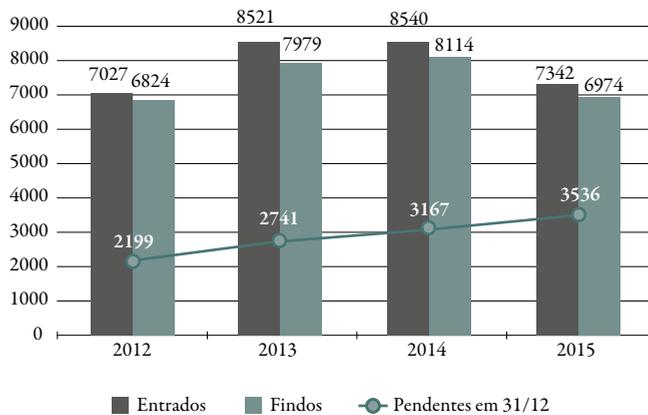
Da análise do quadro *supra*, e em comparação com os dados do ano de 2014⁽¹⁰⁾, podem extrair-se as seguintes conclusões: (i) o número de procedimentos abertos em 2015 e pendentes em 31 de dezembro representa 36,9% do total de procedimentos abertos no mesmo ano; (ii) os procedimentos abertos em 2014 e que transitaram para 2016 sofreram

(10) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014*, pp. 23-24.

uma redução de, aproximadamente, $\frac{1}{4}$ no total de procedimentos abertos em 2014 e que transitaram para 2015; (iii) o número de procedimentos abertos nos anos de 2012 e 2013 que se encontravam pendentes no início de 2015 (64 e 372, respetivamente) foi objeto de uma diminuição superior a 50% no final do mesmo ano (31 e 140, respetivamente).

Gráfico VI

Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro



Da leitura do gráfico acima apresentado regista-se que o número de procedimentos arquivados em 2015 desceu 14% face a 2014, uma diminuição que encontra correspondência na tendência de decréscimo verificada quanto ao número de procedimentos abertos no ano de referência deste Relatório.

Embora de forma cada vez mais atenuada, não se alcançou ainda a inversão da tendência de crescimento das pendências no final de cada ano civil, iniciada em 2012 com o significativo aumento do número de queixas recebidas. Para cabal compreensão da situação registada, deverão estes dados ser confrontados com o que adiante se indica sobre o tempo de duração dos procedimentos.

Quadro 6

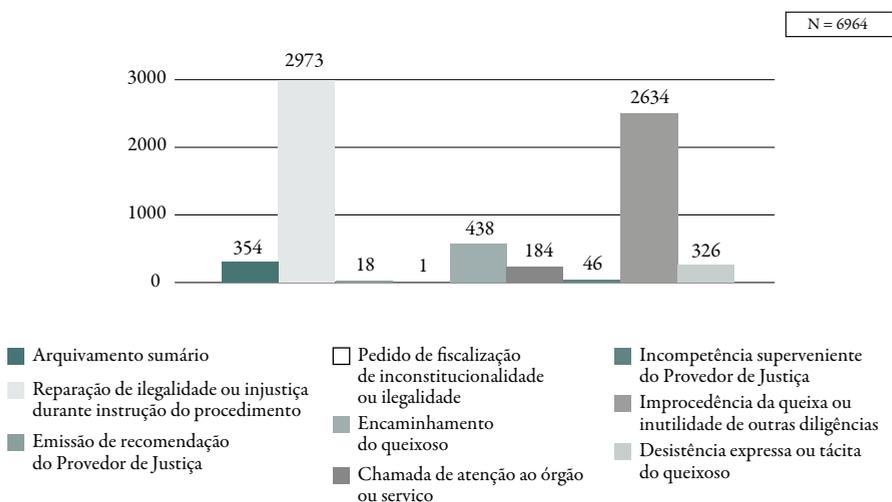
Resumo do movimento de procedimentos

Total de procedimentos transitados de 2014	3167
Total de procedimentos entrados (e reabertos)	7342
Total de procedimentos arquivados e rearquivados	6974
Procedimentos entrados e arquivados em 2015	4629
Procedimentos pendentes em 31 de dezembro	3536

O quadro que anteriormente se observou apresenta o movimento dos procedimentos tramitados em 2015. Dos 10 509 procedimentos instruídos no ano de referência do presente Relatório – número que resulta da soma dos procedimentos transitados de 2014 para 2015 e dos procedimentos abertos e reabertos neste ano –, 66,4% foram objeto de arquivamento ou rearquivamento (6974). Tendo por horizonte compreensivo os procedimentos abertos em 2015, cifram-se em 63,1% aqueles que foram arquivados neste ano (4629). Sublinhe-se, ainda, que do total de procedimentos pendentes em 31 de dezembro, uma unidade corresponde ao procedimento de queixa que foi aberto, arquivado e reaberto em 2015, mantendo-se, por isso, em apreciação em 2016.

Gráfico VII

Motivo de arquivamento



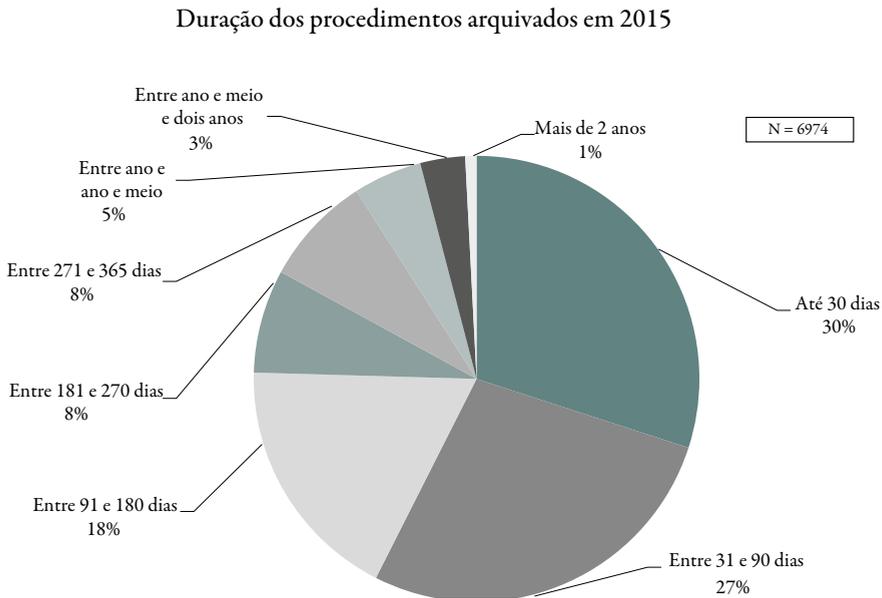
Não obstante a redução verificada do número de procedimentos arquivados no ano de 2015 (6964 por contraposição aos 8114 verificados no ano de 2014), assinala-se o aumento

qualitativo da percentagem dos casos em que se concluiu pela reparação da ilegalidade ou injustiça verificadas, passando de 39,2% de 2014 para 42,6%. Em sentido inverso, registe-se a ligeira diminuição nos procedimentos arquivados com fundamento em improcedência da queixa ou inutilidade de diligência adicional (38,6%, em 2014, para 37,8%, em 2015).

A este propósito, refira-se que, em 18 situações, o procedimento terminou com a emissão de recomendação (oito recomendações emitidas)⁽¹¹⁾. Note-se, ainda, que o caso referenciado como sendo um procedimento arquivado por fiscalização sucessiva abstrata da constitucionalidade respeita a iniciativa tomada em 2014.

Os casos de formulação de chamada de atenção aos órgãos ou serviços competentes, por nada mais se poder diligenciar, desceram de 260 para 184, mantendo-se sensivelmente a sua proporção no total de arquivamentos (aproximadamente 3%). Não obstante o motivo de arquivamento baseado no encaminhamento dos queixosos para o meio adequado de garantia dos direitos e interesses reclamados ter, em termos quantitativos, diminuído em 2015 (438) face a 2014 (590), em termos percentuais, regista-se a constância deste dado estatístico. Conclua-se, por fim, que, apesar de os valores absolutos estarem distanciados entre si, manteve-se o mesmo grau de satisfação por provimento e boa resolução da queixa, anteriormente verificado.

Gráfico VIII

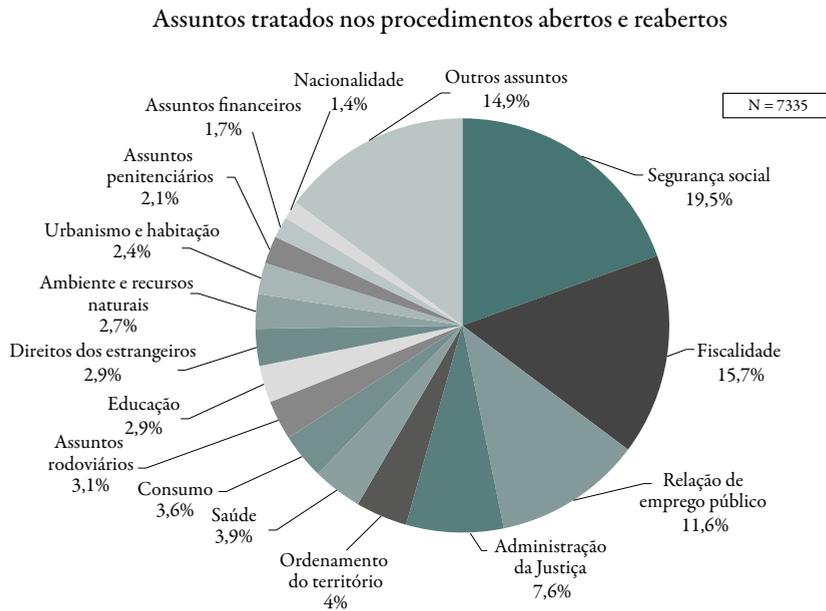


(11) Importa esclarecer, para uma melhor compreensão dos dados, que uma recomendação, não raras vezes, congrega o objeto de vários procedimentos. Por este motivo, o número de procedimentos concluídos com base neste fundamento pode ser superior ao número das recomendações emitidas pelo Provedor de Justiça.

A consideração do tempo de duração dos procedimentos arquivados indica uma tendência de aceleração, particularmente visível se tomar como limite comparativo o termo dos 30 dias (30% que corresponde a 2092 procedimentos arquivados em 2015 contra 26%, ou sejam, 2115 procedimentos arquivados com igual duração em 2014). No mais, com pequenas variações, segue-se o padrão ocorrido no ano anterior, indicando-se que os mesmos 91% dos procedimentos arquivados (6342) foram-no em um ano ou menos.

Verificada a duração dos procedimentos instruídos em 2014, e tendo por horizonte a pendência máxima por doze meses, verifica-se que tal ocorreu em 88% dos casos.

Gráfico IX

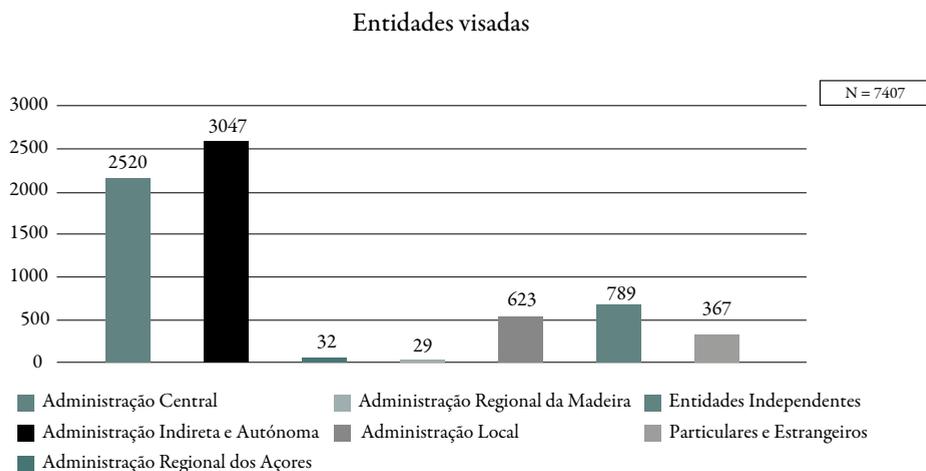


No que toca à separação dos procedimentos em função dos assuntos tratados, pode-se concluir, desde logo, que qualitativamente há coincidência da distribuição temática face aos anos anteriores. Em 2015, 54,4% dos procedimentos corresponde à soma daqueles que respeitam a questões relativas ao regime de segurança social, à fiscalidade, ao emprego público e à administração da Justiça. Comparando com o ano de 2014, verifica-se, em 2015, uma inversão nas posições relativas aos procedimentos que versam sobre assuntos atinentes à fiscalidade e à relação de emprego público, com um ligeiro reforço percentual das queixas relativas à segurança social, retomando-se a ordenação verificada em 2013. Em consequência, não é possível atribuir a descida no número de procedimentos apenas a determinada temática, refletindo-se de forma muito similar em várias matérias.

Nas restantes temáticas, assinala-se a quebra sofrida nos procedimentos de queixa relativos ao direito do consumo (de 668, em 2014, para 263, em 2015) e aos assuntos rodoviários (de 449, em 2014, para 226, em 2015), o que corresponde, *grosso modo*, para metade.

Como exemplos de matérias que, mantendo quantitativos absolutos similares aos do ano precedente, se tornaram proporcionalmente mais relevantes, mencionam-se os valores registados nos procedimentos atinentes a questões de saúde e de ordenamento do território.

Gráfico X



Como nota prévia à análise do gráfico *supra*, refira-se que, em 2015, em virtude da desmaterialização procedimental com a entrada em produção de um novo sistema de gestão processual, ocorreu um melhoramento no tocante à classificação das entidades visadas, com efeito determinante na leitura, quer daquele, quer dos gráficos que se seguem. Assim, importa sublinhar que as queixas relativas a entidades com a natureza jurídica de instituto público ou de entidade empresarial se encontram todas contabilizadas na categoria da administração indireta e autónoma.⁽¹²⁾

Centrando-nos, doravante, na análise do último gráfico, importa explicitar que o número total de entidades visadas nos procedimentos abertos e reabertos, no ano de 2015, é superior ao número desses mesmos procedimentos, uma vez que um só procedimento de queixa pode visar mais do que uma entidade.

Fazendo uma comparação das categorias de entidades visadas que não sofreram alterações de classificação, assinala-se a subida substancial nos procedimentos de queixa que

(12) É o caso, com maior relevância, das queixas visando o Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I.P.), o Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, I.P.), e das várias entidades públicas empresariais na área da saúde.

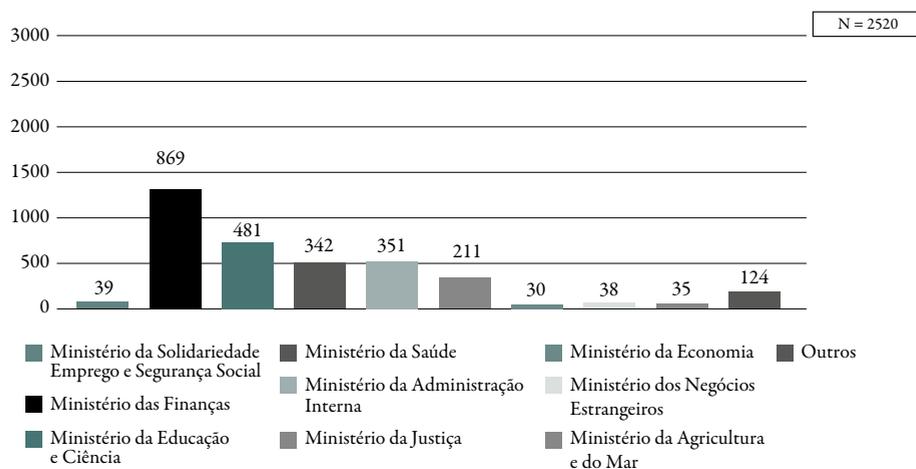
visavam entidades de natureza não administrativa como as entidades administrativas independentes (de 6% para 11%), bem como contra entidades com natureza privada ou pública estrangeira (de 1% para 5%). A administração local foi, comparativamente, menos visada (descendo de 11%, em 2014, para 8%, em 2015).

Por seu turno, os procedimentos envolvendo entidades integradas na administração central e na administração indireta e autónoma, sofreu um decréscimo face a 2014 (de 81%, em 2014, para 75%, em 2015).

No que respeita aos procedimentos de queixa que visaram a administração regional verificou-se um decréscimo, particularmente acentuado na Região Autónoma da Madeira, a qual foi visada em 29 procedimentos (por comparação com os 60 abertos em 2014). Daqueles 29, 13 visaram a administração direta e 16 a administração indireta. Por sua vez, visando a Região Autónoma dos Açores, foram tramitadas 32 queixas que originaram a abertura de procedimento (por comparação com os 47, em 2014). Das 32, 17 visaram a administração direta e 15 a administração indireta. O cruzamento destes dados com o das queixas oriundas do território de ambas as Regiões Autónomas indica que a sua maior parte visou entidades não integradas na administração regional.⁽¹³⁾

Gráfico XI

Distribuição das queixas por ministério



O gráfico *supra* espelha a distribuição ministerial dos 2520 procedimentos abertos que visaram a administração central. Antes de se proceder à sua análise, importa ter em consideração que, no ano de 2015, assistiu-se à vigência de três governos – cada qual com a

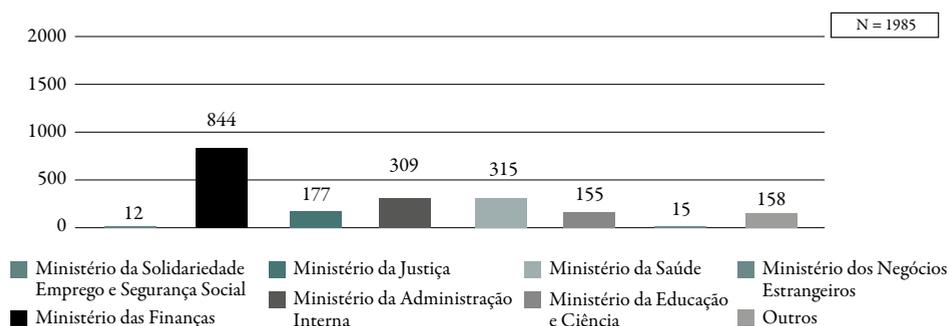
(13) Cf. *infra* pontos 1.2.7.1 e 1.2.7.2.

sua estrutura própria –, tendo-se, por isso, optado por agregar os dados de todo o ano por referência à orgânica vigente na maior parte daquele ano, ou seja, correspondendo ao XIX Governo Constitucional. A isto acresce a já mencionada modificação do critério de classificação das queixas e suas repercussões analíticas. A título de exemplo, recorde-se que o ISS, I.P., como entidade visada, passou a integrar a administração indireta e autónoma e, conseqüentemente, originou um decréscimo acentuado nos procedimentos de queixa que visaram o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (de 1855, no universo de 4984 em 2014, para 39 no universo de 2520 em 2015). Frustra-se, deste modo, qualquer tentativa de comparação da distribuição dos procedimentos de queixa por entidades ministeriais visadas com os elementos do ano anterior.

Com este enquadramento, e dada a preponderância de queixas em matéria fiscal, não surpreende que o lugar cimeiro das entidades ministeriais visadas seja ocupado pelo Ministério das Finanças (34,5%), bem como, atenta dimensão dos quadros de pessoal, pelo Ministério da Educação e Ciência (19,1%).

Gráfico XII

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

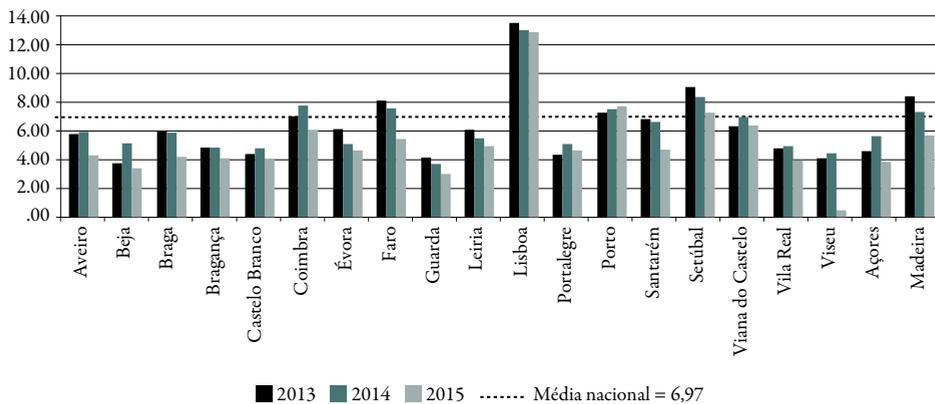


Excluindo da distribuição dos procedimentos por ministério as 535 queixas apresentadas pelos seus trabalhadores no âmbito das suas relações laborais, verifica-se, no gráfico *supra*, e por comparação com o anterior, que o valor dos procedimentos que visam o Ministério das Finanças é similar, situação idêntica ao Ministério da Administração Interna. Espirando a referida comparação para os dados relativos ao ano de 2014, refira-se uma relativa pacificação das questões laborais no seio do Ministério da Saúde, o que não sucede no caso do Ministério da Educação e Ciência. Neste ministério, o peso das questões laborais mantém-se elevado, em 2015 e à semelhança de 2014. Igual raciocínio pode ser tecido para a generalidade dos ministérios menos visados nos procedimentos, os quais registam uma proporção, em média, superior a 40%.

Os procedimentos de queixa que visaram autarquias municipais desceram, quer em número relativo, quer em termos absolutos (de 816, em 2014, para 553, em 2015). De entre a lista dos dez municípios mais visados, que somam em conjunto um pouco menos do que a proporção de 1/3 do total de queixas contra entidade com esta natureza, e face ao ano anterior, há a assinalar a manutenção dos municípios de Lisboa (81, menos 46 procedimentos do que em 2014), de Sintra (19, menos quatro procedimentos do que em 2014), de Cascais (17, menos nove procedimentos do que em 2014), do Porto (15, menos três procedimentos do que em 2014) e de Loures (8, menos 9 procedimentos do que em 2014). Reentraram nesta lista, da qual tinham saído no ano anterior, os municípios de Almada (9 procedimentos) e de Braga (9 procedimentos), desaparecendo, por sua vez, os municípios do Funchal, de Oeiras, do Seixal, de Matosinhos e de Odivelas.

Gráfico XIII

Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas



Quadro 7

Queixas em função da população - os cinco maiores valores

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1.º	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Lisboa
2.º	Madeira	Madeira	Santarém	Setúbal	Setúbal	Porto
3.º	Açores	Setúbal	Madeira	Madeira	Coimbra	Setúbal
4.º	Setúbal	Faro	Setúbal	Faro	Faro	Viana do Castelo
5.º	Faro	Santarém	Açores	Porto	Porto	Coimbra

O gráfico e o quadro *supra* apresentam a distribuição geográfica dos procedimentos de queixa pelo território nacional, com a população das circunscrições correspondentes a distritos ou Regiões Autónomas. Registe-se, desde logo, que o distrito de Lisboa apresenta um valor superior ao da média nacional, que, em 2015, foi de 6,97 queixas por 10 mil habitantes. Verifica-se que, em 2015 e à semelhança do que vem acontecendo nos anos anteriores, o distrito de Lisboa mantém a primeira posição, seguido pelos distritos do Porto e de Setúbal, aquele em crescimento relativo e superando este último. Em situação inédita, o distrito de Viana do Castelo surge em quarto lugar, superando o distrito de Coimbra.

Por sua vez, os cinco distritos com valores mais baixos, e por ordem decrescente, foram os distritos de Vila Real, a Região Autónoma dos Açores e os distritos de Beja, de Guarda e de Viseu.

Comparando os números de procedimentos de queixa, em 2015, com os do ano pregresso, verifica-se ter ocorrido um ligeiro crescimento em um único caso: o do distrito do Porto (0,16 pontos por dez mil habitantes). Com valores de decréscimo inferiores a 0,50 pontos por dez mil habitantes, refiram-se os distritos de Lisboa, de Évora, de Portalegre e de Leiria. Diga-se, também, que os maiores decréscimos – superiores a 1,60 pontos por dez mil habitantes – verificaram-se no distrito de Beja, na Região Autónoma dos Açores e nos distritos de Santarém, de Faro e de Viseu.

No tocante ao número de queixas oriundas do estrangeiro, refira-se que o mesmo sofreu uma diminuição em cerca de $\frac{2}{3}$, contabilizando-se em 83 procedimentos de queixa abertos com base em comunicações providas do estrangeiro.

Não obstante a predominância do recurso aos meios eletrónicos para apresentação de queixa, no ano de 2015, foi possível conhecer, em um número maior de situações, a residência do queixoso, diminuindo, por essa forma, os casos de desconhecimento da mesma (em 2015, em número de 375).



Importa, finalmente, apresentar os resultados que se podem extrair das respostas voluntariamente prestadas pelos queixosos a um questionário que é enviado após a abertura de cada procedimento. Sublinhe-se que a resposta é facultativa e anónima, razão pela qual os dados que se seguem devem ser analisados e interpretados de acordo com aquela premissa. Refira-se que, em algumas situações, o questionário não pode ser remetido a todos os queixosos. É o que sucede, por exemplo, no caso de uma queixa que é apresentada coletivamente, por meio de um abaixo-assinado, com indicação de apenas um endereço ou contacto.

No ano de 2015, a percentagem de respostas desceu significativamente em relação ao ano anterior, de 40% para 35%, tendo sido validados 2555 questionários respondidos.

Como em anos anteriores, mostra-se maior a percentagem de colaboração das pessoas singulares (2462 respostas, o que corresponde a 96,4%) face à das pessoas coletivas (93 respostas, o que equivale a 3,6%).

De entre as pessoas singulares, é proporcionalmente mais significativo o número de respostas prestadas por queixosos do género masculino (61%).

Verificando quantos dos respondentes já se tinham anteriormente queixado ao Provedor de Justiça, a proporção diverge grandemente de acordo com a natureza. Se a esmagadora maioria das pessoas coletivas tinha já apresentado queixa (83%), em 2015, o valor das pessoas singulares que apresentaram queixa pela primeira vez manteve-se praticamente inalterado (77%). Das restantes pessoas singulares que mencionaram já ter dirigido uma queixa ao Provedor de Justiça, 233 fizeram-no pela segunda vez (o que corresponde a 41%), 254 fizeram-nos entre três e seis vezes (o que corresponde a 45%) e 59 fizeram-nos por, pelo menos, sete vezes (o que equivale a 10%).

Por seu turno, a informação sobre a idade foi prestada em 2364 respostas. Com esta base analítica, verifica-se que a percentagem de queixosos respondentes no escalão etário com idade superior a 65 anos foi de 18% (mais um ponto percentual do que no ano de 2014). Registou-se, de igual modo, uma subida nas respostas dadas pelas pessoas com idade compreendida no escalão etário entre 60 e 65 anos (16%, o que corresponde a um acréscimo de dois pontos percentuais face a 2014. Em movimento simétrico ao ocorrido no ano anterior, assim retomando percentagens similares às de 2013, verificou-se uma descida, em dois pontos percentuais, do número de respostas dos queixosos que integram os escalões etários entre os 30 e 39 anos de idade (17%) e entre os 50 e 59 anos de idade (de 23%). Registaram-se, ainda, cinco casos de resposta de queixosos que indicaram idade inferior a 18 anos (uma unidade a mais do que ocorreu nos anos imediatamente anteriores).

No que respeita às habilitações académicas continuou a tendência de subida da proporção de respondentes com grau superior (de 46% em 2014, para 47% em 2015), com aumento dos que declararam possuir mestrado ou pós-graduação (15%, com subida de três pontos percentuais). Em sentido inverso, diminuiu a percentagem dos respondentes que apenas completaram o primeiro ciclo do ensino básico (de 13% em 2014 para 12% em 2015). Quase dois terços dos respondentes concluíram o ensino secundário ou detêm formação de grau superior, inferior a mestrado.

Atendendo à situação socioprofissional declarada, manteve-se, face ao ano anterior, a percentagem de respondentes que se encontravam em situação de desemprego (15%), descendo ligeiramente a de aposentados ou reformados (26% face aos 27% registados em 2014), somando estas duas categorias, assim, 41% dos queixosos aqui considerados.

Com atividade no setor público, foram recebidas 462 respostas, correspondendo a 20% (descendo dois pontos percentuais face ao ano anterior). Com atividade profissional por conta de outrem no setor privado, foram recebidas 389 respostas, com ligeiro aumento percentual face a 2014.

1.2. Defesa e promoção dos direitos fundamentais

1.2.1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais

Das queixas e das iniciativas oficiosas de investigação

Ao longo de 2015, as queixas controvertidas sobre direitos ambientais, urbanísticos e culturais – em que estão em causa lesões consumadas ou iminentes, por ação ou por omissão dos poderes públicos – justificaram a instrução de 734 novos procedimentos de queixa⁽¹⁴⁾. Foram arquivadas 130 comunicações classificadas como exposições gerais e indeferidas liminarmente 117 queixas com elucidação aos queixosos.

Apesar de uma diminuição em relação a 2014 (quantificada em 15,8%, tendo em conta que, em 2014, foram abertos 850 procedimentos de queixa), o volume processual mantém-se superior ao de 2013 (verificou-se um aumento de 5,9%, por referência aos 693 procedimentos de queixa abertos em 2013) e aos anos imediatamente anteriores. A referida diminuição encontra explicação, desde logo, em um abrandamento de queixas sobre o controlo municipal de novas operações urbanísticas, em especial de obras de construção, assim como de queixas relativas a procedimentos de expropriação por utilidade pública. Tratam-se, pois, de dois setores da atividade administrativa que acusam um forte decréscimo, o que se reflete nas queixas. Com um menor volume de licenças e de comunicações prévias, os serviços municipais conseguem imprimir um ritmo mais acelerado às suas atribuições de polícia urbanística. Por seu turno, as obras públicas, diminuídas nos últimos anos para uma expressão sem precedentes, explicam que o volume de expropriações seja, também ele, muito escasso.

Por iniciativa oficiosa do Provedor de Justiça foram abertos, ainda, dois procedimentos. O primeiro dirigido a sistematizar as questões mais pertinentes em matéria de estacionamento tarifado à superfície, o qual teve por base a experiência recolhida na apreciação de queixas ao longo dos últimos anos, nas sugestões e recomendações formuladas a alguns órgãos municipais. Estão em causa, a título principal, a aplicação de coimas e a remoção de viaturas em situações de alegada avaria nos parágrafos, impeditivas do cumprimento pelo utente do pagamento, assim como a recusa na concessão de uma margem razoável de tolerância para o automobilista obter moedas ou outro meio de pagamento. Em outros casos, a questão controvertida respeita às condições de visibilidade do título de quitação a afixar no interior do automóvel.

O Provedor de Justiça sublinha que a diversidade na disciplina do estacionamento automóvel obedece a regras demasiado diferentes de município para município – e até em cada um deles –, seja quanto aos dias e períodos horários sujeitos a tarifa, seja quanto a

(14) A este número acrescem dois procedimentos abertos, no ano de 2015, por iniciativa do Provedor de Justiça.

outras restrições impostas (*v.g.*, sinalização de lugares exclusivamente reservados a moradores), suscitando nos automobilistas enormes incertezas quando se deslocam para outros municípios. Os regulamentos de cada município e de cada zona de estacionamento tarifado à superfície colocam em causa, não raramente, os direitos dos cidadãos, mormente nas matérias que não são totalmente reguladas nem pelo direito contraordenacional rodoviário, nem pelo direito administrativo do domínio público. Esta situação é geradora de alguma incerteza na atuação dos agentes de fiscalização e das empresas concessionárias. O que sucede quanto à relação dos automobilistas sujeitos ao pagamento da tarifa e às relações com os moradores. Quanto a estes, diga-se que, apesar de a maioria dos municípios prever a isenção de tarifa, os requisitos do reconhecimento deste direito pecam, não raras vezes, por excesso e alguma indefinição.

O segundo procedimento por iniciativa oficiosa – que ainda se encontra em instrução – partiu de uma queixa de autor não identificado. Conquanto que o Provedor de Justiça não admita queixas anónimas, por estas não terem razão de ser em um Estado de Direito de democrático, muito menos com o sigilo que o Provedor de Justiça permite conceder, julgou-se que a situação apresentada justificava uma análise autónoma e aprofundada. Trata-se da obrigação que impende sobre os proprietários das edificações, em um certo aglomerado urbano, de executarem ligações às redes públicas de água e saneamento e, de igual jeito, de liquidarem os encargos em valor nada despidiendo, sem que o sistema de tratamento de águas residuais se encontre em devido funcionamento. A confirmarem-se os factos, esta prática – que antecipa a concreta prestação de uma utilidade – parece incompatível com as características das taxas ou mesmo da designada contribuição especial. Na verdade, além de poder representar um imposto, que as autoridades municipais não podem lançar, o problema encontra-se também nos efeitos ambientais perniciosos de iniciar o funcionamento de uma rede de águas residuais, em que estas são escoadas e descarregadas para uma linha de água sem o tratamento adequado.

Vejamos, em seguida, como se distribuíram as queixas pelas múltiplas entidades visadas da administração municipal e da administração central.

Em 547 procedimentos de queixa surgiu, como principal visado, um município (74,2%). Em 67, uma freguesia (9,1%), valor que representa o dobro do ano anterior⁽¹⁵⁾. O reforço de atribuições das freguesias – originárias ou por delegação municipal de tarefas – tem tornado estas entidades mais próximas dos cidadãos, principalmente em Lisboa, por aplicação da reorganização administrativa, aprovada pela Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, alterada pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto.

No ano de 2015, as entidades mais visadas foram a Câmara Municipal de Lisboa e as empresas que superintende (120), a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (21), a Infraestruturas de Portugal, I.P. (20), as comissões de coordenação e desenvolvimento regional

(15) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014*, p. 36.

(18), a EDP - Distribuição, S.A. (17) e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF, I. P.) (15). Registraram-se ainda, em relação à Câmara Municipal de Sintra 20 queixas, seguida pelas Câmaras Municipais do Porto (18), de Cascais (15), de Oeiras (13) e, finalmente, de Almada (11). Mais de uma centena de outras câmaras municipais foram visadas nas queixas apresentadas ao Provedor de Justiça, registando aquelas, no entanto, um número inferior a 10 queixas. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, por sua vez, foi visada em 12 queixas, quase todas sobre jogos sociais; a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica em 11 queixas; a Direção-Geral do Património Cultural em 10 queixas e, por fim, a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEE) em seis queixas. No tocante às forças policiais, em 16 e 25 queixas, respetivamente, foram visadas a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR).

Do aperfeiçoamento de atos legislativos e regulamentares

Com a aprovação do Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional, consagrado na Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, obteve-se o acatamento da Recomendação n.º 4/B/2008, de 15 de abril. Este instrumento jurídico põe termo ao sacrifício excessivo e, porventura desnecessário, que era imposto ao direito de propriedade sobre imóveis, depois de cativados por estudos prévios de futuras estradas nacionais ou suas variantes.

A missão que a Constituição e a lei confiam ao Provedor de Justiça compreende a divulgação do conteúdo e do sentido de cada um dos direitos e liberdades fundamentais. O direito de propriedade privada encontra acolhimento constitucional no artigo 62.º, entre os direitos económicos, sociais e culturais, beneficiando, por ter natureza análoga, da proteção específica dos direitos, liberdades e garantias (artigo 17.º da Constituição). O acesso por todos à propriedade privada constitui-se, entre outros, como um dos alicerces essenciais da comunidade. A salvaguarda contra restrições arbitrárias, principalmente quando impostas a patrimónios de pequenos e médios proprietários, apresenta-se como forma de evitar o agravamento das desigualdades e, de igual jeito, como fator de segurança que os Estados de direito honram junto dos cidadãos.

Por este conjunto de razões, o Provedor de Justiça há muito que vinha pugnando pelos direitos dos proprietários de solos cativados por estudos prévios de futuras, embora incertas, estradas nacionais. Dispõe o n.º 5, do artigo 32.º, daquele diploma legislativo que as restrições à edificação caducam decorridos cinco anos da publicação do estudo prévio de uma estrada nacional ou sua variante. No caso de se justificar a prorrogação daquele prazo, o proprietário deverá ser indemnizado. Confirmou-se a alteração que o Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações se comprometera a incluir na proposta de lei e que o Governo veio a apresentar à Assembleia da República.

Em momento anterior à formulação da recomendação, o Provedor de Justiça tinha alertado o legislador para a absoluta desproteção de pequenos e médios proprietários,

encaminhando, muitos deles, para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, após o esgotamento das vias jurisdicionais internas.

Até serem aprovados o anteprojeto e o projeto de execução da estrada – o que, em alguns casos, demorou décadas –, o proprietário não recebia nenhuma indemnização, apesar de estar impedido de construir no seu terreno e de não dispor sequer da garantia de vir um dia a ser expropriado por utilidade pública. Bastava, para tal, que a estrada não fosse construída ou que viesse a apresentar-se com um traçado diferente, designadamente por razões de impacto ambiental negativo.

Nos últimos anos, foram muitos os estudos prévios de estradas nacionais ou de variantes que, embora contemplados no Plano Rodoviário Nacional, não conheceram evolução por força das contingências orçamentais. Apesar de a citada recomendação ter tido, ao tempo, acolhimento favorável por parte da Assembleia da República, certo é que a iniciativa de rever o Estatuto das Estradas Nacionais, aprovado pela Lei n.º 2037, de 19 de agosto de 1949 e pelo Decreto-Lei n.º 13/94, de 15 de janeiro, só em abril do ano transato se concretizou. Em consequência, os proprietários de terrenos que se encontravam na situação descrita estavam mais desprotegidos do que aqueles que são expropriados por utilidade pública, uma vez que estes têm direito a uma justa indemnização, nos termos constitucionais (n.º 2 do artigo 62.º da Constituição). Aqueles proprietários estavam também em uma situação mais gravosa do que a dos lesados por expropriação pelo sacrifício, imposta por plano de ordenamento do território, uma vez que estes são compensados por mecanismos de perequação.

A nova lei, todavia, não permite aos lesados aproveitar o tempo anterior à sua entrada em vigor para o cômputo dos cinco anos sob servidão administrativa *non aedificandi*. Na verdade, o n.º 6, do seu artigo 32.º, é perentório a este propósito: «No caso dos estudos prévios aprovados antes da data da entrada em vigor do presente Estatuto, a contagem do prazo referido no número anterior tem início à data da publicação deste».

Sobre uma outra matéria, refira-se a publicação do Decreto-Lei n.º 203/2015, de 17 de setembro, que alterou o Regime Jurídico dos Espaços de Jogo e Recreio, acolhendo, em consequência, a generalidade das sugestões formuladas pelo Provedor de Justiça.

Na sequência de uma queixa apresentada, em 2010, pela Associação para a Promoção da Segurança Infantil (APSI), o Provedor de Justiça apontou deficiências ao Decreto-Lei n.º 119/2009, de 19 de maio. Entendia, pois, que este diploma tinha agravado consideravelmente os encargos com a instalação e manutenção de parques infantis, sem vantagens comprovadas para a segurança das crianças. Em alguns casos, as novas exigências chegavam até a ser contraproducentes.

O Decreto-Lei n.º 119/2009, de 19 de maio, ia muito além das prescrições fixadas pela União Europeia para este assunto e tornava os custos com parques infantis incombíveis, sobretudo para as instituições particulares de solidariedade social que administram estabelecimentos educativos ou de acolhimento de crianças. Em consequência, algumas autarquias locais chegaram a ponderar o encerramento de espaços de jogo e recreio, uma

vez que não só não conseguiam garantir que os espaços de jogo e recreio estavam incólumes à entrada de todos e quaisquer animais – sem excluir pombos –, como também vinham sendo autuadas pela Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) por não cumprirem o disposto na lei.

Na sua intervenção, o Provedor de Justiça sublinhou ainda ao Governo que, apesar de estarem em causa regras técnicas cuja harmonização é uma exigência do mercado interno, a Comissão Europeia não tinha sido notificada. A preterição desta formalidade essencial implicava que os tribunais considerassem como não escritas as normas técnicas e, sequente-mente, o seu cumprimento não poderia ser imposto aos particulares.

Depois de um primeiro projeto notificado à Comissão Europeia, que não chegou a ser aprovado, foi finalmente alterado o Regime Jurídico dos Espaços de Jogo e de Recreio pelo Decreto-Lei n.º 203/2015, de 17 de setembro, que incluiu as sugestões formuladas pelo Provedor de Justiça. Neste novo diploma, o legislador remete, no essencial, os aspetos técnicos para as normas técnicas europeias evitando-se, deste modo, a anterior contradição entre normas jurídicas e normas técnicas pré-existentes. Estava em causa, designadamente a obrigatoriedade de indicação de lotação em espaços não fechados e a vedação dos baloiços, regras que tinham sido contestadas por serem exageradas e, em certos casos, exporem as crianças a maiores riscos como, por exemplo, no caso da vedação dos baloiços pelo embate da criança na própria vedação.

Em conformidade com o que foi sugerido, o novo diploma revê também os montantes das coimas a aplicar, por se ter reconhecido a existência de discrepâncias. A título exemplificativo, salienta-se que a falta de informação era mais gravemente punida do que a deficiente instalação de equipamentos que, em princípio, estaria mais apta a causar graves acidentes.

Outra preocupação reiterada pelo Provedor de Justiça tem sido a da proteção dos jogadores de si próprios, instituindo medidas que contribuam para que a sua atividade seja moderada e responsável, de modo a não desbaratarem o seu património e os recursos das suas famílias. Além de medidas adotadas em anos anteriores para os casinos, o Decreto-Lei n.º 65/2015, de 29 de abril, veio importar para o jogo do bingo algumas das providências recomendadas para outras salas de jogo, nomeadamente o dever de prestar informação acerca das dependências do jogo e dos serviços que prestam apoio, assim como a criação de um registo centralizado de jogadores, adaptado ao bingo. A Recomendação n.º 10/A/2012, relativa a medidas de acompanhamento de jogadores compulsivos teve também reflexos na jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, surgindo expressamente citada no seu aresto, de 10 de dezembro de 2015 (processo n.º 4382/13.6TBCSC.L1.S1)⁽¹⁶⁾. Neste acórdão responsabiliza-se parcialmente um casino por ter permitido o ingresso a um jogador que requêra a sua própria exclusão:

(16) Acórdão que pode ser consultado em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5003fa814/67a7a8f803a53a4980257f1c0034890b?OpenDocument>

«Se a lei permite a proibição de entrada nas salas de jogo, a pedido do próprio, é para que a mesma seja cumprida e não incumprida, devendo as concessionárias prover os meios necessários e suficientes para o efeito, levando a sua omissão à responsabilização daquelas em responsabilidade extra contratual, por violação de direito subjectivo do impetrante e de uma disposição legal destinada a proteger os interesses deste.»

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril, adotou medidas para o jogo *on line*, de acordo com princípios de responsabilidade: deveres de informação, limites de apostas e um mecanismo que permite ao jogador ou às autoridades judiciais determinarem a sua exclusão.

Ainda em matéria de jogo, a Portaria n.º 401/2015, de 9 de novembro colocou termo à situação indesejada dos torneios de póquer realizados, de forma algo arbitrária, em casinos. Este instrumento jurídico contém regras de execução para a prática de jogos de fortuna ou azar, e veio, finalmente, disciplinar os torneios de póquer, cuja prática, ainda que relativamente recente, tem vindo a generalizar-se nos diversos casinos. Este órgão do Estado recebeu várias queixas de jogadores e de trabalhadores de casinos contra as situações de arbítrio a que se prestava esta modalidade dos jogos de fortuna e azar, os valores das apostas e dos prémios.

Também da apreciação de queixas apresentadas pelo Sindicato dos Profissionais de Banca dos Casinos e pelo Sindicato dos Trabalhadores das Salas de Jogos, o Provedor de Justiça concluiu que a regulamentação do jogo de póquer, elaborada em 2007, era insuficiente para acompanhar as novas modalidades e, por sobre tudo, a popularidade dos torneios, em Portugal como em muitos outros países. As regras oficiais do póquer eram inadequadas e revelavam significativas lacunas quando aplicadas a torneios, criando, deste modo, conflitos entre jogadores, promotores e trabalhadores dos casinos.

O Provedor de Justiça assinalou várias especificidades dos torneios a exigirem um acompanhamento regulamentar por parte do Governo: terem lugar fora das salas de jogo convencionais, facultarem alguns poderes exorbitantes aos diretores de prova com quebra das garantias dos jogadores e desconsiderarem prescrições regulamentares aplicáveis, em nome da especialidade do fenómeno lúdico.

Como se observou, a partir de uma ampla amostra de regulamentos elaborados pelas concessionárias de jogos, determinava-se, em alguns casos e com total inversão da hierarquia das normas aplicáveis, que aquela portaria apenas se aplicava a título supletivo. Além do mais, várias regras destes regulamentos estavam em contradição com a Portaria n.º 217/2007, de 26 de fevereiro. Entendeu o Provedor de Justiça que cada torneio e cada concessionária não podiam dispor de regras privativas que derrogassem a citada portaria.

No tocante à matéria relacionada com contraordenações ambientais, refira-se, igualmente e em conformidade com o entendimento exposto pelo Provedor de Justiça, que a Assembleia Municipal de Cascais veio, por fim, alterar o Regulamento dos Parques e Espaços Verdes Municipais, o qual qualificava como contraordenações ambientais determinados

comportamentos que a lei não prevê como tal. Com a anterior versão do regulamento, o estacionamento de um automóvel ligeiro, ainda que parcialmente sobre a relva de um espaço público, podia fundar a aplicação de uma coima a fixar ao abrigo da Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto (Lei-Quadro das contraordenações ambientais). Embora qualificada como leve, o valor da coima a aplicar a pessoa singular que tenha agido com negligência fixava-se entre € 200,00 e € 1000,00.

O Provedor de Justiça frisou que não se encontra na competência regulamentar dos órgãos municipais dispor sobre as condutas qualificadas como contraordenações ambientais sem uma especificação prévia do legislador. É, por isso, justamente que a Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto, se identifica como Lei-Quadro. Recorde-se que a verificação de um determinado facto ilícito qualificável como contraordenação ambiental eleva o valor das coimas e permite aplicar sanções acessórias muito mais gravosas. Uma vez que constitucionalmente o regime geral das contraordenações integra matéria da reserva relativa de competência legislativa parlamentar (alínea d), n.º 1, do artigo 165.º da CRP), tudo o que seja para impor um regime mais gravoso, por maioria de razão, há de encontrar-se sob reserva de lei, sem lugar para regulamentos autónomos ou independentes.

Em tema bem diverso, os atos do Governo que excluem áreas do regime florestal (Decreto de 24 de dezembro de 1901) passaram a observar as exigências que o Provedor de Justiça tinha recomendado⁽¹⁷⁾ serem indispensáveis. Assim, por exemplo, o Decreto do Ministério da Agricultura e do Mar n.º 9/2015, de 23 de abril, que exclui do regime florestal parcial 320 hectares de terreno, no concelho de Idanha-a-Nova, cumpre o dever de fundamentação, observa a forma própria e determina que,

«como compensação pela exclusão do regime florestal total da Herdade do Ribeiro do Freixo (...) são submetidos ao mesmo regime, nos termos do disposto nos artigos 26.º, 27.º e 32.º do Decreto de 24 de dezembro de 1901, publicado no *Diário do Governo*, 2.ª série, n.º 296, de 31 de dezembro de 1901, os terrenos, com a área de 67,578 hectares, que integram o património próprio do ICNF, I. P., e constituem a denominada Matada Margarça, sita na freguesia de Benfeita, município de Arganil» (artigo 4.º).

Em matéria diversa atinente à discriminação de atletas paraolímpicos, refira-se, também, o compromisso assumido pelo Secretário de Estado do Desporto de reduzir substancialmente a clivagem que ainda se faz sentir entre os prémios atribuídos, pelo Estado, a atletas olímpicos e atletas paraolímpicos.

(17) Recomendação n.º 1/B/2011, de 2 de novembro.

Já no passado, se fez menção de que o Provedor de Justiça é um interlocutor qualificado entre os cidadãos e os poderes públicos, qualificação que lhe advém da sua legitimidade democrática e dos critérios de legalidade e de justiça com que norteia a sua atuação.

As comunicações que são recebidas por este órgão do Estado não se circunscrevem ao (in)cumprimento de normas jurídicas e, não raras vezes, são interpelações que buscam um esclarecimento, fruto do labor contínuo e insistente do Provedor de Justiça junto das entidades que exercem tais poderes. Trabalho este que contribui, de igual jeito, para uma melhor compreensão das comunicações que, em virtude da generalização do acesso a meios eletrónicos, são acompanhadas de um intenso manancial de informação, disponibilizado pelo cidadão, que exponencia o risco de confusão ou incorreta interpretação da sua dúvida ou pretensão.

A análise de algumas questões por parte do Provedor de Justiça tem, assim, impacto na atividade dos órgãos e serviços da administração pública, contribuindo, para o seu aprimoramento. Como exemplo do que se acaba de afirmar, atente-se nas situações seguidamente descritas.

Em matéria de responsabilidade civil por danos imputados a obstáculos imprevisíveis ou à má conservação de estradas e outras vias públicas, é de registar o número assinalável de indemnizações pagas por municípios, serviços municipalizados e concessionárias de autoestradas em situações tão distintas, como o sejam a destruição de vestuário por queda em um passeio mal conservado e mal sinalizado, em Lisboa, à reparação dos danos de um automóvel ligeiro imputados a uma tampa de coletor de esgotos mal selada, em Gondomar, e, ainda, ao restauro da pintura de um outro automóvel, em Espinho, por danos causados por arbustos não tratados nem sinalizados.

Não obstante se mostre particularmente difícil persuadir as concessionárias e empresas municipais a ultrapassarem a renitência em «abrir um precedente», algumas queixas contra bloqueamento e remoção de automóveis foram precedentes, depois de se ter reconhecido que a medida fora arbitrária ou ao menos injustificada. Em outros casos, tem-se conseguido a restituição das coimas pagas pelos automobilistas diante de elementos de prova iniludíveis: posse de recibo do pagamento da tarifa de estacionamento, avaria comprovada dos equipamentos de liquidação (parcómetros).

Salienta-se, do mesmo modo, o aumento da preocupação dos municípios com o ruído e a assunção efetiva de responsabilidades, a começar pela adoção de medidas de polícia administrativa. Referencia-se, a este propósito, a pronta selagem, pela Câmara Municipal de Leiria, de um estabelecimento comercial de venda de bebidas que persistia em abrir ao público, depois de intimado a cessar a utilização do local. Mencione-se, também, a execução consequente de medições a um outro estabelecimento comercial de venda de bebidas pela Câmara Municipal de Santo Tirso, a célere intervenção da Câmara Municipal de Vila

do Conde para conter o ruído noturno de uma coletividade de recreio e, ainda, o reforço assinalável da capacidade de resposta a pedidos de medição do ruído pela Câmara Municipal de Lisboa.

O XIX Governo pronunciou-se favoravelmente sobre as sugestões formuladas no termo de uma inspeção iniciada em anos anteriores à constituição de servidões administrativas elétricas⁽¹⁸⁾. E, em sequência, a Direção-Geral da Energia e Geologia elaborou um Manual de Procedimentos para o Licenciamento de Linhas Elétricas até 60 KV.

A referida inspeção deveu-se ao elevado número de queixas dos proprietários de imóveis que se afirmaram surpreendidos pela instalação de postes ou o pelo atravessamento de cabos das redes de distribuição de energia elétrica, especialmente em média e baixa tensão.

A maioria das queixas provém das regiões norte e centro, motivo por que as averiguações se centraram nas antigas direções regionais da economia e nas direções de Rede e Clientes Mondego e Porto da EDP, S.A.. Ali se consultaram as reclamações deduzidas e, por amostragem, procedimentos de licenciamento. Das averiguações feitas observou-se um cumprimento pouco rigoroso dos deveres legais referentes à constituição de servidões administrativas, em especial do Decreto-Lei n.º 181/70, de 28 de abril⁽¹⁹⁾, mormente, aos direitos de informação e de participação: aviso público, audiência dos interessados com faculdade de apresentar reclamações acerca da localização exata da rede e seus apoios, de forma a moderar, o mais possível, os inconvenientes para o bom aproveitamento económico dos prédios. A concessionária tem de solicitar ao Estado a constituição de servidões (Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro), o que sucede após a entidade licenciadora ter aprovado os projetos ou anteprojetos das infraestruturas ou instalações (Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto).

Para concretização deste regime continuam a aplicar-se muitas das disposições do Decreto-Lei n.º 43 335, de 19 de novembro de 1960, o qual, por sua vez, pressupõe o cumprimento de prescrições enunciadas no Decreto-Lei n.º 26 852, de 30 de julho de 1936.

Mantém-se, assim, o dever de conceder publicidade a cada projeto por éditos no *Diário da República*, locais de estilo, órgão de imprensa nacional e regional ou local, de modo a que os proprietários possam oportunamente deduzir as suas reclamações, já que se encontram na iminência de terem de suportar nos seus terrenos um equipamento alheio, embora de utilidade pública. O Provedor de Justiça sustentou que se dê preferência à notificação individual dos proprietários, seja por aplicação do Código de Procedimento Administrativo (CPA), seja por aplicação do Código das Expropriações.

Nos casos de isenção de licença (linhas de tensão nominal entre 1KV e 60KV), o distribuidor de energia elétrica deve declarar que obteve a autorização por escrito dos

(18) Trata-se do procedimento P-1/13.

(19) Que se conservou vigente até à entrada em vigor da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. Esta lei de bases, no n.º 4, do seu artigo 40.º, prevê garantias para os particulares não muito diferentes.

proprietários. Nas averiguações inspetivas, contudo, verificou-se que, não raramente, o cumprimento desta obrigação ficava por fiscalizar, ou seja, a simples declaração da concessionária funcionava como uma presunção inilidível. Tão-pouco se conferia se os proprietários tinham sido informados, concreta e adequadamente, acerca das limitações impostas, mas também dos seus direitos.

O Provedor de Justiça fez notar ao Secretário de Estado da Energia que o regime das servidões elétricas era muito menos protetor dos proprietários do que os de outras servidões congéneres, como, por exemplo, o das servidões de passagem dos gasodutos de transporte e distribuição de gás natural (Decreto-Lei n.º 11/94, de 13 de janeiro). E apontou, como especialmente importante o facto de a constituição das servidões decorrer da aprovação do projeto ou da obtenção da licença de estabelecimento, sem ser requerida ou solicitada pela concessionária.

Por outro lado, a concessionária tende a usar com demasiada largueza a isenção de licença, sem que haja um controlo efetivo das autorizações concedidas pelos proprietários ou das razões que possam ter impedido a sua identificação ou conhecimento do seu paradeiro. Os contactos com os proprietários são quase sempre estabelecidos por empresas subcontratadas. Encontraram-se fichas de contacto com os proprietários muito deficientemente preenchidas. Ora, a verdade é que se a identificação e contacto com os proprietários se mostra difícil ou impossível, nos termos da lei, deve regressar-se ao procedimento comum: o licenciamento.

As averiguações permitiram, de igual jeito, observar um grau de exigência muito superior no Porto (antiga Direção Regional do Norte) comparativamente a Coimbra (Centro). Nesta última, registam-se muitos casos de simples invocação de urgência pela concessionária sem se exigir fundamentação concreta.

O que de mais importante se concluiu é que os proprietários desconhecem, por regra, os seus direitos e obrigações. A concessionária e os seus comissários atuam no terreno, sem o acompanhamento das entidades públicas, o que pode explicar-se pelo valor irrisório das taxas de estabelecimento pagas pelas concessionárias (valor mínimo de € 200,00) apesar de serem empresas com elevado volume de negócios.

Nas sugestões finais, considerou-se que, embora seja vantajoso unificar as prescrições legais sobre esta matéria, é também desejável preservar algumas das garantias que os diplomas de 1936 e de 1960 consagravam, nomeadamente da proibição do excesso nos sacrifícios impostos aos proprietários e na garantia de um meio de arbitragem necessária das indemnizações que, embora pouco usado, apresenta resultados muito positivos. É, sobretudo, muito importante que haja oportunidade de os proprietários reclamarem antes de o facto estar consumado com a instalação da linha e dos apoios. Como tal, a afixação de editais deve ser usada com a máxima parcimónia, em benefício da notificação pessoal. Já para os casos de isenção de licenciamento, considerou-se indispensável que a concessionária

garde prova da autorização dos proprietários e de que esta foi obtida de modo livre e esclarecido, sugerindo-se inclusivamente a redução a escrito de um acordo.

Como se disse, o acolhimento do Governo foi inteiramente favorável, dispondo-se a incluir este tema na pasta de transição para o novo Governo. E, na verdade, já com o XXI Governo em funções, a Direção-Geral de Energia e Geologia apresentou ao Provedor de Justiça o projeto de um Manual de Procedimentos para o Licenciamento de Linhas Elétricas até 60 KV e que se mostra consentâneo com as sugestões formuladas.

Deve, ainda, ser realçada a reação favorável da Direção-Geral do Tesouro e Finanças perante a sugestão formulada a respeito da vasta parcela de um imóvel, cedido pelo Estado, em 1957, ao município de Vila Real de Santo António, contanto que se mantivesse sob o regime do Decreto de 24 de dezembro de 1901 (regime florestal). A cedência autorizada pelo Decreto-Lei n.º 41 311, de 8 de outubro de 1957, tinha como finalidade a execução de um plano já aprovado, de obras de urbanização na praia de Monte Gordo e o prolongamento da estrada da Ponta de Santo António. Igualmente, haveria de ser criado e conservado um parque de campismo. Ora, o município, ao arrepio do estatuto jurídico destes imóveis e dos fins da cedência, tinha obtido a justificação notarial da aquisição do imóvel, por usucapião e iniciado a alienação de parcelas a favor de uma empresa municipal. À vez, esta empresa já tinha onerado os imóveis adquiridos para o seu património com a garantia hipotecária de um empréstimo contraído na banca.

A verdade é que uma parcela tem 1 024 038 m² de área e outra, a de 98 992,05 m².

Embora o Estado já tivesse adotado providências para invalidar os atos de justificação, o Provedor de Justiça confrontou a Direção-Geral do Tesouro e Finanças e o ICNF, I.P., com outras cedências ulteriores, sublinhando que a cedência extingue a sujeição ao regime florestal e a observância dos seus fins.

A exclusão do regime florestal obriga a um procedimento administrativo próprio que termina apenas com a sua aprovação em Conselho de Ministros, sob a forma de decreto e sua publicação oficial no *Diário da República*.

Quanto ao uso privativo da via pública para filmagens, refira-se, ainda, que a Câmara Municipal de Lisboa veio a reconhecer o fundamento de queixa apresentada por moradores de um bairro residencial, sistematicamente limitados na sua vida quotidiana por produções audiovisuais, ao longo das gravações de uma telenovela.

Com efeito, apurou-se que as licenças de uso privativo eram demasiado genéricas, ao ponto de os moradores serem confrontados com a necessidade de retirarem os automóveis estacionados na rua, de modo súbito e em demasiadas ocasiões. Se porventura os agentes de produção, acompanhados por elementos da PSP ou da Polícia Municipal, não conseguissem localizar o paradeiro dos proprietários, os automóveis eram simplesmente removidos para os parques municipais ou das forças de segurança.

Sem prejuízo do interesse cultural e recreativo que possam ter as operações de filmagem, o Provedor de Justiça sugeriu a fixação de formalidades a cumprir para informação atempada dos moradores e sob vigilância das autoridades municipais.

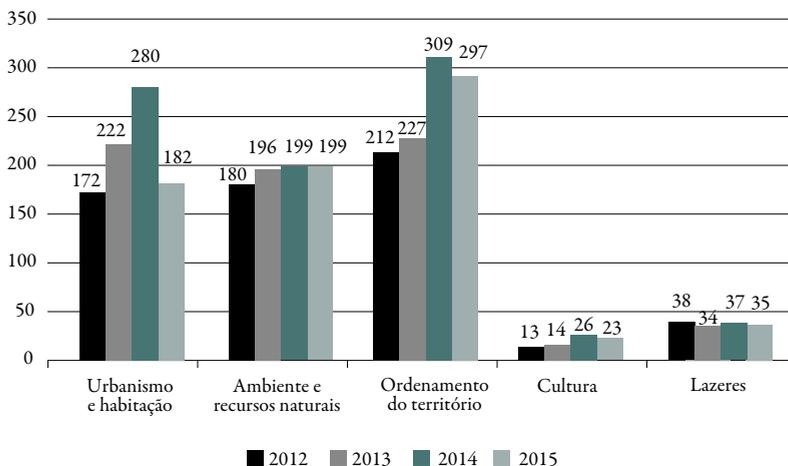
A sugestão foi bem recebida pela Vereadora responsável pelo pelouro em causa:

«É com o intuito de melhorar estes procedimentos, que nos encontramos a trabalhar numa série de medidas que visam atenuar o impacto que a realização de filmagens tem na vivência da cidade, que passam por: reforço da fiscalização no local, nomeadamente no que diz respeito às áreas/lugares de estacionamento ocupados; antecipação da informação à população, utilizando outros suportes de divulgação, para além da carta informativa, tais como divulgação nos editais das Juntas de Freguesia, comércio local ou carta dirigida ao condomínio; maior envolvimento das Juntas de Freguesia, pois são um elemento crucial como veículo de transmissão de informação no terreno; criação de um protocolo com as Associações de Produtoras, que estabeleça um conjunto de boas práticas, de forma a conciliar os interesses de produtores, município e moradores».

Da repartição temática da atividade

Gráfico XIV

Distribuição de matérias nos procedimentos de queixa – Unidade temática 1 (comparativo 2012-2015)



Da análise ao gráfico *supra* resulta que, por ordem decrescente e segundo as categorias gerais, foi o ordenamento do território a motivar maior número de procedimentos de queixa (40,3%), seguindo-se o ambiente e recursos naturais (27,1%), o urbanismo e habitação (24,7%), os lazeres (4,8%) e os direitos culturais (3,1%).

Os quadros setoriais que seguidamente se apresentam descrevem o tipo de queixas dentro das várias categorias temáticas.

Quadro 8

Urbanismo e habitação	182
Obras de edificação	51
Utilização das edificações	17
Loteamentos e obras de urbanização	8
Conservação e reabilitação de edifícios	20
Áreas urbanas de génese ilegal	5
Projetos das especialidades e ligação a redes públicas	15
Habitação social e apoios à habitação	47
Arrendamento urbano particular	8
Propriedade horizontal	5
Qualificações profissionais	6

As obras de edificação apresentaram uma redução significativa, fruto do abrandamento de novas operações urbanísticas em anos anteriores e, por consequência, também as queixas sobre ligações urbanísticas às redes públicas. O mesmo se pode afirmar para as questões atinentes à conservação e à reabilitação de edificações, cuja diminuição incide principalmente nas queixas de arrendatários.

Já as questões de habitação social continuam a apresentar valores muito elevados, perante as listas de espera municipais para atribuição de alojamento ou para realojamento de agregados familiares entretanto ampliados. Neste particular domínio, o Provedor de Justiça continuou, ao longo de 2015, a acompanhar os despejos administrativos e as demolições no Casal de Santa Filomena por parte da Câmara Municipal da Amadora, que não acatou a sugestão do Provedor de Justiça no sentido de expropriar por utilidade pública os terrenos onde o bairro surgiu – e cresceu há cerca de 40 anos – habilitada pelo Decreto-Lei n.º 273-C/75, de 3 de junho (n.ºs 3 e 4, do artigo 1.º), no qual se determina que os terrenos ocupados por barracas ou bairros de lata serão avaliados atendendo exclusivamente ao seu destino como prédios rústicos, e reservando-os para habitação a custos controlados.

Observa-se, assim, nas grandes áreas metropolitanas que o aumento da longevidade da população contribui para a diminuição da rotação dos fogos de habitação com que os municípios contavam. Por outro lado, domiciliadas nestes fogos começam a conviver três e quatro gerações sem que haja capacidade para desdobrar a oferta de habitação aos mais jovens. Permanecem ou regressam a casa dos pais e dos avós, levando os seus filhos por não conseguirem encontrar no mercado oferta habitacional à altura dos seus recursos.

Entretanto, a conservação dos edifícios a custos controlados apresenta a fatura da fraca qualidade dos materiais e de opções arquitetónicas adotadas anos atrás: acentuada degradação das fachadas, perecimento dos elementos de impermeabilização, avarias reiteradas de ascensores em edifícios com demasiados pisos.

Atendidas no ano anterior muitas das alterações ao novo Regime do Arrendamento Urbano e praticamente concluídas as atualizações de rendas anteriores a 1992, o número de queixas sobre arrendamento particular desceu bastante. Destaca-se, porém, o Estado e outras pessoas coletivas públicas como inquilinos, seja por mora no pagamento de rendas, seja por incumprimento de deveres acessórios decorrentes da extinção do vínculo contratual (*v.g.*, restituição do imóvel devoluto).

O Provedor de Justiça, na sequência da apreciação de uma queixa relativa a obras de edificação no interior do Quarteirão dos Marianos, em Santos-O-Velho, Lisboa, concluiu pela formulação da Recomendação n.º 3/A/2015, de 15 de junho⁽²⁰⁾, no sentido de ser recusada a licença, dirigida à Câmara Municipal de Lisboa.

A referida edilidade reconheceu ter incorrido em um erro sobre os pressupostos de facto da demolição prevista na Rua das Janelas Verdes. Já no tocante ao edifício da antiga Fábrica de Cerâmicas Constância ali instalado, as autoridades municipais insistem que aquele imóvel foi, apenas por equívoco, inventariado como de interesse municipal no PDM (2013), não possuindo valia arquitetónica ou artística que justifiquem a sua preservação. O executivo camarário tomou a iniciativa de requerer ao Governo que, por sua vez, solicitasse um parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, na parte respeitante à sucessão de planos no tempo.

Salienta-se que o Provedor de Justiça considera que as remissões de um plano de urbanização de 1996 (ainda em vigor) para o plano diretor municipal devem ser entendidas como atinentes ao novo PDM (2013) e não ao antigo (1994) que, segundo esta doutrina, permaneceria a aplicar-se em vastas zonas da cidade, apesar de revogado.

Quadro 9

Ambiente e recursos naturais	199
Água	13
Solo e subsolo	4
Ruído	103
Floresta	20
Fauna	2
Qualidade do ar	16

(20) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2015. Anexo: Tomadas de Posição* [citado: *Tomadas de Posição 2015*], pp. 15-26.

Radiações	2
Salubridade	20
Gestão de resíduos e efluentes	15
Produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos	4

Entre as queixas ambientais, a matéria referente ao ruído representa mais de metade (51,8%) do seu valor global. As fontes ruidosas, nas 103 queixas admitidas, repartem-se da seguinte forma: cafés, bares, e discotecas, muitas vezes, instalados em edifícios multifamiliares com fracas condições de isolamento ou concentrados em zonas históricas (38), comércio e serviços (17), espetáculos, compreendendo festas académicas, arraiais, festivais ou simplesmente música amplificada na via pública (13), atividade industrial (12), tráfego (6), cães (5), locais de culto (4), outros (7). Em apenas uma queixa, o autor opõe-se ao excesso das medidas de polícia ambiental impostas (intimação para reduzir volume de música em piscina com esplanada).

As queixas relativas à proteção da água respeitam, na sua maioria, à contaminação de linhas de água ou ao licenciamento de captações sem os afastamentos necessários.

As questões florestais são principalmente de limpeza e gestão do combustível em terrenos privados ou relativas ao corte e poda de arvoredo público.

A qualidade do ar tem sido invocada com o receio de contaminações industriais (nota-se o justo receio deixado pelo surto de doenças respiratórias em Vila Franca de Xira, no ano anterior) e, ainda, por motivo das restrições à circulação automóvel em certas zonas urbanas. Com efeito, a notícia de fraudes em motores de várias marcas automóveis veio retomar a polémica das Zonas de Emissões Reduzidas (ZER). Os proprietários de automóveis impedidos de circular opõem que há, afinal, outros mais recentes que só por ficção se consideram menos poluentes.

Por seu turno, as queixas relativas à salubridade constituem uma categoria de que maioritariamente se refere a unidades pecuárias.

Quadro 10

Ordenamento do território	297
<i>Geral</i>	13
Instrumentos de gestão territorial	14
Regimes territoriais especiais (restrições de interesse público)	17
Avaliação de impacto ambiental (de obras públicas)	6
Execução de obras públicas	35

<i>Domínio público</i>	
Infraestruturas, equipamento e tráfego urbano	126
Infraestruturas rodoviárias	38
Domínio público hídrico e infraestruturas portuárias	4
Zonas verdes	1
Cemitérios	10
Infraestruturas ferroviárias	1
<i>Expropriações por utilidade pública</i>	
Procedimento	1
Vias de facto	14
Reversão	1
<i>Servidões administrativas</i>	
Servidões administrativas	20
<i>Outros instrumentos</i>	
Cadastro e informação geodésica	4
<i>Baldios</i>	
Baldios	1
<i>Terrenos públicos em regime de domínio privado</i>	
Terrenos públicos em regime de domínio privado	4

Em desenvolvimento da Lei de Bases da Política Pública de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), foi publicado o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, o que terá concorrido para o avanço de muitos procedimentos de revisão dos planos diretores municipais, na sua maioria originários da década de 1990. As 14 queixas, apreciadas ou em apreciação por motivo de instrumentos de gestão territorial, são quase todas acerca da reclassificação de solos, em especial por terem ficado de fora dos perímetros urbanos. Trata-se de um tipo de queixa que suscita elevada complexidade jurídica e implica o tratamento de elementos demográficos, hidrogeológicos, biológicos ou agronómicos.

Apesar de o plano representar, talvez, o máximo expoente da discricionariedade administrativa e de exercer a margem de livre apreciação de muitos e heterogéneos interesses públicos e privados, o Provedor de Justiça, ao abrigo do múnus que lhe está confiado, não pode ignorar estas questões e, por isso, leva a cabo, com base nos elementos solicitados às autoridades municipais e às comissões de coordenação e desenvolvimento regional, um controlo por duas vias. Uma primeira, em um plano elementar, conhece do cumprimento das vinculações legais e regulamentares mais estritas: observância das normas de procedimento, em especial das que protegem os direitos à informação e à participação dos

interessados. Depois, em outro plano em que a densidade normativa é mais fluída, uma vez que convoca princípios gerais de direito ou conceitos indeterminados. Trata-se aqui, não de tomar posição acerca da qualidade ou da oportunidade das opções adotadas, mas de verificar se as motivações públicas passam no exame ao contraditório deduzido pelos opositores. Verifica-se, pois, a sua congruência, a solidez dos estudos e trabalhos preparatórios, a racionalidade e razoabilidade das escolhas que afetem direitos ou interesses legítimos.

Mas, sob a chancela do ordenamento do território, a maioria das queixas diz respeito à administração de vias públicas urbanas pelos municípios: à instalação de quiosques, esplanadas, tapumes, toldos e reclamos, ao estacionamento tarifado à superfície, à conservação do pavimento, das árvores, das ruas, das praças, das avenidas e à iluminação pública.

Uma outra parcela das queixas, estas principalmente das zonas rurais, visam as juntas de freguesia e as câmaras municipais pela sua inércia contra a usurpação de bens do domínio público por terceiros. Está em causa, quase sempre, o avanço de obras de edificação pelo leito de caminhos que se afirma serem públicos. E, por serem dominiais e estarem fora do comércio jurídico, de nada vale fazer aplicar as normas civis da acessão imobiliária. O ponto mais complexo continua a estar no facto de o cadastro das estradas e caminhos municipais não estar feito na generalidade dos municípios. Ora, sucede, e frequentes vezes, que as pessoas julgam tratar-se de caminhos públicos os antigos atravessadouros, abolidos ou não com a entrada em vigor do Código Civil de 1966, ou meras servidões de passagem. Chegamos com isto à operação de qualificação a partir dos elementos que a jurisprudência, cada vez menos uniforme, tem vindo a definir para caracterizar a dominialidade pública: o uso imemorial indiferenciado, benfeitorias executadas por pessoas coletivas públicas e a função desempenhada (ligação entre diferentes aglomerados ou entre outras estradas e caminhos).

A apreciação destas queixas dificilmente ocorre sem um extenso e porfiado contraditório que obriga a uma instrução prolongada, o que, não raras vezes, faz transitar os procedimentos iniciados de um ano para o outro.

Uma última nota, neste segmento, para as servidões administrativas. Persiste um número considerável de queixas de proprietários contra as limitações a que se encontram sujeitos os seus imóveis. Estes encontram-se sujeitos a limitações derivadas da rede de distribuição de energia elétrica ou das de comunicações, ou, mais raramente, do atravessamento do subsolo por instalações das redes de abastecimento de água ou de escoamento e drenagem de águas residuais. Além de muitas vezes ignorado pelos atuais proprietários de como e onde se constituiu a servidão administrativa, surgem muitas queixas movidas por pretensões de proporcionalidade: desviar um poste para permitir obras de ampliação em um edifício ou elevar os cabos para não estarem tão próximos da cobertura. Embora se deva reconhecer que o atendimento destas questões é satisfatório, surge hoje um obstáculo novo. A partilha de equipamentos entre vários operadores privados, principalmente no domínio da eletricidade e das comunicações, dificulta muito a tarefa de identificar quem é a entidade

diretamente responsável – ou em que medida – pelas infraestruturas. Depois, embora surjam investidas de poderes de autoridade, as operadoras privadas têm uma organização e funcionamento orientados para a rede comercial. Dirimir este tipo de questões com os proprietários onerados pelas servidões administrativas é, destarte, um trabalho complexo.

Quadro 11

Cultura	23
Património arquitetónico e arqueológico	11
Museus arquivos e bibliotecas	2
Artes e espetáculos	4
Direitos de autor e direitos conexos	4
Património móvel e imaterial	2

Conquanto se cifrem em número reduzido, as queixas sobre direitos culturais mostram-se, quase sempre, bem fundamentadas e preparadas. Observa-se uma preocupação especial com a perda de valores arquitetónicos em imóveis classificados ou em vias de classificação, protagonizada por movimentos associativos e acompanhada nas redes sociais. Está em causa, em muitos casos, o cumprimento de condições fixadas, como sejam a da salvaguarda das fachadas, dos interiores ou de certos elementos decorativos.

Por outro lado, embora os concursos para atribuição de apoios a atividades culturais conheçam hoje uma regulamentação muito mais densa e com maiores garantias de imparcialidade, subsistem vastas zonas de livre valoração pelos júris e que suscitam objeções por parte dos interessados.

Quadro 12

Lazeres	35
Caça e pesca lúdica	2
Turismo	4
Jogo	15
Animais de companhia	2
Náutica e aeronáutica de recreio	0
Diversões e espetáculos	3
Desporto	9

As atividades de jogo, em especial, de jogos de fortuna e azar, já foram objeto de específica atenção a propósito de alterações legislativas sugeridas pelo Provedor de Justiça e acolhidas em 2015. No campo das apostas mútuas, destacam-se os jogos sociais, concessionados à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e, principalmente, os concursos para seleção de agentes e mediadores de apostas.

Em matéria de desporto, o Provedor de Justiça apreciou queixas relativas ao exercício de poderes de autoridade por parte das federações, além de outras, menos frequentes, contra órgãos e serviços desportivos do Estado (*v.g.*, atrasos na emissão de cédulas de treinadores desportivos).

Dos procedimentos concluídos

Em 2015, deram-se por findos 718 procedimentos instruídos nesta unidade temática⁽²¹⁾:

- 23, sumariamente arquivados (3,2%);
- 321, depois de obtida a reparação ou o seu compromisso (44,7%);
- 5, com recomendação formulada (0,7%);
- 24, por ulterior encaminhamento do queixoso para outros meios de resolução (3,3%);
- Dois, por se identificar a falta de competência do Provedor de Justiça, a título superveniente (0,3%);
- 22, com chamada de atenção em casos de menor gravidade, mas com o intuito de, pelo menos, futuramente, serem revistas práticas administrativas (3,1%);
- 247, por improcedência da queixa (34,4%); e,
- 74, por desistência dos queixosos⁽²²⁾ (10,3%).

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

Em jeito introdutório, refira-se que a matéria da contratação pública deixou de ser tratada por esta unidade temática, fruto da necessidade de afetar os respetivos recursos à análise dos assuntos que constituem o seu núcleo essencial centrado, principalmente, na atuação dos agentes envolvidos na atividade económica e financeira e, também, na forma como tal atividade pode comprometer direitos e garantias dos cidadãos e empresas.

No ano de 2015 foram abertos 1570 novos procedimentos de queixa em que eram suscitadas questões relativas aos direitos dos agentes económicos, contribuintes e

(21) Mais 10 do que no ano anterior.

(22) Desistência presumida por falta de colaboração ou desistência expressa por perda superveniente de interesse na questão.

consumidores. Comparativamente com ao ano de 2014 verificou-se uma diminuição de 222 de procedimentos de queixa.

O quadro *infra* revela a natureza dos assuntos apresentados ao Provedor de Justiça em procedimentos de queixa abertos, no ano de 2015, e que implicaram a respetiva análise por esta unidade temática:

Quadro 13

Distribuição de procedimentos por matérias - Unidade temática 2

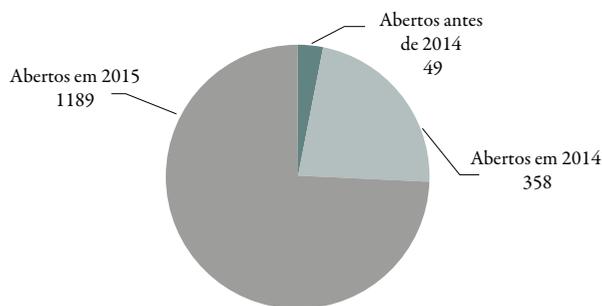
Fiscalidade	1146
Taxas de portagem	340
Execuções fiscais	259
IRS	189
Infrações fiscais	76
Tributação automóvel	60
IMI	45
Matrizes prediais e avaliações	33
Benefícios fiscais	25
IVA	24
Direitos aduaneiros e desalfandegamento	24
Obrigações acessórias	17
Imposto do selo e IMT	14
Reclamações, impugnações e recursos	13
IRC	9
Vários	18
Consumo	260
Eletricidade e gás	79
Transportes	52
Água	50
Telefone, televisão e <i>internet</i>	48
Correios	14
Livro de reclamações	8
Vários	9
Assuntos económico-financeiros	133
Banca	94
Seguros	15
Outras atividades económicas/Profissões	9

Dívidas	4
Vários	11
Fundos Europeus e Nacionais	31
Emprego	13
Agricultura	12
Educação e formação profissional	1
Vários	5
Total de procedimentos abertos	1570

No ano de 2015, foram arquivados 1596 procedimentos de queixa, 75% dos quais haviam sido abertos neste mesmo ano. Refira-se, também, que 22% dos arquivamentos determinados em 2015 correspondem a procedimentos de queixa instaurados no ano de 2014 e 3%, instaurados em anos anteriores. Esta circunstância revela bem o esforço que continua a ser feito no sentido de promover a celeridade na instrução dos procedimentos de queixa e, conseqüentemente, encurtar o período que medeia entre a entrada da queixa e a tomada de uma decisão final por parte deste órgão do Estado. O gráfico *infra* ilustra o que se acaba de dizer.

Gráfico XV

Ano de abertura dos procedimentos arquivados em 2015



No tocante aos motivos que fundamentaram as decisões de arquivamento verifica-se que se encontram distribuídos, à semelhança do ano transato, da seguinte forma:

- Em 829 (51,94%), concluiu-se pela improcedência da queixa;
- Em 546 (34,21%), ocorreu a reparação da ilegalidade ou injustiça durante a instrução do procedimento;
- Em 119 (7,46%), 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 por forma a fazer valer a sua pretensão;

- Em 43 (2,69%), o arquivamento foi determinado por desistência de queixa;
 - Em 43 (2,69%), factos novos, apurados durante a instrução do procedimento, revelaram que a questão em apreço estava excluída do âmbito de atuação do Provedor de Justiça;
 - Em 15 (0,94%), foi formulada chamada de atenção ao órgão ou serviço competente;
- e, finalmente,
- Apenas em um caso (0,06%) foi determinado o arquivamento sumário.

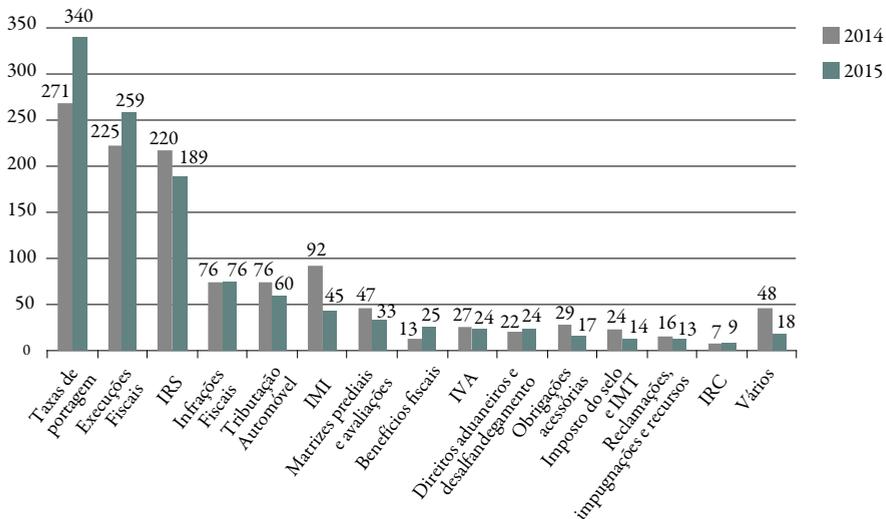
Para além destas 1596 tomadas de decisão, com comunicação aos queixosos dos respetivos fundamentos, esta unidade temática procedeu à elucidação de 803 cidadãos cujas comunicações, tendo sido recebidas e apreciadas em 2015, não deram origem à abertura de procedimento de queixa, antes tendo sido classificadas como exposição geral ou como queixa merecedora de decisão de indeferimento liminar⁽²³⁾.

No final do ano encontravam-se pendentes 541 procedimentos de queixa, menos 15 do que valor registado no ano de 2014 (556).

De seguida, apresenta-se com maior detalhe a evolução dos assuntos objeto de queixa, quer quanto à sua expressão numérica – revelada nos gráficos comparativos entre 2014 e 2015 –, quer também no que respeita à natureza das questões submetidas à apreciação do Provedor de Justiça.

Gráfico XVI

Distribuição de procedimentos por matérias - Direitos dos contribuintes (comparativo 2014-2015)



(23) Como se referiu anteriormente, 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.

Para que a análise dos dados seja límpida, impõe-se fazer previamente o seguinte esclarecimento: nos *Relatórios à Assembleia da República* de anos anteriores, as queixas sobre taxas de portagem integravam o elenco das que versavam sobre consumo ou direitos dos consumidores. A evolução, quer do tipo de questões colocadas pelos utentes das autoestradas ou das comumente designadas por ex-SCUT⁽²⁴⁾, quer da legislação que foi enquadrando a cobrança destes encargos, levou a que se entendesse ser mais adequado incluir essas queixas no elenco das que versam sobre fiscalidade.

A fim de impedir que esta reclassificação compromettesse a transparência e a clareza da análise que se deseja fazer acerca da evolução dos assuntos objeto de queixa, reorganizaram-se os dados de 2014 ora exibidos nos gráficos comparativos constantes do presente Relatório. Por conseguinte, as queixas sobre taxas de portagem, relativas aos anos de 2014 e de 2015, constam agora no gráfico relativo aos temas de fiscalidade⁽²⁵⁾.

Os três temas mais visados nas queixas que os cidadãos contribuintes dirigem ao Provedor de Justiça mantêm as mesmas posições relativas, face ao ano de 2014: taxas de portagem, execuções fiscais e Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). Não obstante, a análise dos dados estatísticos impõe que se façam algumas considerações prévias, sob pena de se tomarem por semelhantes, situações que são, afinal, distintas.

As queixas acerca da tributação em IRS ocupam, desde sempre, lugar de destaque no elenco dos temas mais frequentemente abordados pelos cidadãos que solicitam a intervenção do Provedor de Justiça. O que é natural, considerando desde logo que, por ser um imposto direto, o IRS tem uma repercussão muito notória na vida dos respetivos sujeitos passivos, os quais facilmente identificam e quantificam o peso que esse tributo representa na economia doméstica, seja ao longo do mês – através do mecanismo de retenção na fonte –, seja por ocasião das liquidações anuais.

No ano de 2015, o sistema e-fatura e alguns contornos das alterações legislativas decorrentes da Reforma do IRS motivaram a apresentação de queixas com questões novas. Não é, contudo, ainda possível efetuar uma análise completa dos problemas suscitados, desde logo, por alguma demora na obtenção de respostas por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) a questões colocadas, no âmbito da instrução de procedimentos de queixa abertos para apreciação desses novos problemas e, conseqüentemente, a tomada de posição final deste órgão do Estado. No final do ano de 2015 aguardava-se, pois, resposta a questões cujo esclarecimento ou resolução toca a particular situação de um número elevado de contribuintes. É o caso das questões relacionadas com alegadas divergências de

(24) SCUT: Vias que à data da sua construção e exploração foram denominadas «Sem custos para o utilizador», a que se acresceu o prefixo «ex» quando a sua utilização deixou de ser gratuita.

(25) Um olhar atento sobre o *Relatório à Assembleia da República de 2014* permitirá verificar o número de 271 queixas recebidas, nesse ano, acerca de taxas de portagem no quadro de assuntos e no gráfico respeitante aos direitos dos consumidores, sob o título «vias de comunicação». Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014*, respetivamente, pp. 56 e 63.

enquadramento das despesas de alimentação e de transporte de alunos do ensino privado e público⁽²⁶⁾, ou, da interpretação e aplicação da norma que prevê a emissão dos recibos de renda eletrônicos. A instrução destes procedimentos de queixa teve o seu início em meados de 2015 mas, por ainda não terem sido prestados os esclarecimentos solicitados por este órgão do Estado à AT, estes procedimentos transitaram para o ano de 2016.

No tocante às queixas sobre execuções fiscais, a primeira alusão feita ao seu aumento, ligeiro mas constante, encontra-se cristalizada no *Relatório à Assembleia da República de 2005*. Nesse ano, porém, o número de queixas não justificava a sua referência no quadro de matérias tratadas por esta unidade temática, razão pela qual as mesmas foram inscritas na categoria residual «vários» do tema fiscalidade⁽²⁷⁾.

Com a aposta da AT na maior eficiência da máquina fiscal, em matéria de cobranças coercivas, o número de queixas sobre o assunto aumentou significativamente: em 2010 esse número igualou o das queixas sobre IRS⁽²⁸⁾ e, entre 2011 e 2015, inclusive, superou-o. A essa circunstância não é alheio o acréscimo de queixas formuladas por executados em processos para cobrança de dívidas à segurança social, os quais são instaurados e instruídos pelas respetivas Secções de Processo Executivo.

Já no *Relatório à Assembleia da República de 2014* se havia mencionado a especial preocupação do Provedor de Justiça relativamente ao tipo de problemas revelados pelas queixas e pela instrução de procedimentos junto das Secções de Processo Executivo da Segurança Social. No ano de 2015 não se verificou, porém, qualquer melhoria a este respeito: mantêm-se os problemas já detetados em anos anteriores, mormente a instauração de execuções fiscais quando não há certezas sobre se os encargos a cobrar são efetivamente devidos⁽²⁹⁾, bem como a demora na remessa dos incidentes de oposição à execução ao Tribunal com competência para os decidir. Refira-se ainda que, enquanto no ano de 2014 os procedimentos de queixa sobre execuções fiscais – em que a entidade visada era a AT – representavam o dobro daqueles em que o eram as Secções de Processo Executivo da Segurança Social, em 2015, o número de procedimentos de queixa sobre execuções fiscais, relativamente a cada uma das mencionadas entidades, é sensivelmente idêntico.

Por fim, e para terminar o elenco dos três temas mais apreciados nos procedimentos de queixas abertos em 2015 sobre fiscalidade, importa dizer que o assunto relativo às taxas de portagem – à semelhança do que havia sucedido no ano de 2014 e no de 2013 – foi aquele que, de entre todos os tratados nesta unidade temática, mais frequentemente

(26) Estas questões foram colocadas à apreciação do Provedor de Justiça não só por diversos cidadãos como também por algumas associações de pais.

(27) Cf. *Relatório à Assembleia da República de 2005*, p. 238.

(28) Fixado em número de 116 queixas. Cf. *Relatório à Assembleia da República de 2014*, p. 47.

(29) Tais certezas são, não raramente, obtidas já durante a pendência da execução fiscal, quando o executado questiona a existência da dívida ou o respetivo valor ou, ainda, quando faz prova de já a ter anteriormente pago.

consubstanciou o pedido de intervenção deste órgão do Estado. Remonta ao ano de 2010 o registo das primeiras queixas sobre um tema que, nesse ano, começou a ser debatido: a introdução de portagens nas, até então designadas, vias sem custos para o utilizador (SCUT). O número e o tipo de queixas sobre esta matéria registaram diferenças ao longo dos anos: entre 2010 e 2013, os números aumentaram gradualmente até 2012, diminuindo em 2013⁽³⁰⁾. Por outro lado, o tipo de questões expostas pelos cidadãos ao Provedor de Justiça acompanhou, a própria evolução desta realidade: se em 2010 era essencialmente questionada a decisão de passar a portajar tais vias, em 2011, apontavam-se problemas na aplicação prática dos regimes que foram criados – e que foram sendo sucessivamente alterados – para concretizar tal decisão, bem como a atribuição e o funcionamento do regime de discriminação positiva e do regime de redução de taxas que lhe sucedeu.

O grande aumento dos procedimentos de queixas sobre este assunto foi registado em 2014, com 271 cidadãos que se dirigiram ao Provedor de Justiça. As questões então objecto queixa foram mencionadas no *Relatório à Assembleia da República* do ano em causa⁽³¹⁾, as quais mantiveram-se atuais, no primeiro semestre de 2015, sendo que, no segundo semestre, acresceram os problemas resultantes da entrada em vigor, interpretação e aplicação do regime excecional de regularização de dívidas decorrentes do não pagamento de taxas de portagem e custas associadas⁽³²⁾. Intervenções nesta matéria permitiram obter a extinção de processos de contraordenação, com base na nulidade das notificações para pagamento das taxas de portagem emitidas pelas concessionárias (em regra, por incorreção das moradas de envio das notificações). Muitas queixas não procedentes, por seu turno, foram objeto de elucidações detalhadas, designadamente sobre os motivos pelos quais os encargos cobrados eram efetivamente devidos ou prestando-se informação aos utentes das ex-SCUT que desconheciam os exatos contornos dos diversos sistemas de pagamento das taxas de portagem nestas vias, em particular – mas não só –, aos condutores de veículos de matrícula estrangeira.

Foi ainda recorrente, no segundo semestre de 2015, a elucidação acerca dos motivos pelos quais, quem já havia pago as taxas de portagem devidas não poderia beneficiar, retroativamente, do regime excecional aprovado pela Lei n.º 51/2015, de 8 de julho. Uma vez que a referida Lei n.º 51/2015 não se limitou a aprovar tal regime excecional – tendo também introduzido alterações na Lei n.º 25/2006, de 30 de junho – deseja-se que essas alterações, finalmente, contribuam para a pacificação de uma situação que, desde 2010, tem criado grande instabilidade nas relações entre os cidadãos, as concessionárias e as entidades encarregadas da cobrança dos encargos associados à utilização destas vias. Como sempre acontece, quando ocorrem alterações legislativas em matérias frequentemente

(30) Foram 11 procedimentos de queixas em 2010, 60 em 2011, 72 em 2012 e 53 em 2013.

(31) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014*, p. 64.

(32) Aprovado pela Lei n.º 51/2015, de 8 de junho, abreviadamente designado por «RERD portagens».

objeto de queixas dirigidas ao Provedor de Justiça, este órgão do Estado continuará a monitorizar com atenção os efeitos dessas alterações com o fito de verificar se se justificará alguma intervenção adicional.

No âmbito das queixas sobre fiscalidade, cumpre ainda destacar, pela positiva, a resolução de alguns problemas relacionados com benefícios fiscais a pessoas com deficiência, mormente em sede de tributação automóvel. Na verdade, a boa colaboração da Direção de Serviços dos Impostos Especiais de Consumo e do Imposto Sobre Veículos, que acedeu a reapreciar um assunto anteriormente merecedor de decisão desfavorável, permitiu ver reconhecida a validade de um atestado multiuso emitido em data anterior ao Código do Imposto sobre Veículos, para efeitos de acesso ao benefício fiscal constante do respetivo artigo 54.º⁽³³⁾

Em uma outra situação, e com base no entendimento da AT segundo o qual o atestado médico de incapacidade multiuso pode, em alguns casos, ser considerado um documento superveniente, para efeitos do referido no n.º 4, do artigo 70.º, do Código de Procedimento e de Processo Tributário, designadamente quando o respetivo pedido foi efetuado dentro do prazo de reclamação graciosa, pretendia-se que a AT pudesse considerar as diligências encetadas pela queixosa, com vista à realização da junta médica (iniciadas ainda dentro do prazo de reclamação graciosa da declaração do IRS/2012), como imprescindíveis à efetivação do requerimento de avaliação de incapacidade (efetuado já fora do referido prazo de reclamação graciosa, isto é, em 7 de janeiro de 2014) para, assim, lhe ser reconhecida a deficiência fiscalmente relevante para o ano de 2012. Esse entendimento mereceu a concordância da Direção de Finanças do Porto, o que se traduziu num reembolso à queixosa no montante de € 2 795,71.

Foi ainda obtida decisão favorável em outro procedimento de queixa, no qual se defendia a restituição do Imposto Único de Circulação (IUC) e da coima pagos pela queixosa que viu essa restituição ser-lhe negada por, alegadamente, não ter solicitado a respetiva isenção dentro do prazo. Tendo em consideração que, no ano de 2014, havia sido reconhecida a isenção de IUC à queixosa, relativamente à viatura em questão, sustentou-se, com sucesso, que, face ao disposto no n.º 5, do artigo 5.º, do Código do IUC, tal pedido não era essencial ao reconhecimento da isenção para o ano de 2015.

Contou-se também com a boa colaboração da Direção de Serviços de Justiça Tributária em outra situação, na qual o Provedor de Justiça defendeu que a referência à «revisão do ato tributário», constante da alínea c), do n.º 3, do artigo 43.º da Lei Geral Tributária (LGT), se reconduz à efetiva retificação daquele ato, por via da anulação e, conseqüente, reembolso da quantia indevidamente arrecadada, não se bastando na decisão formal do

(33) Isenção de ISV relativamente a «veículos destinados ao uso próprio de pessoas com deficiência motora, maiores de 18 anos, bem como ao uso de pessoas com multideficiência profunda, de pessoas com deficiência que se movam exclusivamente apoiadas em cadeiras de rodas e de pessoas com deficiência visual, qualquer que seja a respectiva idade, e as pessoas com deficiência, das Forças Armadas».

deferimento da reclamação graciosa. Por essa razão, eram devidos juros indemnizatórios desde o dia seguinte ao fim do prazo de um ano, contado desde a apresentação da reclamação graciosa, até à data da emissão da nota de crédito para restituição do imposto indevidamente arrecadado, sendo irrelevante que, entre a data da reclamação graciosa em causa e a do seu despacho de deferimento, tenham decorrido apenas cerca de dois meses.⁽³⁴⁾

Uma última nota para referir o arquivamento, em 2015, de dois procedimentos abertos por iniciativa do Provedor de Justiça: um referente ao ano de 2012 (procedimento P-5/12) e, outro, ao ano de 2013 (procedimento P-8/13).

No âmbito do procedimento P-5/12 foi feito o acompanhado do processo de avaliação geral da propriedade urbana, iniciado em 2012, tendo sido solicitados dados estatísticos à AT, em diversas fases da instrução do procedimento.⁽³⁵⁾ A análise destes dados permitiu concluir que a operação de avaliação geral foi, no essencial, um processo bem sucedido, não tendo sido gerador de especial conflitualidade. Por um lado, os mais de cinco milhões de fichas de avaliação, apreciadas na avaliação geral, deram origem a cerca de 5,25% de reclamações e, ainda, a cerca de 0,23% de pedidos de segunda avaliação, valores considerados, em abstrato, aceitáveis. A distribuição geográfica das reclamações, por distrito e regiões autónomas, revelou-se, no geral, homogénea. A comparação dos valores patrimoniais tributários dos prédios urbanos submetidos à avaliação geral revelou que o respetivo valor patrimonial tributário total nacional registou um aumento médio de 124%. Foi possível concluir, em suma, que o fim do processo de avaliação geral da propriedade urbana permitiu:

- a) Demonstrar o quanto os valores patrimoniais tributários se encontravam desatualizados, na maioria dos casos sem qualquer relação com o efetivo valor de mercado dos imóveis;
- b) Por fim às distorções resultantes da correção dos valores patrimoniais tributários, por aplicação de coeficientes de desvalorização da moeda (n.º 1, do artigo 16.º, do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro);
- c) Submeter todos os prédios urbanos ao mesmo regime avaliativo, constante do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, assegurando deste modo o respeito pelo princípio da igualdade de tratamento; e
- d) Estabilizar a base de incidência da tributação estática do património, criando as condições para que os municípios possam aprovar taxas mais baixas do imposto, sem que isso represente perda de receita.

No que respeita ao procedimento P-8/13, foi determinada a sua abertura, recorde-se, com o objetivo de efetuar um levantamento de aspetos do sistema fiscal em relação aos

(34) Procedimento de queixa Q-213/14. Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 68-69.

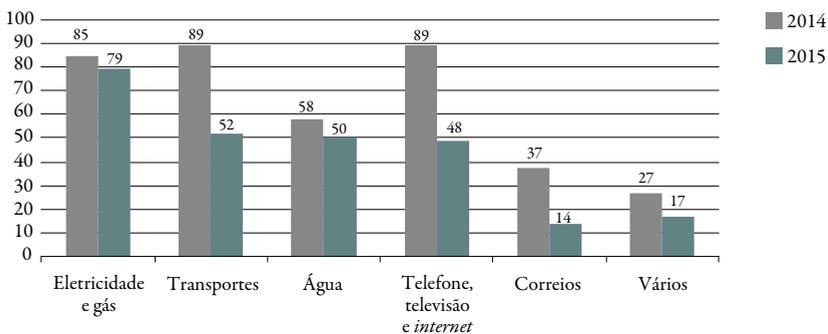
(35) Os derradeiros dados obtidos retratavam a situação do Sistema de Informação do Património no período compreendido entre 30 de novembro e 7 de dezembro de 2015.

quais fosse possível introduzir modificações que espelhassem as necessidades e dificuldades sentidas, nos últimos anos, pelos cidadãos contribuintes, em especial desde o início da crise económica e financeira.

Com o conhecimento da constituição da Comissão de Reforma do IRS e do seu calendário dos trabalhos, optou-se por integrar neste procedimento a intervenção que o Provedor de Justiça levou a cabo junto do respetivo Presidente.⁽³⁶⁾ Esgotada a intervenção, nesta temática do IRS, com a publicação e entrada em vigor da Reforma deste imposto no início de 2015, entendeu-se dar por finda a instrução do procedimento, sem prejuízo de, oportunamente, ser ponderada nova intervenção em alguns aspetos pontuais, no tocante ao reforço de garantias dos contribuintes.

Gráfico XVII

Distribuição de procedimentos por matérias - Direito dos consumidores
(comparativo 2014-2015)



Os assuntos que motivaram a maior parte dos pedidos de intervenção do Provedor de Justiça, em matéria de direitos dos consumidores, foram: o fornecimento de eletricidade e de gás, a prestação de serviços de comunicações eletrónicas (telefone, televisão e *internet*) e os problemas dos utentes dos transportes públicos.

A instrução de procedimentos de queixa sobre questões relativas ao fornecimento de eletricidade e gás, assim como as referentes ao fornecimento de serviços de comunicações eletrónicas decorreu, em regra, junto das entidades reguladoras dos respetivos setores: Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) e Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM). A ERSE mostrou-se, em regra, mais interventiva e eficaz na abordagem das queixas que lhe são dirigidas pelos consumidores e, consequentemente, mais expedita na colaboração com o Provedor de Justiça na efetiva resolução dos problemas

(36) Da mencionada intervenção foi feita referência no Relatório Anual de Atividade de 2014 e no seu anexo de tomadas de posição. Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014*, p. 61 e *Anexo: Tomadas de Posição 2014*, pp. 59-66.

objeto de queixa. Já a ANACOM, não obstante a boa relação institucional que, há muito, mantém com este órgão do Estado, porque se distancia mais do conflito que, em concreto, motivou as queixas dos cidadãos, a sua intervenção foca-se no encaminhamento destes cidadãos para os meios de resolução alternativa de conflitos de consumo. Pese embora se reconheça a utilidade desse encaminhamento – encaminhamento que o Provedor de Justiça também assegura com frequência –, não pode deixar de se verificar que a procura ativa da resolução dos conflitos, por parte de uma entidade reguladora, se traduz em um melhor conhecimento do mercado que regula e, conseqüentemente, na perceção das necessidades de todos os operadores.

À semelhança de anos anteriores, em 2015, as questões relacionadas, por seu turno, com o reconhecimento do direito à tarifa social e com as situações de interrupção do fornecimento de serviços públicos essenciais foram as mais frequentes. No tocante à prestação de serviços públicos essenciais, repetiram-se as situações de notificação para pagamento de valores prescritos. O Provedor de Justiça entende que, sopesando todos os valores e interesses em causa, tais situações são de evitar, uma vez que, por um lado, demonstram a intervenção não atempada e célere da administração na cobrança das dívidas – contribuindo para sedimentar uma prática menos adequada – e, por outro lado, traduzem um encargo para o próprio Estado, porquanto o processo de execução desencadeado implica custos e a afetação de recursos humanos. Acresce ainda que esta prática resulta, a grande maioria das vezes, na cobrança, por via coativa, de dívidas prescritas junto dos cidadãos menos informados.

Assinala-se, também, a posição do Município de Rio Maior que, acolhendo sugestão do Provedor de Justiça, decidiu rever a decisão anteriormente comunicada ao queixoso e, em consequência, devolver determinado montante. Estava em causa o pedido de restituição, por parte do queixoso, do montante da diferença entre o valor devido pela prestação do serviço de fornecimento de água e o valor liquidado, em sede de execução fiscal, por alegada falta de pagamento voluntário. Com efeito, foi possível confirmar que o não pagamento da fatura não ficou a dever-se a comportamento imputável ao queixoso, mas a uma falta do distribuidor postal (CTT) que não procedeu ao depósito da fatura em dívida no recetáculo postal.⁽³⁷⁾

Em uma outra situação, a remessa da primeira fatura de dívida de fornecimento de eletricidade para uma morada diferente daquela em que a consumidora tinha fixado a sua residência, teve como consequência o acolhimento, por parte da empresa prestadora do serviço, da sugestão formulada pelo Provedor de Justiça. Por conseguinte, a empresa prestadora: a) considerou indevida a interrupção do fornecimento determinada na sequência do não pagamento da fatura em causa; b) considerou indevidos os encargos associados à interrupção e restabelecimento da energia elétrica; e, conseqüentemente, c) creditou na

(37) Situação apreciada no procedimento de queixa Q-1875/15. Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 69-70.

conta corrente da consumidora os valores referentes aos encargos mencionados; e, por fim, remeteu-lhe cheque no valor do pedido indenizatório que a mesma apresentara com vista a obter compensação pelos danos causados pela indevida interrupção do fornecimento de eletricidade.

São, também, de sublinhar as situações em que, para além da resolução do caso concreto objeto de apreciação em determinado procedimento de queixa, se alcança uma melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Foi o que aconteceu em procedimento de queixa instruído junto da Cartágua – Águas do Cartaxo, S.A., a qual aquiesceu na introdução de alterações ao modelo de pré-aviso de suspensão do fornecimento do serviço, por mora no pagamento, em uso na empresa, com vista a uma melhor apreensão do seu teor pelos consumidores.

No que respeita às questões colocadas pelos utentes dos transportes públicos, estas continuam a versar principalmente sobre os títulos de transporte, as coimas, a supressão de carreiras e a alteração de horários, atrasos e problemas com danos em bagagem, sendo este o último problema circunscrito aos utentes do transporte aéreo.

No particular caso do transporte aéreo, verifica-se que, tal como em outras situações que envolvem matérias objeto de regulamentação complexa e, por vezes, dispersa por diferentes instrumentos normativos, nem sempre os utentes conhecem integralmente os seus direitos. Exemplo disso foram as situações em que, em diferentes casos de compensação aos passageiros por cancelamento dos respetivos voos, a TAP cumpriu o dever indenizatório, através da emissão e envio aos passageiros de vales de viagem, que, não tendo sido contestado pelos mesmos, levou a transportadora a concluir que estariam de acordo com tal modalidade indenizatória. Ao longo da instrução desses procedimentos de queixa assinalou-se, junto da TAP que, nos termos do Regulamento aplicável, a indemnização «deve ser paga em numerário, através de transferência bancária eletrónica, de ordens de pagamento bancário, de cheques bancários ou, com o acordo escrito do passageiro, através de vales de viagem e/ou outros serviços».

O Provedor de Justiça defendeu a este respeito que, se o legislador impôs uma condição às transportadoras aéreas (existência de «acordo escrito do passageiro»), para que possam pagar a indemnização devida através de vale, cabe às mesmas o ónus de provar a verificação dessa condição ou o preenchimento desse requisito, cuja exigência legal é feita no intuito de tutelar o passageiro, de garantir que este decida com cabal conhecimento das circunstâncias. Refira-se que todos os casos em que foi detetado a adoção deste procedimento, os mesmos obtiveram decisão favorável⁽³⁸⁾.

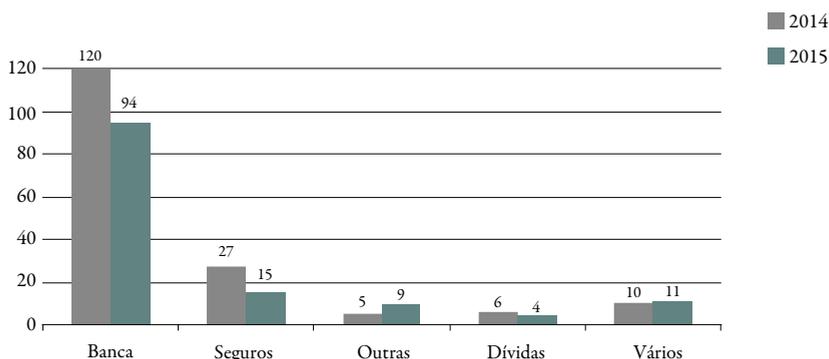
No ano de 2015 terminou a instrução de procedimento de queixa, aberto no ano de 2014, em que se fez a análise da situação que afetou os utentes de transportes públicos,

(38) Uma dessas situações foi apreciada no procedimento de queixa Q-8066/14, referido no anexo documental do presente relatório. Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 74-76.

no dia 4 de março daquele ano (terça-feira de Carnaval). Os queixosos, passageiros de diversas empresas transportadoras, discordavam da decisão destas de praticarem, na terça-feira de Carnaval, os horários previstos para os dias feriados, entendendo que tal decisão contendia com os seus direitos e interesses, designadamente, daqueles que, por serem funcionários públicos e não terem sido dispensados das suas funções, no dia em causa, haviam sentido especiais dificuldades na realização dos percursos habituais de casa para o trabalho e vice-versa. O Provedor de Justiça, após a audição das empresas visadas e analisados os vários contornos da situação, concluiu que – não obstante a gestão interna, no plano laboral, que às empresas transportadoras cabe realizar (equiparando, ou não, a terça-feira de Carnaval a dia considerado feriado para efeitos de dispensa dos seus trabalhadores) – sobre elas impendia o cumprimento das obrigações externamente assumidas na prestação de serviços de interesse geral. Não obstante as empresas transportadoras visadas terem razoavelmente previsto uma redução do número de passageiros, este órgão do Estado não deixou, porém, de as contactar, no sentido de apurar se foi devidamente divulgada, aos respetivos utentes, informação que lhes permitisse conhecer antecipadamente as restrições programadas para aquele dia. Na maior parte das situações apurou-se que tais restrições haviam sido atempadamente divulgadas nos terminais ou nas bilheteiras e, ainda, por afixação de informação nos próprios meios de transporte, bem como nas páginas eletrónicas das empresas transportadoras. Nas poucas situações em que as empresas reconheceram não ter procedido a essa divulgação – porque, alegadamente, a prática do regime dos dias feriados na terça-feira de Carnaval seria já do conhecimento da generalidade dos utentes – foi obtido compromisso de que, em casos futuros, seria feita a divulgação de informação.

Gráfico XVIII

Distribuição de procedimentos por matérias - Assuntos económico-financeiros (comparativo 2014-2015)



As queixas sobre assuntos económico-financeiros, no que se refere ao seu número e à sua tipologia, não sofreram alteração relevante, verificando-se apenas um ligeiro decréscimo. Na verdade, continuaram a ser recebidas queixas de pequenos acionistas e de lesados do papel comercial do BES, merecedoras dos esclarecimentos e encaminhamento de que já se havia dado conta no *Relatório à Assembleia da República de 2014*, apontando o recurso à via judicial como a solução mais adequada.

Sublinha-se que as queixas sobre banca e seguros, consideradas no gráfico *supra*, são apenas aquelas que tiveram, como entidades visadas, no caso do sector bancário, o Banco de Portugal ou a Caixa Geral de Depósitos, S.A., e, no caso da atividade seguradora, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões. Já no que respeita às queixas em que são visadas as atuações de companhias seguradoras e bancos privados, são objeto de decisão de indeferimento liminar, não dando origem à abertura de procedimento de queixa. Não obstante, a unidade temática procedeu, nessas situações, à elucidação de todos os queixosos, esclarecendo as razões pelas quais o Provedor de Justiça não podia intervir, em virtude do âmbito das suas competências constitucionais e legalmente definidas, encaminhandoos, por isso, para as respetivas entidades reguladoras ou de supervisão, ou, ainda, sendo caso disso, para os meios de resolução alternativa de litígios ou para a via judicial.

Importa, também, referir que, nas situações em que a entidade reguladora ou de supervisão não responde ao queixoso ou, respondendo-lhe, transmite uma posição com a qual este discorda, pode o queixoso voltar a dirigir-se ao Provedor de Justiça. Nesta circunstância, o Provedor de Justiça abre procedimento com vista à audição da entidade administrativa em causa, analisando a sua atuação, face ao pedido de intervenção do queixoso, e tomando posição final sobre o assunto.

Em matéria de banca, aos habituais problemas com a cobrança de comissões, com a utilização de cartões e com as comunicações alegadamente indevidas à Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal, acresceram, no ano de 2015, diversas queixas relativas ao crédito à habitação: às penalizações por atraso no pagamento, ao aumento do *spread* e, em maior número, queixas sobre a aplicação do regime de crédito bonificado à habitação a pessoas com deficiência. Nesta matéria, sublinha-se a sugestão formulada pelo Provedor de Justiça à Direção-Geral do Tesouro e Finanças, que, entretanto, veio a ser acatada.⁽³⁹⁾

Em um outro procedimento de queixa, concluiu-se pela inexistência de motivos de censura à posição assumida pelo Banco de Portugal. Esta entidade, na sequência de queixa do interessado contra a Caixa Económica Montepio Geral (doravante Montepio Geral), verificou que esta instituição – ao indeferir um pedido de crédito formulado ao abrigo do regime aplicável a pessoas com deficiência – não violou quaisquer normas, quer em termos

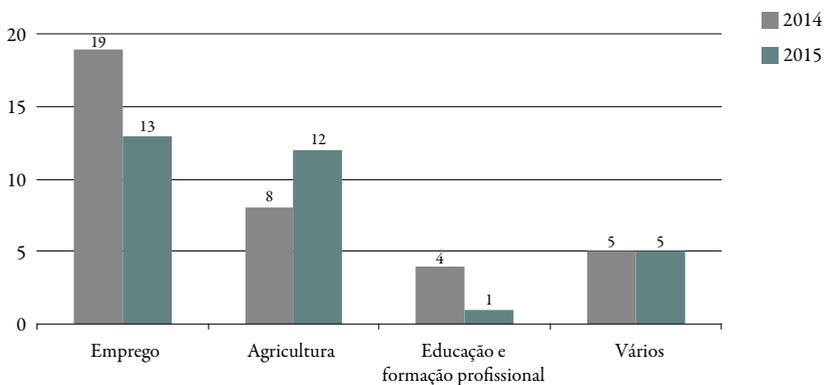
(39) Procedimento de queixa Q-4895/15. Cf. *Tomadas de Posição* 2015, pp. 67-68

de apreciação da proposta de crédito, quer quanto aos deveres de informação pré-contratual. Não obstante a discordância do queixoso face à decisão de recusa do financiamento que lhe foi comunicada pelo Montepio Geral, bem como da tomada de posição do Banco de Portugal no sentido de que tal recusa foi legítima, o Provedor de Justiça esclareceu o queixoso, explicando-lhe que não cabe no âmbito das competências do Banco de Portugal a imposição ao Montepio Geral de aceitação de um risco de crédito superior ao que havia definido como razoável, face aos resultados da análise financeira do crédito, mas, tão-somente, confirmar – como o fez – se a recusa de concessão do empréstimo não teve subjacente qualquer justificação arbitrária ou discriminação negativa, motivada pela situação de deficiência do queixoso.

Ainda no âmbito dos assuntos económico-financeiros, refira-se que foi possível obter decisão favorável, por parte da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, sobre um assunto que se encontrava pendente relativo a divergências quanto ao pagamento de uma quantia relativamente elevada (€ 26 072,51) a uma empresa que lhe havia vendido e faturado mercadoria. Durante a instrução daquele procedimento de queixa – aberto em 2013 – foi reconhecida a dívida e, por fim, realizado o respetivo pagamento integral (o que ocorreu em junho de 2015).

Gráfico XIX

Distribuição de procedimentos por matérias - Fundos Europeus e Nacionais (comparativo 2014-2015)



Em matéria de fundos e outros apoios, as queixas mais frequentes são, em regra, apresentadas por beneficiários (ou candidatos a beneficiários) de apoios nos domínios da agricultura e do emprego. No ano de 2015 esta realidade não se alterou, verificando-se, também, que os referidos domínios apresentaram valores muito próximos. No tema do emprego, foram várias as queixas apresentadas por candidatos a apoios para criação do próprio emprego, invocando a morosidade excessiva na apreciação das respetivas candidaturas.

Nesta matéria, destaca-se o número superior de queixas apresentadas por cidadãos que, tendo já visto atribuído o referido apoio, foram posteriormente confrontados com pedidos de restituição. Estes pedidos fundaram-se em duas razões principais: os beneficiários do apoio não mantiveram, pelo tempo mínimo, os postos de trabalho criados; ou os beneficiários não respeitaram o regime de dedicação exclusiva ao projeto apoiado. Assinale-se que, qualquer uma das razões invocadas constitui, em regra, fundamento legítimo e inatacável para sustentar o pedido de restituição do apoio recebido.

Terminou em 2015, com sucesso, a instrução de procedimento aberto, no ano anterior, no âmbito do qual o Provedor de Justiça defendeu, perante o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP, I.P.), a prescrição de juros de mora cobrados na sequência da rescisão de um contrato de atribuição de ajuda. Invocando jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, no sentido de que os juros de dívida não tributária, ainda que cobrada através de processo de execução fiscal, prescrevem no prazo de cinco anos, logrou-se convencer o IFAP, I.P. a alterar a sua posição inicial sobre a matéria e a reconhecer a prescrição dos juros, entretanto já pagos, mas assim considerados prescritos, num total de € 20 929,12.

Foi também analisada, em outro procedimento de queixa, a questão respeitante a ações relativas à agricultura biológica e à produção integrada do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR 2020). Na queixa era contestada a solução preconizada na alínea d), do artigo 3.º, da Portaria n.º 25/2015, de 9 de fevereiro, no tocante ao conceito de assistência técnica. De acordo com este preceito, os técnicos habilitados a prestar essa assistência deveriam, obrigatoriamente, celebrar contrato de prestação de serviços com associações de agricultores ou cooperativas, estando inclusivamente previsto, naquele diploma, uma majoração do apoio financeiro no caso de os beneficiários recorrerem a esse tipo de assistência técnica. A queixosa discordava, pois, desta solução legal por considerar que a mesma era arbitrária e suscetível de criar distorções em matéria de concorrência, uma vez que induziria os beneficiários a preferir os técnicos associados em detrimento daqueles que exercessem a sua atividade em nome individual. Procedeu-se, no âmbito da instrução, à audição do Gabinete da Ministra da Agricultura e do Mar. Em face da análise dos detalhados esclarecimentos prestados, elucidou-se a queixosa, designadamente quanto aos motivos que teriam originado a majoração prevista, os quais visavam fomentar o associativismo agrícola – incluindo a sua ligação à assistência técnica – enquanto pilar estruturante do desenvolvimento rural. Os esclarecimentos prestados ao Provedor de Justiça permitiram, pois, afastar os receios de qualquer arbitrariedade na opção tomada pelo Governo, no que diz respeito aos critérios definidos para efeitos de reconhecimento do direito à referida majoração nos apoios financeiros, a conceder ao abrigo do PDR 2020, pelo que o procedimento de queixa foi arquivado.

1.2.3. *Direitos sociais*

O Provedor de Justiça, à semelhança do que ocorreu em anos anteriores, recebeu muitas queixas sobre diversas matérias de proteção social, quer no que respeita aos regimes da segurança social, quer no tocante ao regime de proteção social convergente. Algumas das queixas continuaram a refletir os mais fortes impactos da crise económica, financeira e social vivida, nos últimos anos, no nosso país. Este contexto reflete-se, com particular intensidade, no domínio dos direitos sociais, assumindo expressão concreta nas queixas dos cidadãos, que reclamam da preterição destes direitos, do atraso na atribuição de prestações sociais ou da sua cessação, da cobrança de dívidas não devidamente fundamentadas, da falta de informação tempestiva e adequada, das sucessivas alterações legislativas, da insegurança e incerteza jurídicas, clamando, afinal, pela eficácia dos regimes de proteção social.

Na sequência das queixas recebidas nesta unidade temática, no ano de 2015, foram abertos 1636 procedimentos de queixa⁽⁴⁰⁾, o que representou um ligeiro decréscimo relativamente ao número registado no ano de 2014 (1848).⁽⁴¹⁾

Não obstante a ligeira diminuição verificada, refira-se que as matérias relativas aos direitos sociais foram aquelas que mais frequentemente consubstanciaram as queixas apresentadas ao Provedor de Justiça, representando, em 2015, 22,3% do total dos procedimentos abertos neste órgão do Estado.

No que respeita à tramitação e conclusão de procedimentos de queixa, no ano de 2015, concluíram-se quase tantos procedimentos (em número de 1585) quantos os que foram abertos, sendo certo que 1142 foram concluídos no próprio ano. Dito de um outro jeito: cerca de 70% dos procedimentos de queixa abertos, em 2015, tiveram uma instrução inferior a um ano. Este resultado – que evidencia o esforço para alcançar uma maior celeridade e eficácia – assume particular relevância, atenta a natureza das matérias em causa, sublinhando o efeito útil da intervenção do Provedor de Justiça na defesa dos direitos dos cidadãos.⁽⁴²⁾

(40) O que, em média, representa aproximadamente 136 procedimentos de queixa abertos por mês.

(41) Tal não quer significar, porém, que tenha havido uma redução efetiva de queixas no domínio dos direitos sociais em geral. Na verdade, as queixas sobre algumas matérias anteriormente tratadas nesta unidade temática – nomeadamente, sobre doenças profissionais, deficientes das Forças Armadas, formação profissional, emprego e habitação social – passaram a ser, por razões de organização e de funcionamento interno, tratadas por outras unidades temáticas em que se divide a Assessoria do Provedor de Justiça.

(42) A este propósito importa salientar que, no âmbito da atividade instrutória, o Provedor de Justiça prosseguiu e intensificou, sempre que possível, o recurso a meios expeditos e informais, bem como a realização de reuniões periódicas com as entidades mais visadas nas queixas, nomeadamente com o Conselho Diretivo do ISS, I.P. com a Direção da CGA, I.P., no sentido não só de assegurar a melhoria da cooperação dessas entidades e de imprimir maior celeridade nas respetivas respostas, mas também de obter o esclarecimento e a resolução de casos concretos e, por sobre tudo, de questões do interesse geral dos cidadãos.

No tocante à pendência processual, importa salientar que a mesma sofreu um ligeiro aumento, tendo passado de 529 procedimentos de queixa, pendentes no final de 2014, para 566 procedimentos de queixa, no final do ano de 2015. Não obstante, certo é também que a maioria dos referidos procedimentos (494)⁽⁴³⁾ é do próprio ano de 2015 e que apenas 72 são de anos anteriores (mais concretamente: 60 de 2014 e 12 de 2013).

Relativamente aos 1585 procedimentos de queixa arquivados, em 2015, refira-se que: 923 (58,2%) lograram a reparação da ilegalidade ou injustiça, na sequência da intervenção do Provedor de Justiça; 540 (34,1%) foram-no, após instrução, por ter sido considerada a pretensão improcedente; 72 (4,5%) foram objeto de encaminhamento do queixoso para outros meios de resolução, com elucidação sobre os respetivos direitos; 38 (2,4%) foram arquivados por desistência dos queixosos; 11 (0,7%) foram concluídos com formulação de reparo ou chamada de atenção e um (0,1%) foi objeto de arquivamento sumário.

Quanto aos assuntos relatados nas queixas recebidas, no ano de 2015, não se registaram alterações significativas comparativamente com os anos anteriores. Não obstante, foi particularmente notada a reiteração de queixas sobre as prestações familiares (nomeadamente, no que respeita ao abono de família pré-natal e ao abono de família a crianças e jovens, com atrasos significativos registados em vários centros distritais do ISS, I.P.), as prestações de desemprego – quer do subsídio de desemprego, mas também, e, sobretudo, o subsídio de cessação de atividade (para os trabalhadores independentes) –, as pensões de velhice, as prestações por morte, as prestações de solidariedade (rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e outros apoios no âmbito da ação social), assim como as contribuições e dívidas à segurança social.

No quadro que se segue pode ser consultado, com maior detalhe, a tipologia dos assuntos tratados nos procedimentos de queixa abertos.

(43) Tendo em consideração que: a) dos 1636 procedimentos abertos em 2015, foram concluídos 1142 no próprio ano; b) no último trimestre de 2015 foram abertos 342 procedimentos de queixa; e, c) 494 procedimentos de queixa, abertos em 2015, transitaram pendentes para 2016, permite reforçar a ideia já explanada, de acordo com a qual têm sido prosseguidos os esforços de conferir maior celeridade e eficácia à instrução dos procedimentos em apreciação.

*Quadro 14***Distribuição de procedimentos por matérias - Unidade temática 3**

Sistema de Segurança Social	1446
Prestações	1002
Velhice	142
Pensão antecipada de velhice	35
Invalidez	75
Pensão unificada	15
Morte	67
Dependência	11
Atualização, redução ou deduções nas pensões	5
Desemprego e inscrição/anulação no IEFP dos beneficiários subsidiados	242
Parentalidade	52
Doença	73
Abono de família e outras prestações familiares	120
Deficiência (BD, SEE, SMV, SATP)	42
Articulação com regimes e organismos de proteção social estrangeiros	20
Complemento solidário para idosos	8
Rendimento social de inserção	64
Cumulação de prestações	3
Ação social	18
Ajudas técnicas (produtos de apoio)	7
Outros - Sistema de Segurança Social – prestações	3
Serviços e estabelecimentos sociais	38
Apoio domiciliário	1
Acolhimento familiar	3
Crianças - Creches, creches familiares, centros de ATL e outros	6
Idosos - Estrutura residencial para pessoas idosas (EPRI), centros de dia e de noite	10
Deficientes - Lar residencial, centro de atividades ocupacionais e outros	1
Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)	4
Fiscalização da Segurança Social	11

Outros - Sistema de Segurança Social - serviços e estabelecimentos sociais	2
Contribuições, quotizações, restituição de prestações indevidas, dívidas	406
Inscrição, enquadramento e qualificação	29
Registo de remunerações	26
Contribuições e quotizações (isenções, taxas, base de incidência)	98
Dívidas de contribuições e quotizações	182
Restituição de contribuições e quotizações	29
Restituição de prestações indevidas/Reposição de pagamentos indevidos	35
Coimas e contraordenações	7
Regime de proteção social convergente e apoio social na Administração Pública	159
Prestações	133
Aposentação por velhice	75
Aposentação por invalidez	11
Aposentação antecipada de velhice	6
Pensão unificada	15
Pensões de preço de sangue, por serviços relevantes e outras	2
Morte	12
Atualização, redução ou deduções nas pensões	7
Desemprego	1
Parentalidade	1
Outros - regime de proteção social convergente – prestações	3
Quotas, contribuições e dívidas	24
Inscrição	5
Quotas, contribuições e dívidas	9
Contagem de tempo de serviço	10
Apoio social na Administração Pública	2
Serviços Sociais da Administração Pública	2
Situações especiais de proteção social	31
Militares	16
Reforma e complementos	8
Invalidez	1
Deficientes das Forças Armadas (DFA)	1

Prestações complementares a ex-combatentes (SEP, AVP, CEP)	5
Outros - situações especiais de proteção social - militares	1
Bancários	1
Advogados e solicitadores	7
Profissionais de seguros (subsídio de lar)	4
Mineiros	1
Outros - situações especiais de proteção social	2
Total de procedimentos abertos	1636

Atenta a natureza dos assuntos suscitados nas queixas, as entidades mais visadas foram: o ISS, I.P. (abrangendo os respetivos centros distritais, o Centro Nacional de Pensões e os próprios serviços centrais), a CGA, I.P., o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., o Instituto de Informática, I.P. e o IEFP, I.P. No que ao Governo diz respeito, refira-se que o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, o Secretário de Estado da Segurança Social, o Secretário de Estado do Emprego, o Secretário de Estado da Administração Pública, o Secretário de Estado do Orçamento e o Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar foram, em 2015, os mais visados.

Refira-se, também, que, em sede de cumprimento do dever de cooperação com o Provedor de Justiça⁽⁴⁴⁾ por parte das entidades visadas – essencial para uma instrução célere e eficaz dos procedimentos abertos neste órgão do Estado – importa distinguir a colaboração prestada pelas diferentes entidades mais visadas nas queixas recebidas sobre a temática dos direitos sociais. Por conseguinte, relativamente ao ISS, I.P., manteve-se o modelo de colaboração assente, por um lado, na utilização de uma caixa de correio eletrónico exclusivamente afeta, no Conselho Diretivo daquele Instituto, às diligências instrutórias deste órgão do Estado sobre queixas relativas aos 18 centros distritais, ao CNP e aos próprios serviços centrais. E, por outro lado, na colaboração de uma interlocutora técnica, também daquele Instituto, no sentido não só de prestar esclarecimentos telefónicos essenciais e urgentes para a tramitação dos procedimentos, mas também de controlar e evitar atrasos injustificados nas respostas ao Provedor de Justiça, promovendo assim o esclarecimento de respostas insuficientes, incompletas ou indevidamente fundamentadas.

Sublinha-se, ainda, a realização, em 12 de agosto de 2015, de uma reunião com o novo Conselho Diretivo do ISS, I.P., com o intuito não só de reforçar a cooperação e de sinalizar a existência de atrasos nas respostas a algumas diligências instrutórias, mas também de esclarecer e corrigir determinados procedimentos dos serviços do ISS, I.P. relativos a questões concretas ou de interesse geral dos cidadãos. Na referida reunião, foi entregue um *Memorandum*, através do qual o Provedor de Justiça alertou para o seguinte:

(44) Este dever de cooperação encontra o seu fundamento legal na norma do artigo 29.º do EPJ.

«(...) ultimamente o Provedor de Justiça tem sido confrontado com respostas do Conselho Diretivo do ISS⁽⁴⁵⁾, em que este, questionado sobre irregularidades em alguns dos procedimentos dos seus serviços, se refugia em argumentos de ordem formal para declinar a apreciação da questão de mérito suscitada, negando dar provimento às legítimas pretensões dos interessados.»

Efetivamente, verificou-se que, em vários casos em que o Provedor de Justiça suscitou, de forma fundamentada, a ilegalidade dos procedimentos adotados pelos serviços do ISS, I.P. este se limitou a referir que «o ato de indeferimento encontra-se consolidado na ordem jurídica» ou que os mesmos estão «convalidados na ordem jurídica (...) estando sanada a sua (hipotética) invalidade pelo decurso de tempo».

Por outro lado, em alguns casos, o ISS, I.P. tem respondido de forma insatisfatória aos pedidos de esclarecimento formulados pelo Provedor de Justiça, não prestando a informação solicitada e reiterando, sem nada mais acrescentar, o teor das respostas anteriormente dadas, mesmo depois de contestadas pelo Provedor de Justiça. Verificou-se, ainda, que em alguns outros casos, o ISS, I.P. remeteu somente a cópia do ofício dirigido ao beneficiário a respeito do assunto, não dando, assim, resposta adequada ao solicitado por este órgão do Estado.

Apesar das situações descritas, e sem olvidar que há aprimoramentos que podem ser efetuados, conclui-se que o modelo de colaboração definido entre o Provedor de Justiça e o ISS, I.P. tem-se revelado um meio útil de comunicação.

Já no que diz respeito à cooperação da CGA, I.P. importa referir que se manteve o acesso célere às informações e aos documentos necessários à instrução dos procedimentos de queixa abertos neste órgão do Estado. Sem embargo, continuou, no entanto, a verificar-se alguma morosidade e uma menor flexibilidade nas respostas às diligências instrutórias formais ou às sugestões formuladas pelo Provedor de Justiça. Todavia, em alguns casos as respostas foram colmatadas, esclarecidas ou resolvidas em reuniões com a respetiva Direção.

No tocante ao cumprimento do dever de cooperação com o Provedor de Justiça por parte dos membros do Governo, tendo em conta a matéria em causa, verificou-se uma maior morosidade nas respostas às interpelações e sugestões formuladas.⁽⁴⁶⁾



(45) A referência feita respeitava às respostas recebidas no termo do mandato do anterior Conselho Diretivo do ISS, I.P.

(46) No intuito de promover a celeridade na apreciação das questões e, conseqüentemente, na obtenção de respostas às interpelações do Provedor de Justiça, salienta-se a reunião realizada, no dia 28 de maio de 2015, com o Chefe do Gabinete do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

Importa, de seguida, fazer uma breve incursão pelas questões mais visadas nas queixas recebidas, em 2015, e nas intervenções mais relevantes realizadas pelo Provedor de Justiça sobre matérias de proteção social (quer no âmbito do regime de segurança social, quer no âmbito do regime de proteção social convergente).

Salienta-se, desde logo, a questão relativa aos atrasos significativos, verificados em vários centros distritais do ISS, I.P. (sobretudo do Porto e de Lisboa), na atribuição das prestações de abono de família pré-natal, de abono de família a crianças e jovens e na apreciação de pedidos de reavaliação do escalão do abono de família devido à diminuição de rendimentos). Em 15 de abril de 2015, foi dirigido um ofício de chamada de atenção ao Conselho Diretivo do ISS, I.P. no sentido de serem adotadas medidas para resolver o problema. Em resposta, datada de 4 de junho de 2015, o ISS, I.P. veio reconhecer o problema e referir que, em face disso, havia sido «implementada uma solução de contingência que visou a redistribuição dos processos pendentes pelos vários Centros Distritais, tendo sido dadas orientações aos mesmos, no sentido de dar prioridade aos processos pendentes»⁽⁴⁷⁾.

Foram, também, aferidos problemas no acesso de cidadãos com deficiência a prestações de proteção na deficiência e a prestações por morte, na sequência do óbito de um progenitor. O Provedor de Justiça verificou existir uma imperfeita articulação dos centros distritais do ISS, I.P. com o CNP, nos casos em que o cidadão com deficiência se encontra a auferir uma pensão social de invalidez, aquando da morte de um progenitor, podendo passar a beneficiar, cumulativamente, do subsídio mensal vitalício (em substituição da pensão social de invalidez) com a pensão de sobrevivência. Essa falta de articulação na gestão e atribuição de tais prestações sociais determinou situações de total desproteção social dos interessados, ainda que temporária, e a sua notificação indevida de dívidas⁽⁴⁸⁾.

Por seu turno, foram verificados os atrasos do CNP – que motivaram a formulação de uma chamada de atenção do Provedor de Justiça ao Conselho Diretivo do ISS, I.P.⁽⁴⁹⁾ –, os quais se passam a enunciar:

- na atribuição das pensões (em alguns casos cerca de dois anos);⁽⁵⁰⁾

(47) Procedimentos de queixa Q-5363/14, Q-6193/14, Q-523/15 e Q-5575/15.

(48) Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça não só foi resolvido o caso concreto, como foi também acolhida a preocupação e sugestão de modo geral, no sentido de serem emitidas orientações aos serviços para evitar situações similares. Para o efeito, foi emitida a Circular de Orientação Técnica n.º 10/2015, de 21 de abril, clarificando e harmonizando os procedimentos dos serviços da segurança social sobre esta matéria (Procedimento Q-1501/15). Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 96-98.

(49) Chamada de atenção ao Conselho Diretivo do ISS, I.P. formulada no *Memorandum* entregue na referida reunião de 12 de agosto de 2015.

(50) Procedimentos de queixa Q-2590/14, Q-2371/15 e Q-6152/15.

- no envio dos formulários obrigatórios a instituições de segurança social estrangeiras (atrasando o recebimento de pensões desses países a ex-emigrantes ou ficando os interessados a receber indefinidamente apenas as pensões estatutárias);⁽⁵¹⁾

- na tradução de formulários e documentos remetidos por instituições de segurança social estrangeiras, em virtude de Portugal estar vinculado por instrumentos de direito internacional, comprometendo a contabilização de períodos contributivos no cálculo das respetivas pensões ou mesmo a atribuição das próprias pensões (atrasos superiores a dois anos);⁽⁵²⁾ e, por fim,

- na resposta aos requerimentos de cálculo do montante provável da pensão de antecipada velhice.⁽⁵³⁾

No tocante às prestações relacionadas com a parentalidade e o subsídio de desemprego também pode verificar-se a existência de atraso na apreciação e decisão dos respetivos requerimentos⁽⁵⁴⁾. O Provedor de Justiça formulou chamada de atenção ao Conselho Diretivo do ISS, I.P., não só quanto aos casos concretos reclamados, mas também no que respeita aos atrasos em geral verificados, nos diferentes centros distritais do ISS, I.P. A situação melhorou após esta intervenção.

Foram, igualmente, recebidas várias queixas relativas ao atraso na apreciação de decisão de requerimentos para inscrição de trabalhadores estrangeiros na segurança social, todas respeitantes aos Centros Distritais de Faro e de Setúbal do ISS, I.P.⁽⁵⁵⁾ Em consequência, o Provedor de Justiça procedeu à chamada de atenção do Conselho Diretivo deste Instituto para o problema no sentido de serem averiguados os procedimentos adotados pelos diferentes centros distritais, designadamente, pelos de Faro e de Setúbal.⁽⁵⁶⁾

Um outro aspeto respeita à articulação insuficiente entre o ISS, I.P. e o IGFSS, I.P., na participação de dívidas de contribuições para execução, quer no esclarecimento rápido da situação contributiva dos interessados, quer, ainda, na restituição de contribuições indevidamente pagas. Efetivamente, as várias queixas recebidas evidenciam tais problemas de articulação. Sendo o IGFSS, I.P. um órgão de execução – cuja competência incide,

(51) Procedimentos de queixa Q-3079/15 e Q-6134/15.

(52) Procedimento de queixa Q-7295/14. Na sequência das diligências realizadas pelo Provedor de Justiça, o ISS, I.P. veio informar que procedeu à contratação de serviços de tradução externos. O Provedor de Justiça continua a acompanhar o assunto, considerando que, não obstante os esclarecimentos e eventuais medidas adotadas por aquele Instituto, persistiram as queixas sobre o assunto.

(53) Procedimentos de queixa Q-1512/15 e Q-5228/15.

(54) Procedimentos de queixa Q-5296/15 (parentalidade) e Q-5358/15 (desemprego).

(55) Procedimento de queixa Q-7200/15.

(56) As situações reclamadas foram entretanto esclarecidas e, a grande maioria, resolvidas em sentido favorável à pretensão dos interessados. Mais informou o ISS, I.P. que, na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, agendara uma reunião com o SEF e com o Alto Comissariado para as Migrações, I.P. O Provedor de Justiça continua a acompanhar o assunto.

precisamente, sobre a execução das dívidas participadas, sem que lhe caiba analisar a fundamentação das mesmas –, verifica-se que, em muitos casos, as dívidas participadas pelo ISS, I.P. não são certas, líquidas e exigíveis, conduzindo a cobranças coercivas e penhoras indevidas por parte do IGFSS, I.P. A tudo isto acresce o facto de existirem grandes atrasos na conclusão dos pedidos de análise de dívida (PAD), da competência dos Centros Distritais do ISS, I.P., que condicionam os serviços de execução do IGFSS, I.P. e a notificação final dos interessados quanto ao apuramento da dívida efetiva ou até mesmo da sua inexistência.⁽⁵⁷⁾

O Provedor de Justiça confirmou a existência de atraso na apreciação e decisão dos requerimentos do subsídio por cessação de atividade, apresentados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 12/2013, de 25 de janeiro. Foram recebidas várias queixas de trabalhadores independentes e de membros de órgãos estatutários, dando conta do incumprimento da lei quanto ao acesso tempestivo às prestações de desemprego. Alertado para o problema, o ISS, I.P. veio informar que o atraso se ficava a dever à alteração aplicacional no sistema de informação, a cargo do Instituto de Informática, I.P., processo que só veio a concluir-se, após insistências do Provedor de Justiça, no início de setembro de 2015.⁽⁵⁸⁾

Ainda no que toca ao subsídio por cessação de atividade, verificou-se, a propósito de um caso concreto, que os serviços do ISS, I.P. estavam a fazer uma incorreta aplicação da lei, o que prejudicava os requerentes no acesso àquela prestação social, deixando-os numa situação de desproteção no desemprego.⁽⁵⁹⁾

Em uma outra matéria, no decurso da instrução de procedimentos de queixa relativos à atribuição da prestação de rendimento social de inserção (RSI), confirmou-se a existência de constrangimentos, concretamente no reconhecimento do direito à igualdade de tratamento aos familiares de cidadãos da União Europeia e de cidadãos nacionais requerentes da prestação que integrem o referido agregado familiar; na necessidade de concretizar melhor os rendimentos apurados e de indicar os respetivos meios de prova por forma a melhor fundamentar as decisões de indeferimento desta prestação social; no reconhecimento do cumprimento da obrigação que impende sobre os beneficiários de comunicar alterações do agregado familiar ou dos rendimentos feita diretamente aos técnicos gestores do processo; e, bem assim, na necessidade de tornar mais célere a apreciação dos

(57) Como exemplos, refiram-se os procedimentos de queixa Q-1393/15, Q-1661/15, Q-3313/15 e Q-4378/15.

(58) Procedimentos de queixa Q-3080/15, Q-2600/15, Q-3509/15, Q-3742/15 e Q-4696/15.

(59) Efetivamente apurou-se que os serviços do ISS, I.P. estavam a exigir, como condição de acesso à prestação, que os trabalhadores independentes estivessem em uma situação economicamente dependente de entidade contratante, nos dois anos imediatamente anteriores ao da cessação do contrato de prestação de serviços, quando, em uma correta aplicação da alínea c), n.º 1, do artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março (com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro), é exigido que apenas um dos dois anos, nessa situação de dependência económica, seja o ano imediatamente anterior ao da cessação do contrato. A sugestão do Provedor de Justiça foi acolhida (Procedimento de queixa Q-2771/15).

requerimentos de renovação da prestação de RSI. O Provedor de Justiça formulou várias sugestões, as quais vieram a ser acolhidas, tendo o Conselho Diretivo do ISS, I.P. emitido orientações para todos os centros distritais, visando a harmonização de procedimentos⁽⁶⁰⁾.

Quanto ao acesso ao subsídio parental, na sequência da transição de regimes de proteção social, verificou-se o incumprimento do Decreto-Lei n.º 117/2006, de 20 de junho, por parte dos serviços do ISS, I.P. Em causa estava o apuramento da remuneração de referência a considerar no cálculo desta prestação social, a qual viria a ser atribuída em montante significativamente inferior àquele que seria devido. A propósito de um caso concreto em que a interessada impugnara judicialmente o ato de atribuição da prestação, verificou-se ainda que o ISS, I.P. persistia em uma litigância injustificada. Não obstante a aludida situação se encontrar em apreciação judicial, o Provedor de Justiça não deixou de intervir junto daquele Instituto, tendo realçado que:

«Mais preocupante e incompreensível se afigura o facto de o Conselho Diretivo do ISS, I.P. defender agora em Tribunal – *maxime* no caso concreto em apreço – uma posição completamente contrária àquela que tem assumido em vários casos concretos objeto de intervenções do Provedor de Justiça (...).»

Mais referiu o Provedor de Justiça que a posição do Conselho Diretivo do ISS, I.P. «é, por isso, repreensível, sobretudo se persistir em manter em Tribunal uma litigância com estes contornos», concluindo:

«Neste contexto, deverá o Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP pôr termo ao processo, proceder à regularização da situação da interessada e providenciar pela adoção de orientações aos Centros Distritais no sentido de uniformizar procedimentos que evitem a violação de lei expressa e, conseqüentemente, evitem este tipo de situações».

As sugestões do Provedor de Justiça foram acolhidas e, nesse sentido, não só se pôs termo à ação judicial e foi regularizada a situação da interessada, como também foram emitidas orientações para uniformização de procedimentos por parte dos serviços daquele Instituto.⁽⁶¹⁾

Uma outra situação foi a de verificação de atraso do CNP no pagamento dos retroativos devidos na sequência do recálculo da pensão de velhice no cumprimento de decisão judicial. Ao longo de mais de cinco anos o queixoso exigiu, sem sucesso, ao CNP,

(60) Procedimentos de queixa Q-5347/13, Q-6221/13, Q-6551/13 e Q-6569/13. Para mais desenvolvimento sobre o conteúdo da sugestão formulada, *vide Tomadas de Posição 2015*, pp. 88-93.

(61) Cf. procedimento de queixa Q-5123/14. Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 93-95.

o pagamento do montante de retroativos que lhe foi então comunicado como devido: € 24 001,50. Porém, o CNP não regularizou voluntariamente a dívida que tinha para com o pensionista, o que determinou que este tivesse intentado uma ação administrativa comum, da qual resultou a condenação daquela entidade. Confrontado com o não cumprimento da referida decisão, o Provedor de Justiça dirigiu um reparo ao Conselho Diretivo do ISS, I.P., realçando:

«Com a formulação do presente reparo, pretende-se não só a regularização definitiva da situação do interessado, mas também – e sobretudo – alertar o Conselho Diretivo desse Instituto para a necessidade de se proceder a uma avaliação rigorosa da organização e funcionamento dos serviços do CNP, nomeadamente quanto aos procedimentos instituídos e que permitem que situações como a exposta se verifiquem, prejudicando os cidadãos e o próprio Estado com ações judiciais manifestamente inúteis, a que, no caso concreto, acresce ainda o inexplicável e lamentável incumprimento (ou cumprimento intempestivo) de uma decisão judicial».⁽⁶²⁾

Situações relativas a informações incorretas prestadas aos pensionistas pelo CNP⁽⁶³⁾ e a deficiências nas aplicações do sistema de informação da segurança social ou ao atraso na correção dessas mesmas aplicações, com consequências, designadamente, no plano da atribuição das prestações sociais, na cobrança de contribuições ou na notificação de outras dívidas, foram também objeto de queixas dirigidas ao Provedor de Justiça. Efetivamente os serviços do ISS, I.P. continuaram a invocar várias vezes a existência de «constrangimentos do sistema informático» para justificar determinadas ações ou omissões.⁽⁶⁴⁾

Assinalam-se, ainda, as situações referentes a pedidos irregulares de restituição de prestações sociais, através do envio de notas de reposição indevida ou insuficientemente fundamentadas. Em uns casos, estavam em causa dívidas que, a existirem, estariam já

(62) Trata-se do procedimento de queixa Q-322/15.

(63) Refira-se, a título de exemplo, o erro na informação prestada a um pensionista relativamente ao direito ao complemento por dependência (1.º grau). Com efeito, verificou-se que o interessado não tinha direito ao referido complemento, uma vez que auferia pensões de montante superior à condição de recursos legalmente estabelecida (€ 600,00). Contudo, por lapso, para apuramento dessa condição só fora contabilizada a pensão paga pelo CNP e não também a que o mesmo auferia da CGA, I.P. A situação foi corrigida e lamentada pelo Conselho Diretivo do ISS, I.P., o qual comunicou ainda que, para evitar erros similares e de forma a tornar mais clara a informação ao cidadão, seria promovida uma alteração ao Modelo RP 5027/2014 – DGSS, com o intuito de o mesmo passar a incluir, por um lado, um campo onde o requerente indicasse todas as pensões auferidas e as entidades processadoras, e, por outro lado, uma nota informativa de que as pensões superiores a € 600,00 não conferiam direito àquela prestação social (Procedimento de queixa Q-2195/15).

(64) A título exemplificativo, refira-se o atraso verificado na atribuição do subsídio de cessação de atividade (prestações de desemprego) aos trabalhadores independentes, em que o ISS, I.P. veio justificar-se com o atraso do Instituto de Informática, I.P. na alteração da aplicação do sistema de informação que gere as prestações sociais (Procedimento de queixa Q-3080/15).

manifestamente prescritas e, em outros casos, dívidas irregularmente compensadas com outras prestações sociais.⁽⁶⁵⁾ Registam-se, de igual modo, outras situações em que se estava perante dívidas irregularmente constituídas e notificadas.⁽⁶⁶⁾ A estas situações acresciam as relativas a compensação de dívidas, desrespeitando o limite legalmente estabelecido para o efeito.⁽⁶⁷⁾

Já no que respeita às questões atinentes às contribuições para a segurança social por parte de trabalhadores independentes (TI), suscitaram-se várias queixas que versaram especificamente sobre:

- os atrasos na regularização do enquadramento destes trabalhadores;⁽⁶⁸⁾
- os erros na qualificação e no posicionamento nos escalões de base de incidência contributiva;⁽⁶⁹⁾
- a incorreção das contas correntes dos contribuintes;⁽⁷⁰⁾
- as irregularidades nas notificações e nos montantes das dívidas;⁽⁷¹⁾
- o excessivo e injustificado atraso nas respostas às reclamações apresentadas e, sobretudo, nas restituições aos interessados de contribuições que foram indevidamente cobradas;⁽⁷²⁾

(65) Os serviços do ISS, I.P. solicitaram a restituição das prestações de desemprego, alegando terem sido indevidamente pagas ao interessado a partir da data em que o mesmo completou os 65 anos de idade e passou a reunir as condições de acesso à pensão de velhice. O certo é que as prestações de desemprego foram erradamente atribuídas para além dos 65 anos e o interessado só após esgotar o período de concessão das mesmas é que requereu a pensão, pelo que ter que repor a quantia recebida nesse período ficava, por manifesto erro dos serviços, numa situação de total desproteção social, pois entre a data em que completou os 65 anos de idade e a data em que requereu a pensão de velhice ficava sem auferir qualquer prestação social (nem subsídio de desemprego, nem pensão de velhice). Em face desta iniquidade e considerando a responsabilidade dos serviços do ISS, I.P. o Provedor de Justiça formulou uma chamada de atenção ao Conselho Diretivo daquele Instituto, no sentido de ser garantido ao interessado a devida proteção social no período em causa, o que foi satisfeito, tendo sido anulada a nota de reposição das prestações (Procedimento de queixa Q-5360/14).

(66) A este propósito, refira-se o caso de um pedido de restituição de prestações de abono de família indevidamente recebidas que os serviços terão pago pelo 1.º escalão, por alegado erro aplicativo. Invocando o instituto da revogação dos atos de concessão de prestações feridos de ilegalidade, previsto no artigo 79.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, no CPA então em vigor, bem como no Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril e no Despacho n.º 143-I/SESS/92, nomeadamente o prazo de um ano para a revogação e a sua convalidação nos casos em que a ilegalidade fosse detetada depois de decorrido aquele prazo, foi solicitado a anulação das notas de reposição. A sugestão do Provedor de Justiça veio a ser acolhida (Procedimento de queixa Q-3151/14).

(67) Foi formulada uma chamada de atenção ao Conselho Diretivo do ISS, I.P. (Procedimento de queixa Q-3310/15).

(68) Procedimentos de queixa Q-3951/15 e Q-4187/15.

(69) Procedimentos de queixa Q-851/15 e Q-2927/15, tendo o Provedor de Justiça, no âmbito deste último procedimento, formulado uma chamada de atenção ao Conselho Diretivo do ISS, I.P. relativamente à base de incidência contributiva dos TI que reiniciam atividade por contra própria.

(70) Procedimentos de queixa Q-3063/15 e Q-5534/15.

(71) Procedimentos de queixa Q-3313/15 e Q-3345/15.

(72) Procedimentos de queixa Q-1119/15, Q-3817/15 e Q-5196/15.

- o não reconhecimento do direito à isenção do pagamento de contribuições de TI que eram simultaneamente trabalhadores com descontos para a CGA, I.P. (regime de proteção social convergente).⁽⁷³⁾

Um outro assunto apresentado ao Provedor de Justiça prendeu-se com a suspensão do pagamento integral da pensão por parte do CNP aos pensionistas trabalhadores independentes com dívidas de contribuições à data da atribuição das respetivas pensões. Na sequência de várias queixas de beneficiários, a quem o CNP deferiu as pensões e suspendeu o pagamento integral das mesmas para compensação de dívidas de contribuições à Segurança Social como trabalhadores independentes, o Provedor de Justiça – notando a falta de harmonização de procedimentos dos serviços da segurança social, quer na participação e gestão das dívidas de contribuições dos trabalhadores independentes, quer na compensação prevista na referida disposição legal – chamou a atenção do ISS, I.P. para os constrangimentos verificados e para a necessidade de se assegurar a uniformização de procedimentos dos serviços, garantindo a todos os beneficiários ou devedores um tratamento idêntico.⁽⁷⁴⁾

Importa fazer referência a algumas queixas, dirigidas ao Provedor de Justiça, relativas ao funcionamento do sistema de atendimento telefónico da Segurança Social, quer no que respeita à impossibilidade de acesso, quer no tocante à qualidade da informação prestada.⁽⁷⁵⁾

Foi possível, também, verificar a existência de atrasos na atribuição de prestações por morte, sobretudo relativas a beneficiários que viviam alegadamente em união de facto.

(73) Esta questão foi objeto de várias intervenções do Provedor de Justiça desde 2013 (procedimento de queixa Q-8322/13), nomeadamente junto do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, e veio a culminar no acolhimento da posição sustentada, por este órgão do Estado, mediante a emissão de orientações de harmonização de procedimentos por parte do Conselho Diretivo do ISS, I.P. no sentido do reconhecimento oficioso da isenção da obrigação contributiva a todos os subscritores da CGA, I.P. com inscrição ativa e sem suspensão de vínculo, e aos pensionistas, que iniciem ou reiniciem atividade independente em acumulação com atividade profissional por conta de outrem, com efeitos no mês seguinte ao da ocorrência dos factos que a determinem, desde que não tenha existido concessão de prestações no período contributivo em causa. Para mais informação *vide* <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15595>

(74) A posição do Provedor de Justiça foi expressa em reunião com o Conselho Diretivo do ISS, I.P. e com a Direção do CNP, em 16 de maio de 2014, a qual veio a ser acolhida mediante a emissão da Circular de Orientação Técnica n.º 3/2015, de 3 de fevereiro de 2015, através da qual foi determinado que a compensação do montante da dívida de contribuições com o valor da pensão (de invalidez ou velhice) a que o beneficiário tenha direito, tal como se encontra prevista no artigo 220.º do Código Contributivo, passa a ter como limite um terço do valor da pensão que for devida, garantindo-se em qualquer caso o direito de um montante mensal igual ao valor da pensão social ou, em determinadas circunstâncias, ao valor do Indexante dos Apoios Sociais (Procedimento de queixa Q-1030/14). Para mais informação *vide* <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15618>

(75) Procedimento de queixa Q-2356/15.

Em regra, tais atrasos decorrem da necessidade de recolha de prova da situação de união de facto ou, mesmo, da necessidade de interposição de ações judiciais sempre que existem dúvidas sérias por parte do CNP sobre a veracidade dos factos invocados.⁽⁷⁶⁾

Outras queixas versaram sobre o novo regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho⁽⁷⁷⁾, bem como sobre a impossibilidade de totalização do tempo de descontos para a CPAS com o tempo de serviço prestado no regime geral da segurança social ou no regime de proteção social convergente, para efeito de acesso à pensão unificada.⁽⁷⁸⁾

Verificaram-se, ainda, vários constrangimentos no acesso a prestações sociais por parte de ex-trabalhadores bancários, devido, designadamente aos problemas da integração (apenas parcial) na segurança social do regime de proteção social do sector bancário e à falta de clareza dessa mesma integração.⁽⁷⁹⁾

Uma outra questão vertida nas queixas dizia respeito ao funcionamento ilegal, às deficientes condições de funcionamento e ao cálculo das comparticipações (a cargo dos utentes e das respetivas famílias) de estabelecimentos de apoio à infância (creches e infantários) e de estabelecimentos residenciais para pessoas idosas (ERPI). Cabendo ao ISS, I.P. a supervisão e fiscalização deste tipo de estabelecimentos sociais (privados ou Instituições Particulares de Solidariedade Social), o Provedor de Justiça procede à referenciação das situações reclamadas junto daquela entidade, acompanhando e avaliando posteriormente o resultado das ações inspetivas realizadas e das decisões tomadas.⁽⁸⁰⁾

Foram recebidas, igualmente, novas queixas sobre desproteção social na parentalidade e na doença relativas a docentes que transitaram do regime convergente (CGA, I.P.) para o regime geral da segurança social (ISS, I.P.). Em consequência, o Provedor de Justiça insistiu, junto dos Secretários de Estado da Administração Pública, do Ensino e

(76) De qualquer modo, sublinha-se que o Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social não deu resposta ao reparo, oportunamente formulado pelo Provedor de Justiça, sobre a aplicação da Lei n.º 23/2010, de 30 de agosto, às pensões de sobrevivência nos casos das uniões de facto. Esta matéria havia sido referenciada na reunião realizada, em 28 de maio de 2015, com o Chefe do Gabinete do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, e continua a ser acompanhada por este órgão de Estado.

(77) Procedimento de queixa Q-3885/15.

(78) A este propósito foi auscultado o, então, Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, no sentido de ser devidamente ponderada a «alteração do regime da pensão unificada e do próprio Regulamento da CPAS de modo a que os interessados possam requerer voluntariamente a atribuição de uma única pensão, sob a forma unificada, mediante a totalização dos períodos contributivos dos vários regimes aqui em causa». Trata-se do procedimento de queixa Q-2792/15.

(79) Procedimentos de queixa Q-3311/15, Q-5193/15 e Q-7190/15.

(80) Procedimentos de queixa Q-472/15 e Q-1133/15.

da Administração Escolar e da Solidariedade e da Segurança Social, com vista à adoção urgente de uma medida legislativa que, em definitivo, resolvesse o problema.⁽⁸¹⁾

O não pagamento do complemento de pensão aos cônjuges sobreviventes de pensionistas do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas foi questão apreciada em procedimentos de queixa abertos pelo Provedor de Justiça. Este complemento era anteriormente pago pelo BPI pensões. Porém, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro, a responsabilidade pelo respetivo pagamento foi transferida para a CGA, I.P. passando o encargo a ser do Ministério da Defesa Nacional. Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, a CGA, I.P. solicitou orientações à tutela⁽⁸²⁾ sobre a aplicação do referido diploma legal, considerando que a CGA, I.P. entende que a lei veio proibir não só a admissão de novos participantes no Fundo, mas também novos beneficiários do complemento de pensão.

A propósito de várias queixas recebidas ao longo dos últimos anos, sobre o tratamento diferenciado do regime de reforma dos militares da GNR comparativamente com o do regime de reforma dos militares das Forças Armadas e, na sequência de várias diligências realizadas pelo Provedor de Justiça, em que tal discriminação foi evidenciada, foi publicado o Decreto-Lei n.º 214-F/2015, de 2 de outubro, que veio clarificar o regime da passagem à reserva e reforma dos militares da GNR, harmonizando-o com o regime aplicável aos militares das Forças Armadas.⁽⁸³⁾

Os problemas com a manutenção do direito de inscrição no regime de proteção social convergente nos casos em que os interessados, por qualquer razão, transitam, sem interregno, entre diferentes entidades públicas foram, de igual jeito, objeto de procedimentos de queixas. Verificou-se que a CGA, I.P., em alguns casos, recusou, sem fundamento legal atendível, a manutenção da inscrição dos interessados nessas circunstâncias.⁽⁸⁴⁾

Refira-se, por fim, as várias queixas apresentadas relativamente à aplicação da Lei n.º 11/2014, de 6 de março. Estas queixas prendiam-se essencialmente com duas questões:

(81) Anteriormente havia sido comunicado ao Provedor de Justiça a intenção do acolhimento da sugestão e a constituição de um grupo de trabalho interministerial para elaboração de medida legislativa. Entretanto, em resultado desta nova insistência, apenas foi obtida resposta por parte do Secretário de Estado da Administração Pública, informando que, para o efeito, «se encontrava em curso um projeto de alteração legislativa, tendo em vista a alteração do Decreto-Lei n.º 117/2006, de 20 de junho e do Decreto-Lei n.º 67/2000, de 26 de abril». Para mais informação *vide* <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15608>

(82) De início, ao Secretário de Estado do Orçamento e, posteriormente, ao Secretário de Estado da Segurança Social, organismo que tutela a CGA, I.P., por força do Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro (Procedimento de queixa Q-7667/14).

(83) Procedimento de queixa Q-6817/13.

(84) Veio a ser entretanto emitida uma comunicação da Direção da CGA, I.P. aos serviços no sentido de clarificar que os trabalhadores, já titulares de uma relação jurídica de emprego público, a 1 de agosto de 2014, e sem que tenha ocorrido qualquer interrupção temporal, passassem a exercer a sua atividade para outra pessoa coletiva pública, sujeita à LGTFP, mantêm o direito de inscrição no regime de proteção social convergente (Procedimentos de queixa Q-7963/14 e Q-8480/14).

i) inexistência de uma cláusula de salvaguarda de direitos relativamente aos pedidos de aposentação que deram entrada na CGA, I.P. a partir de 1 de janeiro de 2013 e até ao momento da entrada em vigor da Lei n.º 11/2014, de 6 de março; ii) aplicação do fator de sustentabilidade – fixado em 12,34% – às pensões por incapacidade relativa do regime de proteção social convergente, contrariamente ao que sucede com as pensões de invalidez relativa do regime geral da segurança social. O Provedor de Justiça, já em 2014, sugerira a adoção de medida legislativa no sentido de repor a legalidade e a justiça, corrigindo as pensões dos aposentados. Porém, na falta de resposta, e considerando que tal matéria passou a estar a cargo do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, este órgão do Estado dirigiu um ofício, sugerindo:

«a) A revisão das pensões dos subscritores que requereram a aposentação de 1 de janeiro de 2013 até à entrada em vigor da Lei n.º 11/2014, de 6 de março, de acordo com o regime legal em vigor à data do requerimento; b) A revisão das pensões de invalidez que foram atribuídas de 7 de março de 2014 a 31 de dezembro de 2015, de modo a que não lhes seja aplicado o fator de sustentabilidade de 12,34%».⁽⁸⁵⁾

1.2.4. Direitos dos trabalhadores

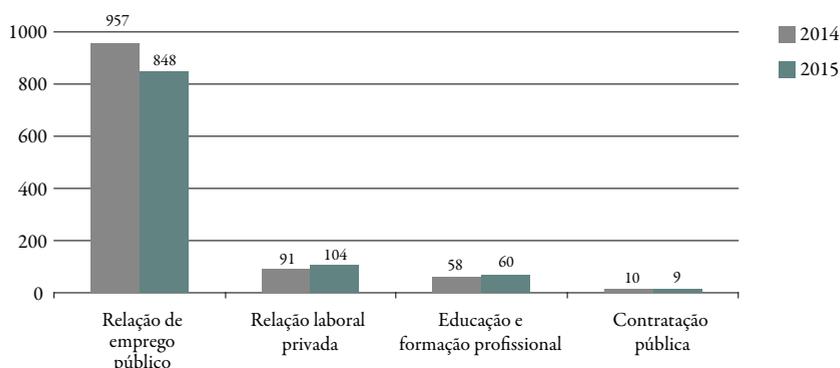
Em 2015 verificou-se, comparativamente ao ano anterior, uma redução do número de queixas ao Provedor de Justiça em matérias relacionadas com o trabalho e o emprego, notada, sobretudo, nas queixas apresentadas por trabalhadores em funções públicas. Essa redução não foi, porém, significativa: o número global de procedimentos de queixa abertos foi de 1021, face aos 1106 procedimentos de queixa abertos em 2014, correspondendo, em termos percentuais, a menos 7,7%. Uma análise mais aprofundada dos dados revela-nos que este decréscimo se ficou a dever a um menor número de queixas apresentadas em matérias relacionadas com o emprego público (que sofreu uma redução de 11,4%). Já as matérias que se prendem com as relações laborais privadas e o emprego e formação profissional, por seu turno, registaram um aumento do número de queixas.

Refira-se ainda que, em 2015, foi possível concluir 907 procedimentos de queixa, que representam 88,8% dos procedimentos abertos durante o mesmo período.

(85) Trata-se do procedimento de queixa Q-6196/14. Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 82-88.

Gráfico XX

Distribuição de procedimentos por matérias - Direitos dos trabalhadores e contratação pública (comparativo 2014-2015)



O gráfico *supra* permite verificar, para além da distribuição do número de procedimentos abertos em 2015 por matéria – e sua comparação com o ano de 2014 –, a reduzida expressão de procedimentos de queixa abertos relativos à contratação pública. Importa sublinhar que a contratação pública era uma matéria que integrava o leque dos assuntos tratados na unidade temática que se ocupa dos direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores, mas que, no ano de 2015, passou a ser acompanhada pela unidade temática que tem a seu cargo a apreciação de questões relacionadas com os direitos dos trabalhadores.



Nos procedimentos abertos na sequência de queixas apresentadas em matérias relacionadas com o emprego público (848), em 253 os queixosos integram a profissão docente (29,8 %), o que pode ser explicado, em parte, pelo peso relativo desta carreira (de educadores de infância e de professores dos ensinos básico e secundário) no conjunto das administrações públicas (19,2%).⁽⁸⁶⁾

O elevado número de queixas apresentadas por docentes e a diversidade de questões tratadas reclama uma apreciação atenta dos motivos de contestação invocados por este grupo de profissionais. Assim, por exemplo, confirma-se a análise feita já no ano anterior, quanto ao número de procedimentos abertos em matéria de recrutamento: a maioria

(86) De acordo com a *Síntese Estatística do Emprego Público* do 3.º trimestre de 2015, publicado pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), em 16 de novembro de 2015, (Quadro 2.6. Emprego no sector das administrações públicas por cargo/carreira/grupo), disponível em <http://www.dgaep.gov.pt>.

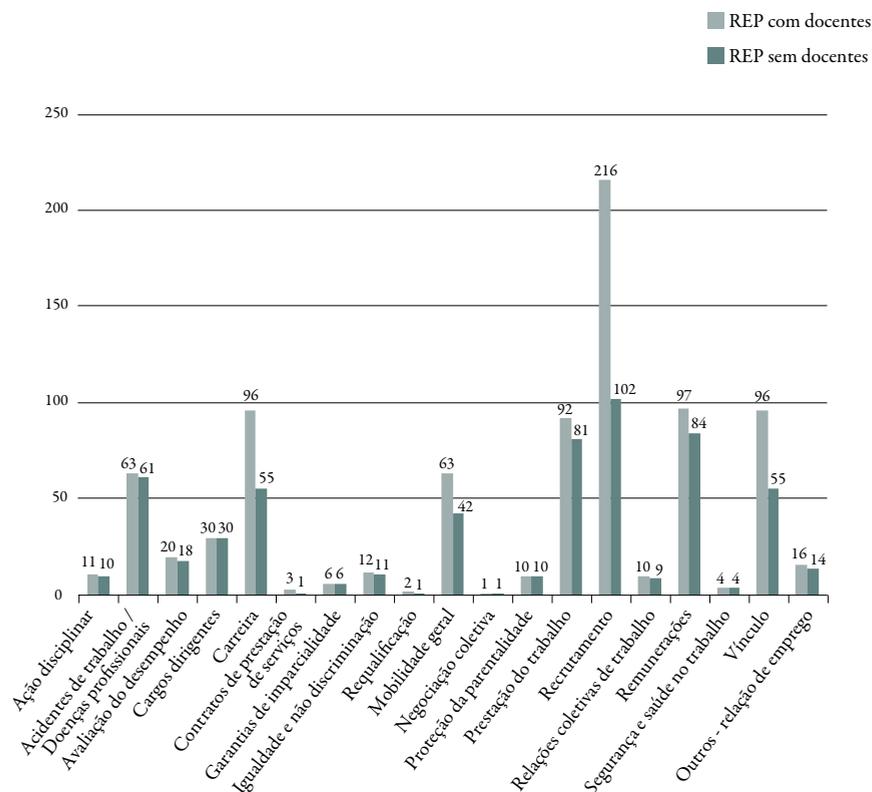
recai sobre os procedimentos de concurso de pessoal docente (em 2015, 52,8%). Também as matérias referentes ao desenvolvimento das carreiras, à mobilidade de trabalhadores e ao vínculo de emprego público, não apresentam o mesmo peso relativo se retirarmos, ao número total de queixas sobre emprego público, as queixas dos trabalhadores docentes.

Quadro 15

Distribuição de procedimentos por matérias – Relação de emprego público

Ação disciplinar	11
Acidentes de trabalho / Doenças profissionais	63
Avaliação do desempenho	20
Cargos dirigentes	30
Carreira	96
Contratos de prestação de serviços	3
Garantias de imparcialidade	6
Igualdade e não discriminação	12
Requalificação	2
Mobilidade geral	63
Negociação coletiva	1
Proteção da parentalidade	10
Prestação do trabalho	92
Recrutamento	216
Relações coletivas de trabalho	10
Remunerações	97
Segurança e saúde no trabalho	4
Vínculo	96
Outros - relação de emprego	16

Queixas em matéria de emprego público (REP)
com e sem docentes



Da análise dos dados estatísticos do quadro e do gráfico *supra* verifica-se, por conseguinte, que a generalidade dos trabalhadores em funções públicas queixa-se ao Provedor de Justiça, principalmente sobre as seguintes matérias: tramitação de concursos para recrutamento de trabalhadores, remunerações, condições de prestação de trabalho (com especial ênfase nos problemas de organização dos tempos de trabalho e de aplicação do regime de faltas) e atuação da administração quando ocorrem acidentes de trabalho ou doenças profissionais. As questões referentes ao desenvolvimento das carreiras, à mobilidade de trabalhadores e ao vínculo de emprego público são suscitadas, em boa medida, pelos trabalhadores docentes.



No âmbito da instrução de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça, têm sido detetadas, desde há algum tempo, desconformidades legais nos procedimentos concursais para recrutamento de trabalhador com relação jurídica de emprego público. São irregularidades que podem, para os candidatos preteridos, consubstanciar uma restrição à sua liberdade de escolha de profissão e ao exercício do direito de acesso a emprego público. Além disso, o seu afastamento pode traduzir-se em uma situação de desemprego (mantida ou nova) – com a consequente oneração para o Estado – ou na frustração de uma expectativa evolutiva da sua vida profissional.

Versando este Relatório sobre o ano de 2015, ano em que entrou em vigor o novo CPA⁽⁸⁷⁾ – o qual veio «robustecer os valores fundamentais que devem reger toda a atividade administrativa num Estado de Direito democrático»⁽⁸⁸⁾, nomeadamente os princípios da igualdade (artigo 6.º), da proporcionalidade (artigo 7.º), da imparcialidade (artigo 9.º), da boa-fé (artigo 10.º), e da colaboração com os particulares (artigo 11.º) –, importa, uma vez mais, enumerar as irregularidades mais recorrentes:

a) Exigência de requisitos de admissão a concurso que não se encontram previstos na lei, ignorando que as causas de exclusão de um concurso são apenas as que a lei estabelece e que a natureza taxativa daquelas deriva da integração do direito de acesso à função pública no catálogo constitucional dos direitos fundamentais (cf. n.º 2, do artigo 47.º, da CRP);⁽⁸⁹⁾

b) Restrição do universo dos potenciais candidatos a concurso, através da exigência de uma 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;⁽⁹⁰⁾

c) Exigência de documentos que não se destinam à prova de requisitos legais ou que violam o princípio da liberdade probatória em procedimento administrativo;⁽⁹¹⁾

d) Exclusão de candidatos por falta de datação ou de assinatura do currículo, quando a ausência do currículo não impede sequer a avaliação das candidaturas, devendo o júri ponderar, na seleção, todos os elementos existentes no processo de cada candidato;⁽⁹²⁾

(87) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

(88) Cf. Preâmbulo do referido diploma legal.

(89) Procedimentos de queixa Q-1483/15 e Q-4084/15.

(90) Procedimentos de queixa Q-1900/15 e Q-6202/15.

(91) Procedimento de queixa Q-1483/15.

(92) Procedimento de queixa Q-5031/15.

e) Utilização de critérios de seleção vagos, ilegais ou sem fundamento e de critérios de desempate da classificação que fazem apelo a circunstâncias em absoluto irrelevantes (*v.g.*, residência);⁽⁹³⁾

f) Falta de fundamentação das deliberações resultantes da aplicação dos métodos de seleção;⁽⁹⁴⁾

g) Inobservância da audiência dos interessados e da garantia de notificação pessoal, com as menções legais devidas.⁽⁹⁵⁾

A este propósito, atente-se na disposição do novo CPA sobre os princípios aplicáveis à administração eletrónica (artigo 14.º), que, em especial, determina que «a utilização de meios eletrónicos, dentro dos limites estabelecidos na Constituição e na lei, está sujeita às garantias previstas no presente Código e aos princípios gerais da atividade administrativa» (n.º 3) e que «os interessados têm direito à igualdade no acesso aos serviços da Administração, não podendo, em caso algum, o uso de meios eletrónicos implicar restrições ou discriminações não previstas para os que se relacionem com a Administração por meios não eletrónicos» (n.º 5); e que tem concretização ao longo daquele Código (*v.g.*, n.º 5, do artigo 113.º, sobre a perfeição das notificações). Da concatenação das normas citadas resulta, com clareza, que não podem ser afastados os princípios gerais da atividade administrativa, com fundamento em deficiências ou incompletudes dos meios eletrónicos que suportam os procedimentos, mormente os de concurso, como tem repetidamente afirmado o Provedor de Justiça.

Os tempos e os horários de trabalho consubstanciam uma matéria a respeito da qual a administração tem revelado uma insuficiente compreensão sobre os seus efeitos na vida dos trabalhadores e, conseqüentemente, para a sociedade no seu todo. Chegam ao Provedor de Justiça, todos os anos, inúmeras queixas de trabalhadores que veem recusados os seus pedidos de jornada contínua ou de horários flexíveis.⁽⁹⁶⁾

O Provedor de Justiça conhece as dificuldades em que se encontram muitos serviços (e os seus dirigentes), por efeito das políticas de contenção da despesa pública e, em especial, da regra de controlo de admissões de trabalhadores. Por outro lado, a composição da jornada laboral em tempos de trabalhos mais longos ou em horários que dificultem a conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar pode não se traduzir em uma

(93) Procedimentos de queixa Q-4918/15, Q-5007/15 e Q-5034/15.

(94) Procedimentos de queixa Q-1175/15, Q-1189/15 e Q-1685/15.

(95) *Idem.*

(96) Referimo-nos ao horário flexível de trabalhador com responsabilidades familiares, previsto no artigo 56.º do Código do Trabalho.

maior produtividade.⁽⁹⁷⁾ A conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar, para além de ser um direito constitucional⁽⁹⁸⁾, constitui uma área de intervenção prioritária em matéria de igualdade de género, quer da União Europeia⁽⁹⁹⁾, quer do Estado português.⁽¹⁰⁰⁾

Aquando da decisão sobre os pedidos de horário flexível ou de jornada contínua, o empregador público deve fazer uma avaliação, em concreto, das necessidades do trabalhador e da efetiva repercussão da satisfação da sua pretensão no funcionamento do serviço, não se ancorando, ao invés, em argumentos gerais como a conveniência de serviço ou a fixação prévia de quotas para a atribuição de horários «especiais» (como sucede com o ISS, I.P.), uma vez que não se trata da atribuição de um privilégio ou regalia.



Alguns procedimentos de queixa são resolvidos mediante instrução de natureza apenas informal, através de contactos telefónicos ou correio eletrónico. Entre estes, são de salientar os casos em que a indevida atuação administrativa se fica a dever ao desconhecimento do regime jurídico aplicável, como sucede, por vezes, relativamente a matérias que se revestem de alguma complexidade para serviços administrativos sem apoio jurídico ou em que este é difícil de obter em tempo útil, como acontece com os estabelecimentos escolares do ensino não superior. Assim, por exemplo, no caso de uma queixa relativa ao

(97) No estudo da DGAEP sobre *O modelo de organização e duração do tempo de trabalho na administração pública – Análise comparada dos 27 Estados Membros da EU*, Lisboa, 10 de janeiro 2013, pode ler-se a pp. 60 e 61: Em toda a literatura científica relevante para o tema em discussão, é absolutamente consensual a impossibilidade de se estabelecer uma teoria coerente que explique a relação, direta ou indireta, entre o número de horas trabalhadas e a produtividade dos trabalhadores (OIT, 2011). Com efeito, a produtividade é dificilmente quantificável apenas em função do número de horas trabalhadas. (...) no que concerne ao efeito das horas trabalhadas sobre a produtividade, ainda de salientar que as investigações mais recentes sugerem haver uma relação direta entre práticas de trabalho flexíveis e desempenho organizacional. Contudo, os meios através dos quais esta relação ocorre e os mecanismos de mediação através dos quais os *outcomes* são afetados, são menos conhecidos (Ngo *et al.*, 2009). De acordo com vários autores, o que se pode dizer com alguma segurança é que a utilização de práticas de trabalho flexível tende a gerar um melhor clima organizacional, o que por sua vez tende a melhorar o desempenho das organizações. Na verdade, a possibilidade dos trabalhadores gerirem com autonomia o seu horário de trabalho em função do cumprimento de objetivos constitui uma ferramenta de «*high performance*» passível de promover um esforço adicional no trabalho e uma maior intensidade nas horas trabalhadas (Altman e Golden, 2007; Askenazy, 2004; Combs *et al.*, 2006), disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Estudo_Horarios_Trabalho_AP_EM_2013.pdf.

(98) Cf. alínea b), n.º 1, do artigo 59.º, da CRP.

(99) Cf. entre outros, a *Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, lançada pela Comissão Europeia, em 3 de março de 2010; a *Estratégia para a igualdade entre homens e mulheres 2010-2015*, adotada pela Comissão Europeia, em 21 de setembro de 2010; o *Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2011-2020)*, aprovado pelo Conselho da União Europeia, em 7 de março de 2011.

(100) Cf. *V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-Discriminação 2014 -2017*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2013, de 31 de dezembro.

acesso aos documentos de um procedimento concursal aberto por uma escola, o simples contacto com a entidade visada e o esclarecimento desta sobre o regime aplicável e o procedimento a adotar permitiram superar, de forma célere, o obstáculo que havia sido criado ao queixoso quanto ao conhecimento de documentos relevantes do concurso, designadamente das candidaturas.

Mencione-se, também, que, com frequência, se tratam com informalidade os procedimentos de queixa relacionados com o atraso na tramitação de procedimentos administrativos: os contactos realizados permitem, muitas vezes, detetar obstáculos puramente burocráticos e resultantes apenas de desorganização administrativa. Foram os casos do atraso na qualificação de um acidente de trabalho, que estava dependente de documentos a remeter por um outro serviço da mesma entidade (tratados no procedimentos de queixa Q-4086/15) ou de atrasos na autorização de pagamento de progressões devidas desde o momento anterior à proibição orçamental de valorizações remuneratórias (tratados nos procedimentos de queixa Q-5594/15 e Q-7109/15). Do mesmo passo, quando estão em causa situações de adaptação de posto de trabalho a situação clínica específica (por exemplo decorrente de acidente de trabalho), a instrução informal, por assumir frequentemente um papel mediador, acaba por surtir, com maior celeridade, efeitos úteis (foi o que sucedeu em sede de instrução dos procedimentos de queixa Q-3275/15 e Q-4430/15). Através da intervenção conciliadora do Provedor de Justiça, foi ainda possível obter decisões favoráveis ao regresso de situações de licença sem remuneração de trabalhadores que tinham excedido os limites de faltas por doença e que, por isso, se viram privados de meios de subsistência (Q-2829/15 e Q-5728/15).

À vez, outras queixas, dada a sua complexidade, exigem uma intervenção mais formal junto das entidades visadas, podendo, inclusive, resultar na formulação de uma recomendação.

Em 2015, o Provedor de Justiça dirigiu uma recomendação à Presidente do ISS, I.P. – Recomendação n.º 5/A/2015 (no âmbito do procedimento de queixa Q-7604/14)⁽¹⁰¹⁾ –, a propósito do processo de racionalização de efetivos que decorreu naquele Instituto e da subsequente colocação de trabalhadores em situação de requalificação, na sequência de queixas apresentadas pela Federação Nacional dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais e por vários trabalhadores de que se deu conta no *Relatório de Atividades de 2014*.⁽¹⁰²⁾

Após ter questionado o ISS, I.P. e uma vez analisados os esclarecimentos prestados, concluiu-se, em síntese:

(101) *Vide* texto integral da Recomendação em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15654> e em *Tomadas de Posição 2015*, pp. 108-118.

(102) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014*, p. 96.

a) Não ter aquele Instituto apresentado no processo em apreço a fundamentação legalmente exigida para a determinação do número concreto dos postos de trabalho que considerou necessários e, conseqüentemente, o número dos que entendeu extinguir, facto que não podia deixar de comprometer a validade da decisão final, por violação do comando expressamente consagrado no n.º 3, do artigo 251.º, da LGTFP;⁽¹⁰³⁾

b) Não existir fundamento – designadamente à luz do regime aplicável aos casos de transmissão de estabelecimento ou unidade económica consagrado no direito da União Europeia – para que, a trabalhadores do ISS, I.P., não tenha sido garantida a manutenção dos postos de trabalho que ocupavam nos estabelecimentos integrados (tais como creches, infantários e estabelecimentos de apoio à terceira idade), cuja gestão foi transferida para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e para instituições particulares de solidariedade social;

c) Não ter sido respeitado o direito, legalmente consagrado, de participação das associações sindicais, uma vez que, atento o momento em que estas foram consultadas e o curto prazo de pronúncia que lhes foi fixado, qualquer intervenção útil neste contexto se revelou praticamente inexistente.

A recomendação não foi acatada pela Presidente do ISS, I.P. Entretanto, foi assumida pelo atual Governo, de acordo com o seu programa, a intenção de proceder à revisão do regime da requalificação de trabalhadores em funções públicas.

Entendendo que se mantêm válidos os fundamentos que presidiram à formulação da recomendação, o Provedor de Justiça dirigiu-se, já em 2016, ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, solicitando-lhe informação acerca dos procedimentos em curso e das medidas que pondera adotar, relativamente à totalidade dos trabalhadores do ISS, I.P. que se mantêm na situação de requalificação.



O Provedor de Justiça tomou posição sobre outras questões que afetam um grande número de cidadãos, formulando sugestões para o aperfeiçoamento da ação administrativa ou de legislação. No ano de 2015, destacam-se seguidamente três tomadas de posição.

A primeira recaiu sobre o problema da reposição de dinheiros públicos. O Provedor de Justiça tem vindo a receber, desde há vários anos, em especial desde 2013, queixas de trabalhadores da administração pública, com vínculo de emprego público ou contrato individual de trabalho, em que é contestada a validade de decisões que determinam a reposição de remunerações ou abonos indevidamente processados. Em muitos dos casos apreciados, os queixosos são confrontados com decisões de reposição de montantes avultados, que foram estavelmente abonados durante períodos relativamente longos, e titulados por

(103) Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

decisões ou normas regulamentares, de cuja validade não puderam duvidar. Observou-se com frequência que os órgãos ou serviços se limitam a comunicar aos interessados que foi adotada a decisão de reposição de determinada quantia, sem explicitar os motivos pelos quais se considerou que tais quantias eram, afinal, indevidas. Verificado o erro ou o vício, e sempre que possível, as entidades competentes tendem a compensar os créditos apurados com os montantes devidos aos trabalhadores a título de remuneração, ou outros créditos emergentes da relação jurídica de emprego. E casos há em que os trabalhadores são surpreendidos com a circunstância de não terem recebido a remuneração mensalmente devida, não obedecendo a compensação de créditos a qualquer limite, nem sendo precedida de qualquer comunicação.

O novo CPA veio, entretanto, estabelecer uma disciplina diferente para a revisão dos atos administrativos que importa ter em conta na resolução destas questões – desde logo, quando prevê que a anulação administrativa de «atos constitutivos de direitos à obtenção de prestações periódicas», no âmbito de uma relação continuada, possa ocorrer no prazo de cinco anos mas «apenas com eficácia para o futuro» (alínea b), do n.º 4, do seu artigo 168.º). A consagração da nova disciplina sobre a revisão de atos de conteúdo pecuniário determina, na prática, a revogação implícita do n.º 3, do artigo 40.º, do Regime de Administração Financeira do Estado⁽¹⁰⁴⁾, que permitia, *tout court*, a determinação da reposição de dinheiros públicos no prazo de cinco anos, com prejuízo do prazo aplicável à revogação ou anulação dos atos administrativos.

Considerando as consequências que a matéria de reposição de dinheiros públicos tem, quer para os particulares visados quer para o erário público, o Provedor de Justiça assinalou, junto da então Ministra de Estado e das Finanças, as debilidades e contradições normativas que aconselham uma adequada harmonização do interesse geral na recuperação de verbas, indevidamente despendidas, com os direitos à retribuição do trabalho e a uma existência condigna, bem como com outros princípios fundamentais. Neste quadro, sugeriu o Provedor de Justiça que fossem adotadas as medidas tidas por adequadas a:

a) Esclarecer o âmbito de aplicação das normas relativas à reposição de quantias indevidamente recebidas, promovendo a adoção de um regime aplicável a todos os trabalhadores cujas remunerações sejam asseguradas por verbas públicas, independentemente da modalidade do vínculo;

b) Promover a revogação expressa do n.º 3, do artigo 40.º, do Regime de Administração Financeira do Estado, que afasta o prazo de anulação dos atos administrativos;

(104) Cf. Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, com a alteração que lhe foi conferida pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro.

c) Clarificar os limites da reposição através de compensação com os créditos remuneratórios, tendo especialmente em atenção o direito à retribuição do trabalho e ao rendimento mínimo necessário à subsistência dos devedores e do respetivo agregado familiar.⁽¹⁰⁵⁾

Em resposta a esta comunicação do Provedor de Justiça, o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento veio acolher algumas das propostas formuladas por este órgão do Estado, não sufragando, contudo, o entendimento relativo ao prazo de anulação dos atos administrativos de conteúdo pecuniário. A questão foi subsequentemente discutida com a DGAEP e poderá motivar uma nova intervenção, tendo em vista o esclarecimento do regime legal aplicável.

A segunda intervenção foi adotada na sequência de numerosas queixas apresentadas por cidadãos desempregados não beneficiários de prestações de desemprego, os quais questionavam a validade e o fundamento jurídico de diversas decisões do IEFP, I.P., designadamente as decisões de anulação de inscrição nos centros de emprego. O Provedor de Justiça, após audição do IEFP, I.P., assinalou, junto do Presidente do Conselho Diretivo deste Instituto, a necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos adotados na relação com estes utentes. Em primeiro lugar, alertou para o dever de respeitar as normas gerais do CPA, bem como as garantias e os meios de defesa legal e constitucionalmente concedidos a todos os administrados. Na ausência de um regime legal especialmente aplicável, defendeu-se que as decisões e os procedimentos adotados pelos centros de emprego, que visem os utentes não subsidiados, devem ser adequados às exigências que decorrem dessas normas gerais. Em especial, no que respeita ao envio de comunicações escritas, à audiência dos interessados antes da adoção da decisão de anulação da inscrição nos centros de emprego, à notificação e fundamentação destas decisões. O mesmo sucede com a possibilidade de os interessados contestarem tais decisões, através de reclamação ou recurso, uma vez comunicada a decisão de anulação da inscrição. O Provedor de Justiça propôs, ainda, que fossem aperfeiçoados e harmonizados os critérios adotados pelos órgãos competentes na apreciação das reclamações e, bem assim, das justificações apresentadas pelos utentes para o não cumprimento de alguns deveres que lhes são impostos.⁽¹⁰⁶⁾

Já em 2016, o IEFP, I.P. comunicou que as sugestões seriam ponderadas na revisão das regras aplicadas internamente aos procedimentos que visam desempregados não subsidiados, razão pela qual, o Provedor de Justiça continuará a acompanhar a situação.

Mencione-se por último, que o Provedor de Justiça tomou posição sobre a desigualdade salarial dos enfermeiros com contrato individual de trabalho e dos enfermeiros em funções públicas, que exercem funções em estabelecimentos de saúde, com a natureza de entidades públicas empresariais. Na sequência da instrução do procedimento, o Provedor

(105) *Vide* texto integral do ofício em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Q-5178-13_Q-27-14.pdf e síntese em *Tomadas de Posição 2015*, pp. 118-121.

(106) Cf. texto integral do ofício em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Of_16137-2015_IEFP.pdf.

de Justiça, concluindo não existir fundamento para a diferenciação salarial, solicitou ao Secretário de Estado da Saúde que, no âmbito dos poderes de superintendência que detém, promovesse a harmonização remuneratória em questão, de modo a que os enfermeiros com contrato individual de trabalho não aufram remuneração inferior à que se encontra fixada para os seus colegas com vínculo de emprego público posicionados na base da carreira⁽¹⁰⁷⁾. Em setembro de 2015, o Ministro da Saúde anunciou que tinha acordado com os sindicatos a harmonização salarial dos enfermeiros com contrato individual de trabalho e dos enfermeiros em funções públicas.⁽¹⁰⁸⁾



O Provedor de Justiça tomou ainda posição sobre um conjunto de questões relacionadas com os recursos humanos da área da educação que, pela sua relevância, merecem destaque específico. Desde logo, em face das invalidades e irregularidades verificadas nos procedimentos de seleção e recrutamento de docentes e de técnicos responsáveis pelo desenvolvimento de atividades de enriquecimento curricular durante o ano letivo de 2014-2015, a intervenção do Provedor de Justiça não se cingiu à instrução casuística das numerosas queixas recebidas. Com base nesta instrução, foram identificados os principais problemas ocorridos e, em consequência, foi endereçado ao Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar um conjunto de reflexões e sugestões, com o intuito de evitar a sua repetição e, assim, promover uma conciliação mais equilibrada entre os direitos e interesses dos candidatos, e o interesse público na célere contratação destes profissionais. No que se refere aos procedimentos centralizados de recrutamento de docentes, foram abordadas questões relativas à duração anual dos contratos, à bolsa de contratação de escola, aos procedimentos de mobilidade por doença e de permuta, bem como problemas emergentes da organização dos serviços e da afetação de recursos da administração escolar.⁽¹⁰⁹⁾

Quanto aos técnicos das atividades de enriquecimento curricular, foram assinalados problemas, entre outros, na adoção de requisitos e critérios de avaliação discriminatórios (*v.g.*, restrição do universo de candidatos a docentes com habilitação profissional para a docência, valorização da experiência profissional adquirida nas próprias instituições) ou de critérios injustificados, equívocos ou demasiado amplos, bem como a preterição de

(107) *Vide* texto integral do ofício em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_Sec_Estado_Saude.pdf.

(108) O que veio a ser concretizado pelos acordos coletivos publicados no *Boletim do Trabalho e Emprego* n.º 43, de 22 de novembro de 2015.

(109) *Vide* texto integral do ofício em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_SE_ensino_administracao_escolar.pdf

garantias procedimentais e administrativas (*v.g.*, a avaliação de candidaturas por um júri e a audiência de interessados).⁽¹¹⁰⁾

No âmbito do concurso conhecido por Bolsa de Contratação de Escola, vários docentes viram anuladas as suas colocações para o ano letivo 2015-2016, tendo ainda sido impedidos de exercer funções públicas como docentes, durante o mesmo período, por não terem logrado comprovar documentalmente os dados constantes da candidatura. Estava em causa a sanção administrativa prevista para os casos de não cumprimento dos deveres de aceitação e de apresentação, aplicável também aos casos de falsas declarações e confirmações dos elementos necessários à instrução dos procedimentos de concurso. Da atuação administrativa seguida na aplicação da sanção – que se revela especialmente gravosa por contender com o direito fundamental de acesso a funções públicas –, é de realçar que:

a) A decisão sancionatória é totalmente automatizada, privada de intervenção humana e, portanto, sem a ponderação prévia das circunstâncias concretas do comportamento sancionado e, mesmo, da demonstração da ilicitude e culpabilidade deste;

b) À falta de procedimento preliminar que garanta a audiência e defesa do docente soma-se a total ausência de notificação da decisão sancionatória.

O Provedor de Justiça considerou que estas decisões sancionatórias envolvem a ofensa do conteúdo essencial do direito fundamental de audiência e de defesa, a restrição desproporcionada do direito fundamental de acesso a funções públicas, o desrespeito por garantias fundamentais do direito sancionatório, ínsitas às ideias de Estado de Direito material e de dignidade da pessoa humana, como os princípios da culpa, da previsão legal prévia das sanções, da presunção da inocência e do recurso. Enquanto medidas restritivas de um direito fundamental, as mesmas carecem, em absoluto, de fundamento legal, porquanto a lei sanciona apenas as «falsas declarações e comprovações» e a administração não tem competência para alargar o âmbito da norma por via regulamentar, como fez. Em consequência, solicitou, primeiro à Diretora-Geral da Administração Escolar⁽¹¹¹⁾ e, já em 2016, à Secretária de Estado Adjunta e da Educação, que declare a nulidade das decisões sancionatórias aplicadas aos docentes.

Por último, o Provedor de Justiça pugnou pela conclusão do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo, aplicável aos docentes do Ministério da Educação e Ciência, com a decisão das pretensões dos docentes que se mantêm há mais de um ano na expectativa de ser

(110) *Vide* texto integral do ofício em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/Contratacao_enriquecimento_curricular.pdf.

(111) *Vide* texto integral do ofício em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/DGAE_20112015.pdf e síntese em *Tomadas de Posição 2015*, pp. 124-129.

notificados de uma decisão devidamente fundamentada. Todavia, a questão mantém-se por solucionar, continuando a ser acompanhada por este órgão do Estado.⁽¹¹²⁾



O número de queixas sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais, quer no âmbito de relações de emprego público, quer no âmbito de relações laborais privadas, merece uma explicação. Estão incluídas as queixas sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais, no âmbito de relações de emprego público, as queixas relacionadas com atrasos excessivos nos processos de qualificação de deficientes das forças armadas (10), da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional, que continuam a chegar ao Provedor de Justiça. Por outro lado, muitas das queixas, quer no âmbito de relações de emprego público, quer no âmbito de relações laborais privadas, recaem sobre atrasos do Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais do ISS, I.P. na certificação da doença profissional, que frequentemente alega dificuldades na obtenção de verbas para a contratação de peritos médicos que assegurem a avaliação clínica da doença. Em ambas as situações, o Provedor de Justiça manterá o acompanhamento que tem feito no âmbito dos casos concretos que lhe são submetidos, avaliando-se, em 2016, se as mesmas justificam uma intervenção genérica sobre o assunto.



A terminar, deixa-se aqui uma nota sobre o cumprimento do dever de colaboração das entidades (maioritariamente públicas) visadas nas queixas, previsto no artigo 29.º do EPJ. Embora, por vezes com alguma dilação temporal, a generalidade das entidades colabora com o Provedor de Justiça, enviando a informação que lhe é solicitada e ponderando as sugestões ou recomendações que lhe são dirigidas. Algumas há, todavia, que revelam dificuldades e, por vezes, alguma resistência na satisfação destes pedidos de colaboração. Quando se trata de entidades com competência em matérias visadas em um grande número de queixas (*v.g.*, as queixas sobre questões relacionadas com os docentes), o problema coloca-se com maior acuidade, pelo que o Provedor de Justiça tem procurado, nestes casos, encontrar estratégias facilitadoras da comunicação, sugerindo, mormente, a designação de interlocutores privilegiados e promovendo a realização de reuniões.

(112) *Vide* síntese da questão tratada no procedimento de queixa Q-5639/14 e outros em *Tomadas de Posição 2015*, pp. 131-132.

1.2.5. Direito à justiça e à segurança

Em 2015, o Provedor de Justiça continuou a receber queixas sobre diversas questões atinentes à administração da Justiça e à segurança. A intervenção deste órgão do Estado contribuiu para a resolução de problemas que, em anos anteriores (em especial, no de 2014), haviam justificado a apresentação de muitas dezenas de queixas. Refira-se, paradigmaticamente, que a atuação do Provedor de Justiça junto do IMT, I.P. e da Imprensa Nacional-Casa da Moeda: no primeiro caso, concluiu-se pela carência de mecanismos para que os cidadãos pudessem deixar de figurar no registo como proprietários, atenta a circunstância de terem já transmitido a propriedade dos veículos, com o intuito de ficarem eximidos da obrigação de pagar imposto de circulação; no segundo, tratou-se da questão relativa à demora na emissão e renovação das cartas de condução, tendo inclusivamente motivado a abertura de procedimento de iniciativa própria.

O esclarecimento destas situações terá permitido, de algum modo, a diminuição, que se cifrou na ordem dos 50%, das queixas relacionadas com o cancelamento de matrículas — estas queixas, por sua vez, entrelaçaram-se com a problemática atinente às notificações da AT para o pagamento do IUC, que, igualmente, motivou muitas queixas — e com a emissão e renovação de títulos de condução.

Estas e outras circunstâncias que em momento posterior se concretizarão, bem como a verificação de alguns sinais de recuperação da atividade económica levaram a que o número de procedimentos de queixa abertos nesta unidade temática se tivesse fixado em 1012, distribuídos pelas diversas temáticas conforme quadro *infra*.

Quadro 16

Distribuição de procedimentos por matérias – Unidade temática 5

Administração da Justiça	558
Atrasos judiciais	411
Magistratura judicial	243
Ministério Público	20
Secretaria judicial	6
Agentes e solicitadores de execução	119
Peritos	2
Administradores da insolvência	9
Segurança Social / Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	1
Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses	1
Balcão Nacional de Injunções	1
Julgados de Paz	2

Outros atrasos judiciais	7
Problemas administrativos da Justiça	54
Proteção de Crianças e Jovens em Perigo	26
Programas especiais de segurança	1
Proteção às vítimas de crimes	7
Garantia de alimentos devidos a menores	9
Registo criminal e de contumazes	0
Custas processuais	3
Outros problemas administrativos	8
Acesso ao Direito	58
Deontologia dos advogados	24
Deontologia dos agentes de execução	1
Organização e infraestruturas judiciais	0
Cooperação judiciária internacional	1
Decisões judiciais	1
Outros problemas da administração da Justiça	8
Segurança interna	55
Atuação policial	29
Omissão de intervenção policial	11
Armas e explosivos	10
Outros problemas de segurança interna	5
Assuntos rodoviários	226
Sinalização e ordenamento rodoviário	3
Contraordenações rodoviárias	78
Cartas e escolas de condução	69
Outros assuntos rodoviários	76
Registos e notariado	80
Registos	36
Notariado	11
Cartão de cidadão	24
Outros problemas de registos e notariado	9
Outras matérias	93
Total de procedimentos de queixas abertos em 2015	1012

Para melhor se compreender a análise quantitativa que doravante se fará sobre as entidades visadas, importa recordar que, não raras vezes, um procedimento de queixa aberto pode ter uma ou mais entidades visadas, razão pela qual os dados estatísticos relativos a estas podem ser em número superior ao dos procedimentos abertos. Assim, no que se refere à administração da Justiça, verificou-se que, a matéria dos atrasos judiciais tem, ainda e sempre, um peso considerável no total dos procedimentos de queixas abertos neste órgão do Estado, tendo ultrapassado, em 2015, as quatro centenas (exatamente 411). Estes procedimentos incidiram, por sobre tudo, na atividade dos tribunais judiciais e administrativos e fiscais (visados em 243 casos), assim como na dos serviços do Ministério Público (visados em 20 situações).⁽¹¹³⁾

Por outro lado, em 2015, continuou a ser significativo o número de procedimentos de queixas sobre a atividade dos agentes de execução e dos administradores da insolvência (no total de 128), ainda que, de igual modo, se tenha notado uma diminuição (aproximadamente de 30%) em relação ao ano transato. As queixas relacionadas com litígios associados, mesmo que apenas indiretamente, à escassez de rendimentos — como sejam as demoras no pagamento de pensões de alimentos, as recusas ou atrasos na nomeação de advogados ou na decisão de pagamento faseado de compensação ao patrono, de dispensa ou de pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo — conheceu igualmente uma diminuição. Particularmente sobre a demora verificada na concessão do benefício de proteção jurídica, pedido feito ao abrigo do regime de acesso ao direito e aos tribunais, o ISS, I.P. foi demandado 58 vezes, menos 34 do que no ano anterior (o que equivale a um decréscimo de 36%).

Em resultado das circunstâncias já assinaladas, verificou-se talqualmente uma redução do número de procedimentos de queixas que implicaram intervenções junto, principalmente, do IMT, I.P., tanto sobre a questão dos mecanismos para que os cidadãos pudessem deixar de figurar no registo como proprietários, quando já tivessem transmitido a propriedade dos veículos, como sobre a questão da demora na emissão e renovação das cartas de condução. Ainda no domínio dos assuntos estradais, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) foi visada em 54 procedimentos de queixa. Em causa estavam, quase sempre, problemas associados a contraordenações estradais, *v.g.*, a não devolução do montante pago a título de depósito e a demora na apreciação e decisão dos respetivos procedimentos.

No que diz respeito à segurança interna, sublinha-se que as forças de segurança foram objeto de 55 procedimentos de queixa, 29 dos quais (representando 53%) versaram sobre

(113) Em todo o caso, lembra-se que, conforme dispõe o n.º 3, do artigo 22.º, do EPJ, as queixas relativas à atividade judicial que, pela sua natureza não estejam fora do âmbito da atividade do Provedor de Justiça, são tratadas através do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público ou do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, conforme as circunstâncias. Dito de um outro jeito: durante a instrução, as entidades contactadas não são as diretamente visadas nas queixas, antes os respetivos conselhos superiores.

a atuação policial e 11 disseram respeito a omissões de intervenção. O número de procedimentos de queixa sobre armas e explosivos não ultrapassou a dezena (sendo certo, porém, que em comparação com o ano de 2014, registou-se um aumento para mais do dobro).

Não obstante, foi superior a 55, o número de procedimentos de queixas nos quais as forças policiais surgem como entidades visadas: a PSP foi visada em 43 situações, a GNR em 25, a Polícia Judiciária em quatro e, por fim, as polícias municipais em duas. Conclui-se, destarte, que existem queixas em que as forças policiais são as entidades visadas, mas que não versam sobre assuntos meramente policiais, prendendo-se antes essas queixas com matéria rodoviária.

Pelo segundo ano consecutivo, os procedimentos de queixa relativos aos registos e ao notariado não se situaram quantitativamente abaixo de todos os restantes temas tratados nesta unidade temática, tendo chegado aos 80. Nos procedimentos de queixa em que estava em causa a aplicação do direito registal e notarial – cujo principal visado é, em última análise, o IRN, I.P. –, assinala-se que 36 procedimentos de queixa versaram sobre registos, 11 sobre notariado, 24 sobre assuntos específicos do cartão de cidadão e os restantes nove sobre outras matérias.

Neste domínio específico, mencione-se ainda que este órgão do Estado tem sido confrontado com pedidos de intervenção que confrontam as vantagens dos meios técnicos e tecnológicos, que permitiram a criação do cartão de cidadão, com todas as suas amplas funcionalidades, e os riscos para o pleno exercício dos mais fundamentais direitos dos cidadãos, como seja o direito à reserva da vida privada.

Em 2015, do total de 7335 novos procedimentos abertos pelo Provedor de Justiça, perto de 14% correspondem aos distribuídos à unidade temática que trata das matérias referentes ao direito à Justiça e à segurança. É igualmente relevante a verificação de que cerca de 6% do total das queixas recebidas naquele ano incidiram nos atrasos judiciais.

Foram, igualmente, instruídos procedimentos de queixa que transitaram de anos precedentes (exatamente, 548 procedimentos movimentados em 2015, mas abertos anteriormente), o que permite concluir que, em termos gerais, naquela foram tramitados 1560 procedimentos de queixa.

Note-se, ainda, que 88 procedimentos de queixa relativos aos direitos das crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência foram também instruídos nesta unidade temática, circunstância que é justificada, principalmente, pela ligação estreita entre o exercício dos direitos destes grupos vulneráveis e as matérias judiciais (*v.g.*, nos casos em que decorrem ações de regulação das responsabilidades parentais ou de interdição e inabilitação). Saliente-se que, para melhor elucidar os queixosos, não raras vezes são estabelecidos contactos telefónicos com estes, à vez de serem usadas as tradicionais comunicações escritas. É o que sucede, por exemplo, quando as queixas se referem a matérias que carecem de explicações que envolvem conceitos muito técnicos. Este trabalho conta com a colaboração do Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID) na realização de

contactos, designadamente com as pessoas mais velhas e com queixosos com deficiência, assegurando-se, desse modo, instruções mais expeditas e comunicações mais informais.

Não obstante, em outros assuntos relativos aos grupos vulneráveis considera-se aconselhável a realização de uma instrução mais formal ou protocolar, como a que sucedeu a propósito de uma situação de saída não acompanhada de menor do território nacional. Naquela situação, foi requerida a intervenção do Provedor de Justiça junto do SEF, quanto à saída desacompanhada de uma criança, em voo internacional em zona intra-*Schengen*, com origem em aeroporto português, sem que tivesse sido apresentado documento de autorização de qualquer um dos progenitores. No decurso da instrução apurou-se que os voos entre países signatários do Acordo *Schengen* não eram alvo de controlo de fronteira, uma vez que o SEF não registava esse movimento, nem tão-pouco efetuava o controlo de fronteira aos cidadãos que utilizassem percursos dentro do espaço de aplicação daquela convenção. De facto, entendia aquele Serviço que, ainda que houvesse alguma oposição por parte de um dos progenitores à viagem do menor, a autoridade de fronteira não poderia ter impedido a respetiva saída, em virtude da inexistência de atuação no percurso utilizado.

Todavia, tendo presente o que estabelece o artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 138/2006, de 26 de julho — os menores, quando não forem acompanhados por quem exerça as responsabilidades parentais, só podem sair do território nacional, exibindo autorização para o efeito — e o que preconiza o n.º 4, do artigo 31.º, da Lei n.º 23/2007 de 4 de julho, na redação dada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, é recusada a saída do território português a menores estrangeiros residentes que viajem desacompanhados de quem exerça as responsabilidades parentais e não se encontrem munidos de autorização concedida pelo mesmo, legalmente certificada.

O Provedor de Justiça entendeu que todos os menores residentes legais em Portugal, que pretendam ausentar-se do país e viajem desacompanhados de ambos os progenitores, deverão exibir uma autorização de saída, emitida por quem exerça a responsabilidade parental, legalmente certificada. A autorização deve constar de documento escrito, datado e com a assinatura de quem exerce a responsabilidade parental legalmente certificada, conferindo ainda poderes de acompanhamento por parte de terceiros, também eles devidamente identificados.

Sem prejuízo do exposto, o Provedor de Justiça considerou que o superior interesse da criança justifica a introdução de mecanismos de carácter preventivo, suscetível de consubstanciar uma melhor tutela dos direitos dos menores, tendo sugerido que fosse ponderada a formalização de orientação escrita destinada a possibilitar que, nos voos realizados na denominada zona intra-*Schengen*, o controlo da saída ou entrada de menores desacompanhados, em território nacional, se processe pelas companhias aéreas intervenientes e, na eventualidade de ser identificada situação irregular, seja impedida a admissão do menor no voo, contactando-se a autoridade de fronteira.

A estreita ligação entre as dificuldades sentidas pelas pessoas que integram os chamados grupos vulneráveis – em primeira linha tratadas pelo N-CID – e as matérias a cargo desta unidade temática, explica também que, em procedimento nela instruído, o Provedor de Justiça tenha dirigido a Recomendação n.º 1/B/15⁽¹¹⁴⁾ ao Ministro da Economia, desta feita sobre matéria da atribuição do cartão de estacionamento para pessoas com deficiência. Estava, pois, em causa o pedido de atribuição de cartão de estacionamento a cidadão com deficiência global de 95%, com grau de incapacidade visual certificado por atestado médico de incapacidade multiuso, ao qual, muito embora lhe fosse reconhecido um contexto de mobilidade reduzida, foi recusado, por não reunir as condições enumeradas pelo legislador. Tendo por base o conceito legal de mobilidade reduzida, restritivo por fazer depender a atribuição do cartão de estacionamento do reconhecimento da condição de deficiente motor ou de multideficiência profunda, desde que nesta se verifique igualmente a deficiência motora, o Provedor de Justiça invocou, também, o direito comunitário, que prevê a emissão de documento de estacionamento para todos os cidadãos com deficiência suscetível de provocar uma mobilidade reduzida. Defendeu, ainda a adoção dos procedimentos necessários à alteração do Decreto-Lei n.º 307/2003, de 10 de dezembro, de forma a que a atribuição de cartão de estacionamento passe a contemplar, para além das duas categorias já existentes, também os cidadãos com deficiência visual de caráter permanente da qual resulte um grau de incapacidade igual ou superior a 95%. A resposta dada pelo Ministro da Economia cessante não foi positiva. Todavia, o Provedor de Justiça reiterou, já no início de 2016, a referida Recomendação junto do novo Ministro da Economia, a qual foi acatada.

Depois de terem sido recebidas diversas queixas sobre a recusa, pelas forças policiais, de entrega de comprovativo de denúncia aos interessados, o Provedor de Justiça formulou uma outra recomendação. As forças policiais alegavam não estar autorizadas a fornecer cópias ou transcrições de declarações, podendo somente fazer entrega de «termos de notificação». Foi dirigida a Recomendação n.º 1/A/15⁽¹¹⁵⁾ à Ministra da Administração Interna, no sentido de as forças de segurança passarem a entregar aquele documento aos cidadãos que apresentassem queixa, junto da PSP ou da GNR. Em síntese, o Provedor de Justiça defendeu que o direito à obtenção de um comprovativo de apresentação de queixa não se confunde com o direito à obtenção de um «certificado da denúncia», previsto no Código de Processo Penal, nem com o direito à obtenção de certidão, reprodução ou declaração autenticada dos documentos que constem dos processos, previsto no CPA e no diploma que regula o acesso aos documentos administrativos. Sublinha-se que a Recomendação foi, prontamente, acatada.

(114) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 142-148.

(115) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 139-142.

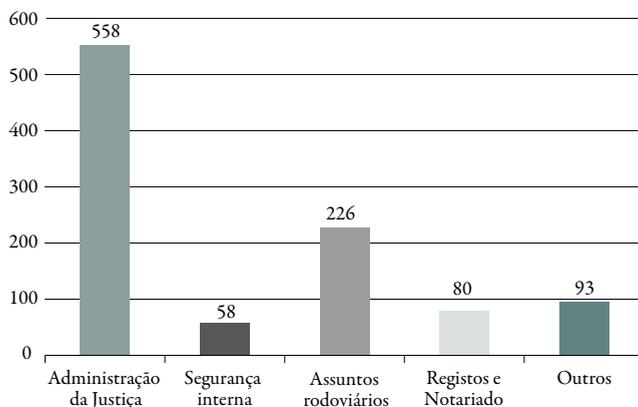
Feitas estas considerações gerais e em jeito de síntese, refira-se que, no ano de 2015, foram arquivados 1048 procedimentos de queixa, dos quais:

- a) Em 449 foi possível a reparação da ilegalidade ou da injustiça afetadas;
- b) Em 76 foi feito o encaminhamento dos queixosos, em cumprimento do disposto no n.º 1, do artigo 32.º, do EPJ;
- c) Foram formuladas 20 chamadas de atenção, ao abrigo do artigo 33.º do EPJ;
- d) Em 108 verificou-se a desistência, expressa ou tácita, da queixa;
- e) Nos restantes, concluiu-se pela improcedência das queixas.

De seguida, far-se-á uma análise mais circunstanciada dos grandes grupos de matérias agregadas na unidade temática que trata do direito à justiça e à segurança, os quais se encontram refletidos no gráfico *infra*. A sua observação permite concluir, desde logo, que, em 2015, mais de metade dos procedimentos de queixa distribuídos a esta unidade temática (55%) versaram sobre matérias atinentes à administração da Justiça. Seguem-se-lhe, por ordem decrescente, os procedimentos de queixa relativos a assuntos rodoviários (22%), a registos e notariado (8%) e, por fim, com 5%, os que versaram sobre questões de segurança interna, designadamente no tocante à atividade policial.

Gráfico XXII

Distribuição de procedimentos por matérias – Unidade temática 5



Administração da Justiça

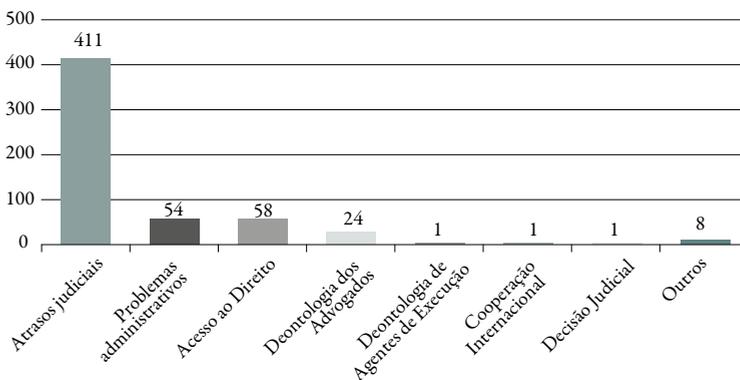
A matéria da administração da Justiça compreende, em termos quantitativos, quatro grandes segmentos: os atrasos, o acesso ao direito, a deontologia (dos advogados e dos agentes de execução) e questões diversas que se agrupam, para efeitos estatísticos, sob a designação genérica de «Problemas administrativos da Justiça». Como se compreende, a intervenção do Provedor de Justiça nesta matéria incide, maioritariamente, com fundamento em atrasos judiciais (em 2015 foram abertos 411 procedimentos de queixa sobre este assunto, isto é, 74% de todas as que se referem à administração da Justiça).

A atividade desenvolvida pelos agentes de execução motivou a apresentação de 119 queixas. Registe-se, porém, que, relativamente ao ano de 2014, ocorreu uma diminuição, na ordem dos 28%, das solicitações relativas a processos executivos e às penhoras que lhes estão associadas.

A protelação na decisão de pedidos de acesso ao direito e as decisões que os recusaram originaram 58 procedimentos de queixa (correspondendo a 10% dos procedimentos de queixa sobre administração da Justiça). Foram ainda abertos 24 procedimentos de queixa sobre a demora na conclusão dos processos disciplinares contra advogados.

Gráfico XXIII

Distribuição de procedimentos - Administração da Justiça



Questões atinentes a crianças ou jovens em situação de perigo (26) e ao pagamento da pensão de alimentos, especialmente através do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (9) foram, de igual jeito, em 2015, tratadas pelo Provedor de Justiça na

sequência das queixas que lhe são apresentadas. Nas circunstâncias referidas, mormente naquelas que tocam a efetivação do direito a alimentos, a demora na conclusão dos procedimentos administrativos acarreta prejuízos que não se cingem à questão estritamente financeira, mormente quando em causa está a subsistência de todo um agregado familiar ou, pelo menos, a sua capacidade para adquirir bens essenciais, como alimentos, roupas ou material escolar para as crianças.

A intervenção deste órgão do Estado é, outrossim, solicitada em diversas situações objeto de processo judicial pendente e sem infundada demora na prolação da decisão final. É o que sucede, por exemplo, nos casos de incumprimento de acordos de regulação de responsabilidades. Sublinhe-se, todavia, que o Provedor de Justiça não pode intervir em assuntos que estejam pendentes nas instâncias jurisdicionais, sob pena de violação dos princípios da independência dos tribunais e da prevalência das suas decisões sobre as de quaisquer outras autoridades, consagrados nos artigos 203.º e 205.º da CRP. Nestes casos, o Provedor de Justiça cuida de assegurar o devido encaminhamento dos queixosos, informando-os sobre o disposto no n.º 1, do artigo 41.º, da Lei n.º 141/2015, de 8 de setembro, que aprovou o Regime Geral do Processo Tutelar Cível, que permite requerer ao tribunal territorialmente competente as diligências necessárias para o cumprimento coercivo e a condenação dos remissos em multa e em indemnização a favor da(s) criança(s), do progenitor não faltoso ou de outro cuidador ou de todos. Caso o progenitor faltoso resida no estrangeiro – situação cada vez mais frequente dado o aumento dos fluxos da emigração portuguesa –, os pedidos relativos à cobrança de alimentos são regulados de acordo com o Regulamento (CE) n.º 4/2009 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução das decisões e à cooperação em matéria de obrigações alimentares. Importa sublinhar que, não obstante persistam diversas dificuldades para os interessados, são evidentes os benefícios que resultam, para os cidadãos, da circunstância de, por um lado, as decisões relativas às obrigações de alimentos num país da União Europeia terem passado, em regra, a ser executórias noutro Estado Membro e, por outro, da possibilidade de ser pedido apoio judiciário.

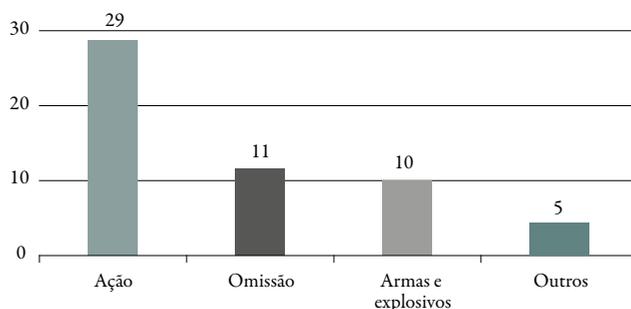
A intervenção do Provedor de Justiça, nestes procedimentos, desenvolve-se junto da Direção-Geral da Administração da Justiça, autoridade central responsável pela assistência às partes no estabelecimento e na cobrança de pensões de alimentos.

Segurança interna

No domínio da segurança interna, como já foi referido, a atuação das forças de segurança levou à instrução de 40 procedimentos no seio dos 55 abertos nesta temática. Já a matéria das armas e explosivos apenas justificou a abertura de 10 procedimentos de queixa.

Gráfico XXIV

Distribuição de procedimentos - Segurança interna



No tocante à atividade das forças policiais, verifica-se que a atuação destas entidades motiva um maior número de queixas (29) do que aquelas que resultam da omissão da sua intervenção (11). Todavia, há omissões que, pelos seus efeitos práticos, exigem do Provedor de Justiça o exercício do seu poder mais forte: o de recomendar. Foi o caso, anteriormente aludido, da recomendação para que as forças de segurança passassem a entregar comprovativos de denúncia aos cidadãos que apresentem queixas junto da PSP ou da GNR. A questão não é despicienda, na medida em que, de outra forma, os denunciantes não poderiam dispor de um comprovativo da participação que fizeram e do seu conteúdo concreto, razão pela qual não era suficiente a entrega de mera declaração relativa à denúncia apresentada. Este entendimento sustenta-se no artigo 81.º do CPA, que prevê que os interessados podem exigir recibo comprovativo da entrega dos requerimentos apresentados, o qual pode ser passado em duplicado ou em fotocópia do requerimento que o requerente apresente para esse fim. Fundamenta-se, também, no artigo 5.º da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e que prevê que o direito dos cidadãos ao acesso aos documentos administrativos compreende não só a possibilidade de obter a sua reprodução, mas também a faculdade de ser informado sobre a sua existência e conteúdo. Ao que foi dito, acresce a circunstância de o n.º 1, do artigo 19.º, do Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio, que determina medidas de modernização administrativa, prever a possibilidade de, sempre que solicitado, ser emitido recibo autenticado comprovativo da receção de documentos ou fotocópia dos mesmos, no qual se inscreverá a data e hora de entrega, se esta for relevante para o efeito, bem como a sua descrição. Por outro lado, também não basta, para garantir os direitos dos ofendidos, o mero encaminhamento para os órgãos de polícia criminal ou para o Ministério Público como meio para obter uma certidão da participação criminal apresentada, não só pelos custos que acarreta e o incómodo que implica, mas também pela injustificada dilação. Em conclusão, o Provedor de Justiça entendeu recomendar à Ministra da Administração

Interna que fossem dadas instruções às forças de segurança, no sentido de passar a ser entregue comprovativo de queixa criminal aos cidadãos que a apresentem junto da PSP ou da GNR, designadamente, mediante o fornecimento de fotocópia do documento escrito que tenham entregado ou de documento que reduza a escrito a denúncia oral. Esta recomendação foi prontamente acatada.

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, ficou claro que a matéria da segurança interna vai muito para além da atuação habitual das forças de segurança e da atividade policial em termos tradicionais, mais circunscrita à manutenção da ordem pública. Neste contexto faz sentido mencionar a intervenção do Provedor de Justiça junto da ANA Aeroportos de Portugal, S.A. relativamente aos procedimentos de controlo da bagagem de cabine. Esta intervenção resultou de uma queixa apresentada por causa atuação de um elemento da segurança do aeroporto de Lisboa, que abriu as malas de um passageiro sem ter obtido a prévia autorização e que produziu comentários alegadamente despropositados sobre os produtos de higiene pessoal transportados. Este órgão do Estado teve presente que, por um lado, na sequência dos referidos atentados, a aviação civil se tornou uma preocupação premente dos Estados, tendo o quadro regulador neste domínio conhecido uma expansão substancial, seja internamente seja através da cooperação multilateral ou de acordos internacionais. Por outro, a segurança da aviação civil tem por objetivo a salvaguarda e a proteção das pessoas e bens de forma permanente, atuando tanto na da prevenção de atos ilegais e lidando com eventuais situações de risco ou ameaça à segurança. Contudo, considerou que deve ser dada particular atenção à qualidade da formação ministrada aos elementos civis que fazem o controlo de segurança dos aeroportos nacionais, uma vez que, na situação que fora trazida ao conhecimento do Provedor de Justiça, haviam sido produzidos comentários desnecessários, em voz alta, sobre bens pessoais e íntimos do passageiro. Este comportamento pode ofender direitos fundamentais, como sejam o direito à reserva da intimidade da vida privada e, no limite, por em causa o princípio da dignidade da pessoa humana.

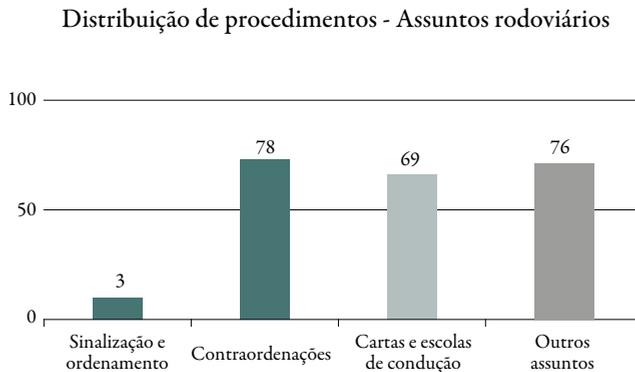
A este propósito, este órgão do Estado sublinhou que, durante o processo de rastreio de passageiros e de bagagem de cabina, os elementos de segurança do aeroporto devem respeitar os procedimentos adequados na interpelação daqueles, não podendo ignorar o contexto em que o fazem, nomeadamente a proximidade de outros passageiros, a existência de bens pessoais e íntimos daqueles e, mesmo, alguma compreensível ansiedade própria das limitações impostas pelos horários nos aeroportos e pelas atuais restrições de transporte. Em suma, devem os elementos da segurança abster-se de fazer considerações despropositas e desnecessárias sobre as pessoas e bens sujeitos a rastreio. O Provedor de Justiça sugeriu que as pessoas que executam ou são responsáveis pela execução do rastreio,

do controlo de acesso ou de outros controlos de segurança⁽¹¹⁶⁾ devem também ser advertidas para o impacto que a execução das medidas de proteção tem nos direitos fundamentais dos cidadãos.

Assuntos rodoviários

No domínio dos assuntos rodoviários, salienta-se que, no ano de 2015, generalizou-se o conhecimento e o recurso ao procedimento especial para o registo de propriedade de veículos adquiridos por contrato verbal de compra e venda, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 177/2014, de 15 de dezembro, e instituiu, em concomitância, um regime de apreensão de veículos daquele decorrente. A criação destes mecanismos legais procurou resolver as situações em que os cidadãos continuavam, para efeitos registais, a figurar como proprietários de veículos que já não lhes pertenciam e, em consequência, a serem notificados para o pagamento do respetivo IUC. Por conseguinte, a existência de uma resposta legal para o reiterado problema da não regularização do registo de propriedade dos veículos teve como resultado a diminuição do número de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça sobre esta matéria. Pode dizer-se que, finalmente, foi concluída com sucesso a intervenção do Provedor de Justiça que levou à formulação da Recomendação n.º 6/B/2012, dirigida ao Secretário de Estado dos Transportes e Comunicações.

Gráfico XXV



O gráfico *supra* permite verificar que a maioria das intervenções do Provedor de Justiça em matéria de assuntos rodoviários se faz junto do IMTT, I.P. e da ANSR. A interação

(116) Pessoas que, recorde-se, são recrutadas, formadas e, se necessário, certificadas de modo a assegurar que têm as habilitações e as competências necessárias para desempenhar as funções que lhes estão atribuídas, com vista a garantir um nível da segurança na aviação civil.

com estas entidades tem sido muito facilitada pela existência de protocolos informais de comunicação que permitem respostas céleres e simplificadas para os problemas expostos pelos cidadãos.

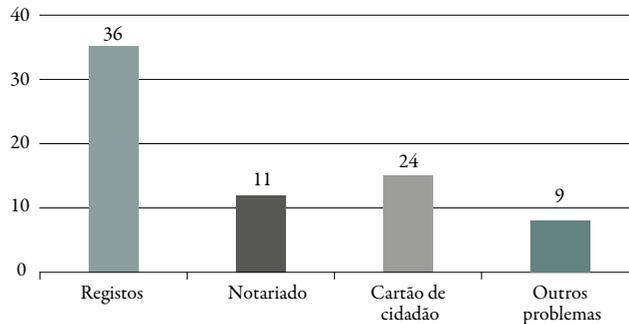
Relativamente às contraordenações rodoviárias, há ainda um número assinalável de pedidos para que o Provedor de Justiça intervenha na sequência de decisões administrativas desfavoráveis aos interessados. Contudo, nestes casos, este órgão do Estado elucida os queixosos que terão sido, oportunamente, notificados para, querendo, recorrer judicialmente, na eventualidade de discordarem das apreciações da ANSR.

Registos e notariado

Na questão relativa aos registos e notariado, como se pode observar no gráfico *infra*, as principais queixas apresentadas ao Provedor de Justiça, no ano de 2015, referiram-se a problemas registais (36), seguindo-se-lhes os assuntos relacionados com o cartão do cidadão (24) e os atinentes a atos notariais (11). Deste modo, são os atrasos do registo civil e os problemas derivados das limitações cadastrais, no registo predial, que fundamentam parte significativa dos procedimentos de queixa abertos.

Gráfico XXVI

Distribuição de procedimentos - Registos e notariado



Já no tocante aos problemas relacionados com o cartão do cidadão, persiste um número de queixas semelhante ao registado em 2014 (25). Nestes procedimentos de queixa são tratadas questões socialmente relevantes. A título exemplificativo, recorda-se o caso da reprodução daquele documento de identificação sem o consentimento dos interessados, o que levou a uma tomada de posição do Provedor de Justiça junto da Ministra da Justiça. Enquadrando a situação em termos gerais, importa referir que, já em 2003, este órgão do Estado havia sugerido à Secretária de Estado da Administração Pública que, tendo

presente o teor dos preceitos legais à data aplicáveis, e através dos meios que julgasse mais adequados e oportunos, difundisse «junto dos serviços da administração pública a informação pertinente sobre a ilegalidade da conservação em seu poder do Bilhete de Identidade, salvas as exceções previstas na lei, designadamente para controlo de visitantes». Essa sugestão foi acatada, dando origem à circular n.º 1/IGAP/2003.

Todavia, os procedimentos então colocados em crise não cessaram, apesar de a legislação persistir clara neste domínio. A Lei n.º 33/99, de 18 de maio, que regula a identificação civil e a emissão do bilhete de identidade de cidadão nacional, dispõe que a conferência de identidade que se mostre necessária a qualquer entidade, pública ou privada, efectua-se no momento da exibição do bilhete de identidade, o qual é imediatamente restituído após a confirmação. É também expressamente vedado reter ou conservar em seu poder bilhete de identidade de outrem, salvo nos casos expressamente previstos na lei ou mediante decisão de autoridade judiciária. De igual modo, o regime que cria o cartão de cidadão e que rege a sua emissão e utilização, aprovado pela Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, determina que a verificação de identidade que se mostre necessária a qualquer entidade, pública ou privada, não permite a retenção ou conservação do documento, salvo nos casos expressamente previstos na lei ou mediante decisão de autoridade judiciária, indo ainda mais longe: é igualmente interdita a mera reprodução do cartão de cidadão em fotocópia ou qualquer outro meio sem consentimento do titular, com ressalva dos casos expressamente previstos na lei ou mediante decisão de autoridade judiciária. Do mesmo passo, a retenção ou a conservação de cartão de cidadão alheio constitui contraordenação punível com coima.

O desrespeito pelas disposições aplicáveis é, contudo, generalizado. Exemplo disso são os guias práticos disponibilizados pelo ISS, I.P., que referem expressamente a exigência de fotocópia de documento de identificação válido (cartão de cidadão, bilhete de identidade ou passaporte) para determinados procedimentos, sem menção de alternativas para os casos em que seja recusado o consentimento.

O Provedor de Justiça ouviu diversas entidades, sendo relevante notar que o Banco de Portugal esclareceu que tem procedido ao encerramento de reclamações em que se suscitem questões desta natureza, por concluir que as instituições de crédito que exigem fotocópia de documento de identificação válida estão a atuar em observância dos deveres a cujo cumprimento estão adstritas, no âmbito da prevenção do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e do financiamento do terrorismo.

Reconhecendo que a questão é complexa, o Provedor de Justiça considerou ser ajustado ponderar sobre a pertinência da manutenção da proibição atualmente constante da lei, atentas as funcionalidades disponíveis no cartão de cidadão, designadamente para efeitos de comprovação e autenticação. Caso se concluísse pela pertinência do atual quadro normativo, importaria criar mecanismos legais que, por um lado, permitissem aos cidadãos defender-se da exigência ilegal de reprodução dos seus documentos de identificação, sem com isso verem impedido ou retardado o exercício dos seus direitos. Por outro lado,

prever-se-ia sanção adequada para os casos de infração às normas legais. Havendo notícia de que se encontrava em processo de revisão a citada Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, o Provedor de Justiça chamou a atenção da Ministra da Justiça para as situações reclamadas, sugerindo, do mesmo modo, que as possíveis soluções fossem tidas em conta no procedimento em curso de revisão do regime que cria o cartão de cidadão e rege a sua emissão e utilização.

Este debate não esgotou, porém, as intervenções do Provedor de Justiça junto da Ministra da Justiça relativamente à polifacetada matéria do cartão de cidadão. É o que demonstraram os procedimentos que incidiram sobre o direito ao segredo de identidade nos casos de adoção plena, a propósito da possibilidade de atribuição de novo número de identificação civil. O Provedor de Justiça teve presente as diversas queixas recebidas de pais adotantes, quanto à impossibilidade de assegurar o segredo de identidade dos adotados e preservar, desse modo, a intimidade da vida da nova família, face aos procedimentos fixados tanto em sede de registo civil, como nos relativos à AT, à Segurança Social ou ao Serviço Nacional de Saúde (SNS). O decurso do procedimento legislativo atrás referido, de alteração à Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, levou o Provedor de Justiça a sugerir, também, que a nova solução normativa passasse a contemplar não apenas a possibilidade de atribuição de um novo do número de identificação civil, mas também dos números identificação fiscal, de segurança social e de utente do SNS, relativamente aos quais se verificavam também os problemas de sigilo anteriormente descritos.

Boas práticas e apreciação final

Em primeiro lugar, destaca-se a muito boa colaboração prestada pelo Conselho Superior da Magistratura, pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e pelo Conselho Superior do Ministério Público.

Os protocolos de cooperação estabelecidos com o ISS, I.P., com o IMTT, I.P., e com a ANSR mantêm-se em vigor, o que tem permitido resolver as questões com informalidade e celeridade. Realce-se, também, a boa colaboração com o IRN, I.P.

A título de boas práticas, é justo fazer referência a um caso de erro no levantamento de auto de contraordenação rodoviária, para sublinhar, não o problema, mas a reação ao mesmo. O agente que cometeu a falha, e o corpo policial em nome do qual ele atuou (no caso, a PSP), trataram de resolver o caso, comunicando diretamente com o cidadão afetado, explicando-lhe o sucedido e apresentando um pedido de desculpas. Na certeza de que nenhum servidor do Estado está livre de cometer erros, o imediato e franco reconhecimento da falha, por um lado, e a pronta resolução da situação que involuntariamente foi criada ao cidadão, por outro, constituem motivo de satisfação, por demonstrarem o seu bom funcionamento, mesmo em circunstâncias adversas.

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

Esta unidade temática procede ao tratamento dos procedimentos que incidam sobre questões relativas aos direitos à saúde, à educação, ao direito dos estrangeiros, ao vínculo da nacionalidade e ao sistema penitenciário. De igual modo e de forma subsidiária em relação às demais unidades temáticas, são tratadas outras questões relativas aos direitos, liberdades e garantias, com especial relevo para o acesso à informação, à proteção de dados e à liberdade de acesso e exercício de profissão. São também apreciadas nesta unidade temática as solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça para que exerça as suas competências de iniciativa de fiscalização sucessiva da constitucionalidade ou da legalidade de normas, assim como de verificação da inconstitucionalidade por omissão.

Quadro 17

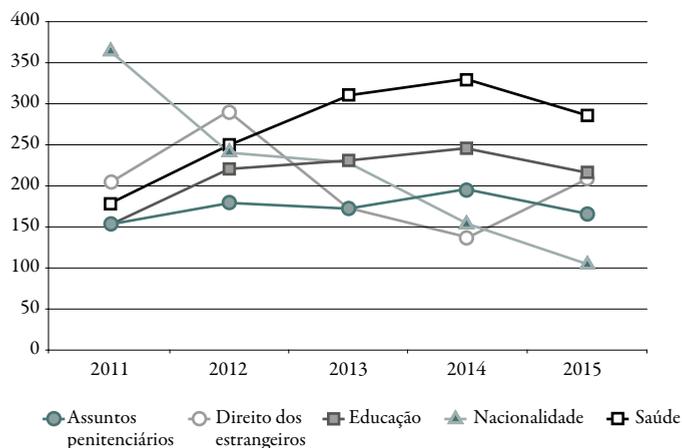
Distribuição de procedimentos por matérias – Unidade temática 6

Assuntos político-constitucionais	21
Ciência	9
Comunicação social	3
Direitos, liberdades e garantias	50
Educação	220
Pré-escolar	12
1.º ciclo do ensino básico	29
2.º e 3.º ciclos do ensino básico	39
Ensino secundário	30
Ensino superior	92
Diversos	18
Direito dos estrangeiros	211
Atrasos	154
Substância	55
Outros	2
Fiscalização da constitucionalidade	44
Nacionalidade	106
Atrasos	81
Substância	21
Outros	4
Assuntos penitenciários	168
Alimentação	4

Alojamento	2
Correspondência / telefone	6
Flexibilização	4
Ocupação	6
Organização do estabelecimento prisional	7
Saúde	31
Segurança e disciplina	22
Transferência	41
Violência	6
Visitas	10
Outros	29
Saúde	289
Serviço nacional de saúde	39
Taxas moderadoras	53
Subsistemas	51
Prestação de cuidados	47
Instalações	3
Socorro e transporte de doentes	8
Procedimentos administrativos	38
Fiscalização e regulação	14
Medicamentos	25
Outros	11
Diversos	7
Total	1128

Em uma perspetiva global, regista-se uma diminuição dos procedimentos, em cerca de 10%, face ao ano anterior. Como resulta do gráfico *infra*, assinala-se, em termos absolutos, uma descida mais acentuada nos procedimentos de queixa sobre a nacionalidade (menos 31%). Em sentido inverso, é de assinalar o recrudescimento, mas por razões conjunturais adiante explicitadas, do número de queixas sobre a entrada e permanência em Portugal de cidadãos estrangeiros. Refira-se ainda que as matérias com crescimento mais significativo nos últimos anos – designadamente as atinentes à educação, à saúde e aos assuntos penitenciários – sofreram uma evolução compatível com a situação globalmente verificada (respetivamente, com menos 11%, 14% e 14%). Salienta-se, de igual modo, que as questões de inconstitucionalidade foram objeto de redução em, aproximadamente, 38%.

Distribuição de procedimentos por matérias – Unidade temática 6



Foram arquivados 931 procedimentos de queixa, assim distribuídos em termos de fundamento:

a) Em 382 casos (41%) concluiu-se pela procedência, total ou parcial, da pretensão do queixoso, obtendo-se a satisfação da mesma (ocorrendo um ligeiro aumento proporcional, face aos anos anteriores);

b) Em 313 casos (34%) não foi possível acompanhar a pretensão do queixoso ou concluiu-se pela impossibilidade de outras diligências;

c) Em 136 casos (15%) 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;

d) Em 61 casos (7%), na inviabilidade de outra atuação, concluiu-se pela formulação de chamada de atenção à entidade visada;

e) Em 10 casos (1%) ocorreu desistência expressa ou tácita do queixoso;

f) Em 26 casos verificou-se o arquivamento sumário;

g) Nos restantes 3 casos, a apreciação dos respetivos procedimentos foi concluída com emissão de recomendação.

No âmbito da instrução dos procedimentos de queixa, foram realizadas diversas visitas a estabelecimentos prisionais, de saúde e de ensino, como adiante se explicitará.

Valorações de constitucionalidade

O número de queixas recebidas que, de modo direto, instavam o Provedor de Justiça para que exercesse o poder de iniciativa de fiscalização da constitucionalidade sofreu, após vários anos de forte crescimento e da estabilização ocorrida em 2014, descida significativa (menos 38%), com particular ênfase no quase desaparecimento da litigiosidade que, nos anos antecedentes, decorreu da aprovação do Orçamento do Estado. Em número absoluto, o valor registado em 2015 apenas supera o ocorrido em 2011.

Em nenhum dos casos que foram apreciados durante o ano de 2015 se entendeu requerer, junto do Tribunal Constitucional, a fiscalização da constitucionalidade ou legalidade de normas.

Durante 2015, todavia, foram publicados três acórdãos do Tribunal Constitucional, dando resposta a iniciativas pretéritas do Provedor de Justiça. Em dois dos processos foi dado provimento ao pedido. Assim, o acórdão n.º 141/2015⁽¹¹⁷⁾ veio declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da alínea a), do n.º 1, do artigo 6.º, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, na parte em que determinava, para cidadãos portugueses, o cumprimento de um período mínimo de um ano de residência em Portugal para acesso ao rendimento social de inserção. De igual jeito, foi feita a mesma declaração quanto ao n.º 4, do artigo 6.º, da mesma Lei, na parte em que estendia o citado requisito aos membros do agregado familiar do requerente de rendimento social de inserção naquelas condições.⁽¹¹⁸⁾

Por sua vez, o acórdão n.º 2015⁽¹¹⁹⁾/494 declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas da alínea b), do n.º 3, e do n.º 6, do artigo 364.º da LGTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na medida em que conferiam legitimidade aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração pública para celebrar e assinar acordos coletivos de empregador público, no âmbito da administração local autárquica.⁽¹²⁰⁾

Por fim, o acórdão n.º 576/2015⁽¹²¹⁾ não declarou a inconstitucionalidade da alínea r), do n.º 9, do artigo 2.º, da Lei n.º 2014/75, de 12 de setembro, na parte em que determinava

(117) Publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 16 de março de 2015, consultável em <https://dre.pt/application/file/66761357>

(118) O pedido foi publicado no *Relatório à Assembleia da República 2014. Anexo: Tomadas de Posição*, p. 206 e ss.

(119) Publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 22 de outubro de 2015, consultável em <https://dre.pt/application/file/70762326>

(120) O pedido foi publicado no *Relatório à Assembleia da República 2014. Anexo: Tomadas de Posição*, p. 222 e ss.

(121) Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de dezembro de 2015, consultável em <https://dre.pt/application/file/72796954>

a redução remuneratória aos trabalhadores das empresas de capital maioritariamente público.⁽¹²²⁾

Apesar de não se ter suscitado qualquer iniciativa junto do Tribunal Constitucional, foram prosseguidos outros modos de atuação, quando tal se considerou adequado. É disso exemplo, a reiteração, junto dos Ministérios da Justiça e da Administração Interna, da apreciação dos limites etários mínimos para ingresso, respetivamente, na Polícia Judiciária e na PSP.⁽¹²³⁾

Foi novamente recebida uma queixa onde se arguia a inconstitucionalidade das soluções normativas constantes da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho,⁽¹²⁴⁾ por este diploma, ao revogar o Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro, promover o afastamento, por regra, dos não arquitetos do exercício de atividade profissional progressiva. Manteve-se a decisão de não provimento, tendo-se em conta o regime transitório consagrado naquela lei. Foi focada a situação vivida por vários licenciados em Engenharia Civil, de instituições e cursos específicos, ao ser-lhes negado direito que, por intervenção do Estado português, lhes era reconhecido no demais espaço europeu. Por conseguinte, o Provedor de Justiça entendeu recomendar à Assembleia da República a tomada das providências necessárias ao reconhecimento dessas mesmas competências em território nacional.⁽¹²⁵⁾

Em uma outra situação objeto de queixa, existindo aliás decisão concordante tomada pelo Tribunal Constitucional em fiscalização concreta, arguia-se a necessidade de ser suscitada a fiscalização de normas, contidas em diplomas do Governo, que fixavam a competência de tribunais, para o conhecimento de litígios atinentes a programas de ajudas financeiras no domínio da agricultura. Não discutindo a conclusão que apontava o vício de inconstitucionalidade orgânica, por violação da reserva de competência da Assembleia da República, dirigiu-se chamada de atenção à Ministra da Agricultura e do Mar, ponderando-se a necessidade de iniciativa que corrigisse a situação descrita. A resposta recebida deu conta da superação prática da questão, pelo fechamento dos programas em causa e reduzido número de processos ainda pendentes, desde 2003, não se infringindo a solução sufragada pelo Tribunal Constitucional.

De entre as outras situações em que o Provedor de Justiça concluiu não formular pedido perante o Tribunal Constitucional, refere-se, a título de exemplo, o caso atinente ao aumento do número de anos de permanência vinculada nas Forças Armadas, para

(122) O pedido formulado em 2014 reiterava anterior iniciativa, cujo conhecimento tinha ficado prejudicado pela declaração de inconstitucionalidade *in totum* da norma que estabelecia as reduções remuneratórias no setor público, pelo acórdão n.º 413/2014. Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014. Anexo: Tomadas de Posição*, p. 214 e ss.

(123) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2011*, p. 86.

(124) Cf. *Relatório à Assembleia da República de 2010*, p. 46. A questão foi reavivada pela decorrência do período transitório e a primeira revisão deste diploma, pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho.

(125) Cf. Recomendação n.º 2/B/2015, *Tomadas de Posição 2015*, pp. 167-182.

oficiais piloto-aviadores⁽¹²⁶⁾, bem como a solução constante da Portaria n.º 112/2014, de 23 de maio, no que respeitava ao exercício de funções relativas à saúde laboral por médicos de família, em serviço nos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES), considerando-se a mesma não inovatória.

Por fim, refira-se que foi apresentada uma queixa que, não obstante qualificada como sendo de inconstitucionalidade, sobressaía, na verdade, uma omissão ilegal. Na conclusão do respetivo procedimento⁽¹²⁷⁾, foi tomada posição junto do Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar, do XIX Governo Constitucional chamando a atenção para a necessidade de suprimento do dever de regulamentar o modo de posicionamento remuneratório, no ingresso na carreira docente, dos docentes abrangidos pelo disposto no n.º 3 do artigo 36.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário. Ou seja, considerando como relevante o «tempo de serviço prestado em funções docentes e classificado com a menção qualitativa mínima de Bom, independentemente do título jurídico da relação de trabalho subordinado», mas «em termos a definir por portaria».

Nacionalidade

A tendência, já anteriormente verificada, de diminuição de queixas sobre questões relacionadas com a nacionalidade manteve-se em 2015. De um máximo de 390 queixas, registado em 2010, apenas 106 foram recebidas em 2015, a que corresponde uma redução de 31% face ao ano anterior.

Para essa redução contribuem dois fatores. Em primeiro lugar, é de notar o quase desaparecimento de queixas respeitantes a pessoas oriundas do ex-Estado Português da Índia. Se em 2010, o número de tais queixas ascendeu a 325, em 2015, foram apenas 21 as queixas recebidas com essa conformação. Em segundo lugar, foi evidente o acréscimo verificado em anos próximos por via do aumento de pedidos de naturalização – completando-se o período de seis anos de residência regular, por regra exigido pelo n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade – em virtude do movimento migratório registado nas últimas décadas. Esse mesmo movimento migratório – claramente atenuado nos últimos anos, como no que respeita às queixas apresentadas ao Provedor de Justiça também relevam os números, *v.g.*, atinentes à concessão de vistos – propiciará que um número proporcionalmente menor de cidadãos veja só agora, ou nos anos mais imediatamente anteriores, cumpridos aqueles seis anos de residência regular. Assim sendo, a quebra registada sentiu-se nas situações que tiveram por causa a nacionalidade por atribuição, assim como aquelas relativas à nacionalidade por naturalização. Neste último caso, os procedimentos de queixa, por

(126) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 204-211.

(127) Procedimento de queixa Q-2948/13.

atraso, desceram de 78 para 65 (menos 17%) e os procedimentos de queixa respeitantes a aspetos substantivos daquele regime desceram de 32 para 9 (menos 72%).

Manteve-se a proporção, de cerca de $\frac{1}{4}$, dos procedimentos de queixas sobre aspetos substantivos. De entre estas questões, é de destacar a intervenção ocorrida junto do IRN, I.P., a respeito do modo como era entendido o requisito de residência legal em território português, há pelo menos seis anos, para aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização. O caso concreto que suscitou esta intervenção foi o de uma cidadã estrangeira, residente em Portugal em 2002, conforme atestado pelo SEF. Todavia, o requerimento de naturalização tinha sido negado pelos serviços de registo civil, alegando-se não ter sido feita prova da efetividade daquela residência e invocando-se o conhecimento de ausências da interessada, mais ou menos prolongadas, do território nacional. O Provedor de Justiça considerou que, *in casu*, as ausências registadas não tinham excedido os prazos máximos legalmente estabelecidos, em termos que fizessem perigar a validade das autorizações de residência concedidas. Entendeu, de igual modo, que o requisito de residência estabelecido pela Lei da Nacionalidade não podia exigir a proibição de qualquer ausência do território nacional, durante o período em causa. E defendeu que cabia ao SEF valorar, à luz da lei que regula a entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em Portugal, a observância do requisito de residência. O IRN, I.P. aceitou a posição do Provedor de Justiça, quer para o caso concreto quer para situações idêntica.⁽¹²⁸⁾

As entidades visadas mais solicitadas, nomeadamente a Conservatória dos Registos Centrais e alguns outros serviços de Registo Civil, com relevo para os de Lisboa, têm mantido a boa colaboração habitual, com recurso às vias mais rápidas e desburocratizadas de comunicação. Interessando muitas vezes o desbloqueamento da resposta por outras entidades públicas, a colaboração do SEF, da Direção de Serviços de Identificação Criminal da Direção-Geral da Administração da Justiça e da Polícia Judiciária tem permanecido positiva, quando questionados pelo Provedor de Justiça.

Por fim, assinala-se que, mimetizando as dificuldades sentidas na finalização dos processos de naturalização, ocorridas no final de 2014 por exoneração do Presidente do IRN, I.P., o final de 2015 viu ocorrer nova caducidade da delegação de poderes existente, desta feita, pela sucessiva posse dos XX e XXI Governos Constitucionais. Esta situação só foi superada no início de 2016. Compreendendo-se a escassa utilidade prática que teria o prosseguimento normal dos procedimentos, na falta de delegação eficaz, é de ponderar o aprimoramento, em futuros casos similares, da comunicação com os interessados diretamente afetados, isto é, aqueles cidadãos que, conhecendo o deferimento dos seus pedidos, ainda não lograram obter o termo do procedimento, com a feitura do registo de nascimento.

(128) Procedimento de queixa Q-3189/14.

Em sentido inverso à generalidade das matérias tratadas nesta unidade temática, o número de procedimentos de queixa sobre direito dos estrangeiros cresceu cerca de 50% face ao ano de 2014, voltando a superar as duas centenas. Seria estulto, todavia, vislumbrar neste dado quantitativo algum indício que, a contraciclo com a realidade migratória vivida nos últimos anos, pudesse apresentar realidade qualitativamente distinta, designadamente da que se registou nos últimos relatórios. Assim, a análise mais fina dos dados demonstra, qualitativa como quantitativamente, uma grande aproximação àqueles que se registaram em 2014⁽¹²⁹⁾, até com sinalização de menor pressão migratória. Disto poderá ser exemplificativa a quebra, de 30 para 18, do número de procedimentos de queixa respeitantes à concessão de visto, quer por atraso (8), quer pelos motivos da sua recusa (10).

Desvende-se, assim, que o aumento inicialmente patenteado se deve, por completo, ao surgimento de um número significativo de queixas que foram apresentadas por cidadãos estrangeiros que pretenderam beneficiar do regime de concessão de autorização de residência para atividade de investimento. Na sua totalidade, estando em causa a morosidade na conclusão dos procedimentos, as vicissitudes publicamente conhecidas contribuíram para a criação de uma grande bolsa de pendências, cujo esclarecimento, tanto em geral como nas situações concretamente expostas ao Provedor de Justiça, foi sendo efetuado, em contato estreito e informal com as estruturas do SEF.

A colaboração prestada pelo SEF, quer nos serviços centrais, quer nas direções regionais e delegações mais frequentemente visadas, continuou boa e célere.

À mencionada diminuição do número de procedimentos de queixa sobre concessão de vistos acresce a superação da situação narrada em anterior relatório, sobre o funcionamento da representação consular em Dacar.⁽¹³⁰⁾ Efetuada reunião com os responsáveis da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, conseguiu-se resolver a grande maioria das situações pendentes.

É, por fim, de assinalar a colaboração, a maior parte das vezes não explicitada mas imanente, que é assegurada entre o Provedor de Justiça e os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante ou os Centros Locais, no quadro das competências de cada entidade, em prol da defesa dos direitos dos cidadãos migrantes. Esta cooperação insere-se no quadro do protocolo vigente entre o Provedor de Justiça e o Alto-Comissariado para as Migrações.⁽¹³¹⁾

(129) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014*, p. 124.

(130) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014*, p. 125.

(131) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2012*, p. 132.

Educação

O número de queixas recebidas sobre o sistema educativo desceu cerca de 10% face a 2014, assim regressando, em números absolutos, ao quantitativo registado em 2012. Esta descida regista-se, na totalidade, no ensino básico, ocorrendo manutenção do número de queixas sobre educação pré-escolar e, mesmo, crescimento no caso dos ensinos secundário e superior.

Embora não tenha tido conclusão neste ano, importa salientar, pela relevância da matéria, o recebimento de queixa subscrita por importante grupo de cidadãos a respeito do regime aplicável aos manuais escolares e do modo da sua aplicação e fiscalização.⁽¹³²⁾

As queixas na educação pré-escolar, qualitativamente, incidiram, em particular, no processo de matrícula e obtenção de vaga, bem como na disponibilização de apoios a crianças com necessidades educativas especiais ou mesmo discriminação no acesso a atividades de tempos livres. Este último caso, explicado pela ausência de recursos humanos especializados, foi superado após contato com o município respetivo.

Nos vários ciclos do ensino básico, nos quais se concentra a descida global do número de queixas, é de notar as situações relativas a instalações, designadamente em condições de segurança e de acessibilidade, mantendo-se os problemas relacionados com o desenrolar do processo de obtenção de vaga e de matrícula ou da sua renovação. A respeito desta última questão, teve-se conhecimento de situações de erro na aplicação, por alguns agrupamentos de escolas, dos critérios estabelecidos no artigo 10.º do Despacho n.º 5048-B/2013, de 12 de abril, incidindo na interpretação da 3.ª prioridade, a qual beneficiava quem tivesse, no ano anterior, frequentado o mesmo estabelecimento em que ora requeria matrícula ou a sua renovação. O erro apontado consistia na confusão desta prioridade com a sétima – esta abarcando os alunos que tivessem frequentado outro estabelecimento do mesmo agrupamento de escolas –, amalgamando os dois conceitos. Preferindo-se o critério vigente, que se manteve, alertou-se o Governo para a necessidade de assegurar a aplicação uniforme do mesmo. Esta posição foi acatada pela publicação do Despacho Normativo n.º 7-B/2015, de 7 de maio.⁽¹³³⁾

No plano social, referencia-se a ocorrência de diversas intervenções, com sucesso na sua maior parte, junto de alguns municípios que, nas refeições escolares, praticam preços superiores ao que resulta do enquadramento normativo vigente.⁽¹³⁴⁾

No transporte escolar, assinalou-se a conduta, sem base regulamentar e contrária aos interesses dos estudantes e suas famílias, por parte do Município de Cascais, ao concentrar a concessão de apoio pecuniário para aquisição dos títulos de transporte apenas em

(132) Procedimento de queixa Q-5339/15

(133) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 194-196.

(134) Dando-se exemplo de resolução favorável com o Município de Braga (procedimento de queixa Q-7158/14).

alguns meses e na segunda metade do ano letivo. O Provedor de Justiça considerou que, em termos substantivos, tal solução dificultava a gestão do orçamento familiar, normalmente de base mensal, isto para além de desconsiderar o esforço financeiro suplementar que cumulativamente era exigido no arranque do ano letivo, com a aquisição dos manuais escolares e de outros materiais necessários. Embora sem resposta formal até ao final de 2015, as informações recolhidas apontam para uma solução favorável, embora só a partir do próximo ano letivo.⁽¹³⁵⁾

As queixas relacionadas com a afetação de recursos, em sede de educação especial, persistiram no ano findo. A intervenção do Provedor de Justiça consistiu, essencialmente, em motivar o aprofundamento da reflexão e explicitação dos critérios seguidos, por vezes resultando no reconhecimento de incorreções na avaliação feita anteriormente. Foi, pois, o que sucedeu no caso de duas crianças, a quem tinham sido reduzidos substancialmente os apoios anteriormente recebidos, designadamente reduzindo a trinta minutos de terapia da fala e de reabilitação psico-motora, o que, por parecer técnico de proximidade, estava apontado para um conjunto mais vasto de terapias, como sejam o apoio em psicologia, terapia ocupacional e outras. Ouvida a Direção Regional de Lisboa e Vale do Tejo da DGEE, reconheceu a mesma dever ser aumentada a atribuição de apoios terapêuticos.⁽¹³⁶⁾

Tendo sido detetadas, em diversas situações, deficiências na afetação de técnicos de intervenção local no âmbito do funcionamento do Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), em termos transversais a todo o território, mereceram especial preocupação os casos em os grupos/turma PIEF não chegaram, sequer, a entrar em funcionamento, por falta dos recursos humanos mínimos. Tratando-se o projeto em causa de medida de combate ao abandono, absentismo e insucesso escolar precoce, em uma lógica de promoção da inclusão e cidadania das crianças e jovens, sublinhou-se ao Governo a necessidade de ser prestada especial atenção à célere conclusão dos procedimentos necessários à afetação dos recursos em falta.⁽¹³⁷⁾

No ano de 2015 não se registou modificação do perfil de queixas relativas ao ensino secundário. Predominaram as queixas sobre a avaliação em exame, mas despontando mais, acompanhando os níveis inferiores, a questão da dificuldade de obtenção de vaga e do modo como se acede à colocação em determinada escola. Em alguns casos, a pretensão de determinada escola foi justificada com a vontade de frequência de certa disciplina, possibilitando, com a realização de exame nacional como prova de ingresso, o alargamento do leque de opções para a continuação de estudos superiores. Em outros casos, como o ocorrido na Escola Secundária José Falcão, em Coimbra, argumentava-se existir número suficiente de alunos para a oferta da disciplina de História B. Tendo igualmente

(135) Procedimento de queixa Q-6079/15.

(136) Procedimento de queixa Q-6347/15.

(137) Procedimento de queixa Q-7878/14.

em consideração a invocada existência de pessoal docente para, sem aumento de custos, propiciar o funcionamento dessa disciplina, foram efetuadas diligências informais, com sucesso, junto da Direção de Serviços da Região Centro da DGEE.⁽¹³⁸⁾

A mesma abordagem informal, com contacto direto com as entidades públicas envolvidas, foi utilizada na resolução de uma situação com contornos pouco claros, mas de que ressaltava a situação de abandono escolar por jovem que devia estar a frequentar o ensino secundário. Verificada a conduta adotada pela escola em que se encontrava a aluna matriculada, designadamente com elaboração de Plano de Recuperação das Aprendizagens que ajudaria a retoma do percurso escolar, veiculou-se essa informação à família, propiciando um encontro pessoal com os responsáveis educativos que permitiu o regresso da interessada.⁽¹³⁹⁾

No ensino superior, ocorreu subida do número de queixas sobre avaliação, sempre de mais melindroso tratamento pelas dimensões científica e pedagógica subjacentes, bem como, em lugar paralelo, das situações respeitantes a equivalência ou reconhecimento de graus. Manteve-se elevado o número de queixas sobre a ação social e as propinas. Neste último caso, e reiterando o que se viveu em anos anteriores, por via da cobrança efetuada, muitas vezes já em sede de execução fiscal, a ex-alunos que erradamente consideraram que a sua desistência (muitas vezes nem formalizada) equivalia à exoneração do remanescente do valor anualmente fixado. Exemplificando com duas situações ocorridas durante 2015, indica-se a demora, do Instituto Politécnico de Lisboa, na tramitação de processos para concessão de equivalência, o que motivou uma chamada de atenção ao respetivo Presidente⁽¹⁴⁰⁾, bem como a superação de discriminação indevidamente praticada pelo Instituto Politécnico de Beja na certificação da licenciatura em Solicitadoria, indicando se o percurso curricular tinha sido efetuado em regime presencial ou em ensino à distância. Para além de se ter apurado não existir qualquer diversidade de plano de estudos, conteúdos programáticos e avaliação, considerou-se, em qualquer caso, que a única denominação do grau passível de ser utilizada seria a constante da decisão de criação do mesmo, *in casu*, o Despacho n.º 13327/2009, de 5 de junho. O Provedor de Justiça chamou a atenção do respetivo Presidente para que a certificação emitida se cingisse à denominação do grau, sem menção do regime de frequência concretamente seguido por cada interessado. Esta tomada de posição foi prontamente acatada.⁽¹⁴¹⁾

Em situação charneira entre o acesso à educação e o direito à saúde, verificou-se o caso de uma jovem com patologia mental que alegadamente se encontrava sem frequentar a escolaridade obrigatória, invocando-se o deficiente funcionamento da instituição

(138) Procedimento de queixa Q-4789/15.

(139) Procedimento de queixa Q-0249/15.

(140) Procedimento de queixa Q-2324/15.

(141) Procedimento de queixa Q-7370/14.

particular de solidariedade social que a acolhia. Visitadas as instalações da mesma, foi apreciado o modo como estava em curso o estabelecimento e com processo articulado com os Ministérios da Educação e Ciência e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. Confirmou-se a demora na concretização do apoio, por docente de ensino especial e em regime de ensino à distância, quer no processo de designação daquele, quer no de instalação do sistema informático imprescindível para o efeito pretendido. Verificou-se que, iniciando-se em breves dias o funcionamento do projeto educativo em causa, tinham as beneficiárias sido apoiadas, desde o início do ano letivo, por psicólogos, também em termos escolares, com elaboração de fichas de trabalho e de diagnóstico, de acordo com cada caso, bem como, mais tarde, por docente do ensino básico, com apoio diário entre as 10 horas e as 18 horas.⁽¹⁴²⁾

Em 2015 foram visitados sete estabelecimentos de ensino, assim quase que duplicando o número registado no ano anterior, sendo dois jardins-de-infância, duas escolas do 1.º ciclo, uma escola do 2.º e 3.ª ciclos do Ensino Básico, uma escola secundária e o Colégio Militar. Neste último caso, para verificação do modo como tinha decorrido a modificação, de estrutura e de funcionamento, do mesmo para unidade de ensino mista.

Saúde

Também no domínio das questões de saúde foi sentida uma quebra no número de queixas de 14%. Não obstante, o seu número absoluto foi apenas inferior ao verificado nos dois anos precedentes.

Em termos qualitativos, foram suscitadas mais questões de relacionamento com unidades de cuidados de saúde primários, em geral relacionadas com o acesso e a falta de inscrição em lista de médico de família. Os problemas de articulação com a rede hospitalar desceram para metade do ocorrido em 2014. Todavia, tem sido sentida, com frequência, a necessidade de frisar, quer às unidades de saúde, quer às estruturas regionais de coordenação, a necessidade de se desconsiderar qualquer fronteira organizatória em caso de incapacidade de resposta da área geográfica de residência do utente. Foi o caso, por exemplo, do acesso a cuidados de oftalmologia e otorrinolaringologia.⁽¹⁴³⁾

A prestação de cuidados motivou menos queixas, diretamente apresentadas, visando as unidades prestadoras. Contudo, em compensação, aumentaram as queixas contra os organismos de fiscalização e regulação, assim supondo a excussão destes meios de garantia, previamente à apresentação de queixa ao Provedor de Justiça.

Retomando situação já objeto de atenção em anos anteriores, foi de novo focada a situação vivida pelas crianças que, em tempo oportuno, tinham sido encaminhadas para

(142) Procedimento de queixa Q-1104/15.

(143) Procedimentos de queixa Q-3808/15 e Q-2113/15.

o Hospital da Cruz Vermelha, para recebimento de cuidados de cardiologia pediátrica. Tendo a relação contratual subjacente cessado, por intervenção do Tribunal de Contas – mas estando-se perante procedimentos complexos, envolvendo a reiteração de atos cirúrgicos – considerou o Provedor de Justiça que a garantia da continuidade do tratamento, pela mesma equipa cirúrgica, podia em concreto justificar-se medicamente. Assinalada essa posição ao Ministro da Saúde, a resposta recebida deu conta do recenseamento das situações pendentes, observando-se a solução proposta em caso de incapacidade de resposta imediata por parte do SNS.⁽¹⁴⁴⁾

Ainda no âmbito do SNS, decorreram diligências junto dos serviços centrais do Ministério da Saúde a propósito da viabilidade de consagração, em termos equitativos, do acesso dos utentes a cuidados de saúde oral. Em concreto ocorreram diversas intervenções, designadamente uma em que, superando dificuldades burocráticas imputáveis à administração e, por essa via justificante, o rigor das regras de organização estabelecidas, permitiu o acesso extemporâneo de utente à referenciação dos 13 anos e posterior sequência no âmbito do Programa Nacional de Saúde Oral.⁽¹⁴⁵⁾

As questões com base financeira, como as relacionadas com a isenção de taxas moderadoras, mantiveram-se em número muito significativo, descendo cerca de 1/5, face a 2014.

Para além da apreciação dos casos concretos, superando dificuldades e esclarecendo as vias possíveis para cada situação, manteve-se o diálogo com o Ministério da Saúde, a respeito das propostas há muito formuladas e mantidas pelo Provedor de Justiça.⁽¹⁴⁶⁾

Uma das recomendações formuladas foi acatada, pela publicação da Portaria n.º 289-B/2015, de 17 de setembro, a qual, alterando a alínea g), do n.º 2, do artigo 3.º da Portaria n.º 311-D/2011, de 27 de dezembro, excecionou expressamente dos rendimentos brutos contabilizados para a avaliação da insuficiência económica as «prestações por encargos familiares, encargos no domínio da deficiência e da dependência do subsistema de proteção familiar e prestações pecuniárias de carácter eventual concedidas, no âmbito do subsistema de ação social».

As queixas contra subsistemas públicos de saúde aumentaram, com particular incidência nas condições de inscrição. Mencione-se a adoção de novas regras, no caso da Assistência na Doença aos Militares (ADM), mas também diversas situações respeitantes a vários subsistemas, envolvendo descendentes maiores de 18 anos. Foi o caso, quanto à ADSE, da superação de recusa da consideração como beneficiário de descendente com incapacidade severa⁽¹⁴⁷⁾. O mesmo sucedeu, após solicitada a intervenção da Ministra da Administração Interna, com a recusa, por parte da SAD/GNR, em aceitar a prova exibida da incapacidade

(144) Procedimento de queixa Q-6949/14.

(145) Procedimento de queixa Q-2266/15.

(146) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014*, p. 128.

(147) Procedimento de queixa Q-4292/15.

para o trabalho de descendente maior, isto quando a prova alternativa exigida se baseava em norma já revogada.⁽¹⁴⁸⁾

Em situação por vezes envolvendo outros subsistemas, foi também apreciada, no caso da ADM⁽¹⁴⁹⁾, a recusa de devolução de documentos de despesa originais, quando se tivesse concluído pela ausência de comparticipação que fosse devida. O Provedor de Justiça propôs que, de futuro, se procedesse à devolução imediata de tais originais. Para o caso de despesas respeitantes a anos findos, considerou-se viável superar os escrúpulos da utilização indevida desses documentos para fins tributários através da apresentação de comprovativo fiscal de teor negativo.⁽¹⁵⁰⁾ Esta tomada de posição foi acatada, pese embora a sua utilidade atual seja menor, depois da adoção do portal e-fatura.

Refira-se ainda que o Provedor de Justiça dirigiu-se à Ministra da Agricultura e do Mar para que, atempadamente, fosse suprida a indefinição constante do Decreto-Lei n.º 19/2013, de 6 de fevereiro, quanto aos trabalhadores do IFAP, I.P. que, optando pela manutenção nos Serviços de Assistência Médico-Social, continuassem em funções após o final de 2017.⁽¹⁵¹⁾

Embora já seja pacífico o reconhecimento de que os beneficiários dos subsistemas, por o serem, não perdem a qualidade de utentes do SNS, decorreram ainda, durante 2015, várias intervenções para assegurar a exequibilidade, pelas diferentes unidades de saúde públicas, da prescrição com uso da qualidade em cada caso mais favorável.

Em situação muito dubitativamente qualificável como ainda pertencendo à problemática dos subsistemas, indica-se a intervenção no caso de utente do Serviço Regional de Saúde da Região Autónoma dos Açores que, carecendo do recebimento de diversos cuidados em unidade especializada de oncologia, no território continental, viu ser-lhe repercutido o custo desses cuidados pelos Serviços Sociais da Caixa Geral de Depósitos, entidade de que era cumulativamente beneficiário. O Provedor de Justiça entendeu questionar a razão pela qual tinha ocorrido faturação a esta entidade e não ao Serviço Regional de Saúde. Instado este último a pronunciar-se, reconheceu a sua responsabilidade pelos custos em causa, assim se superando a situação.⁽¹⁵²⁾

Foi, ainda, apresentada uma queixa sobre uma suposta discriminação no acesso ao financiamento de vacina contra a meningite⁽¹⁵³⁾, a qual não teve provimento. Igual decisão foi tomada em relação a uma outra que corporizava proposta ao ISS, I.P. para

(148) Procedimento de queixa Q-8270/13.

(149) Procedimento de queixa Q-5585/14.

(150) Isto por, nesses casos, o valor em causa constar já de declaração emitida pelo subsistema, indicando o valor não comparticipado, e assim suportado pelo beneficiário, durante determinado ano.

(151) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 192-194.

(152) Procedimento de queixa Q-8122/14.

(153) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 199-201.

modificação da prática de limitação por um grau mínimo de incapacidade como critério de elegibilidade para integração no Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio.⁽¹⁵⁴⁾

Articulando a equidade financeira com a liberdade de escolha de prestador e a melhor adaptação ao caso concreto, propôs-se ao Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos que a aquisição de ajudas técnicas para Deficientes das Forças Armadas, sem prejuízo do limite máximo de despesa encontrado pelos procedimentos em vigor, fosse possibilitada a prestador da preferência de cada interessado. Esta proposta, não representando acréscimo de gasto, foi prontamente aceite.⁽¹⁵⁵⁾

Em defesa dos direitos dos doentes, com alcance diverso, foi dirigida chamada de atenção ao Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P., sobre os termos em que se permite o acompanhamento das suas equipas por jornalistas televisivos, com recolha de imagem e som⁽¹⁵⁶⁾, bem como o conjunto de observações dirigido ao Centro Hospitalar Barreiro/Montijo, para aperfeiçoamento dos direitos dos utentes internados no serviço de psiquiatria, em especial quando sujeitos a medidas de contenção física.⁽¹⁵⁷⁾ Foram, ainda e neste âmbito, referenciados à Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS, I.P.), os constrangimentos sentidos no encaminhamento de doentes com patologia mental para unidades do setor social.

As dificuldades, repercutidas em determinado utente, na articulação entre determinada administração regional de saúde e prestador convencionado, na área da ventiloterapia, sobre o suporte dos custos com eletricidade, motivaram, por seu turno, intervenção com sucesso, tendo o interessado sido ressarcido.⁽¹⁵⁸⁾

De igual jeito, assinala-se nova instância de questão já tratada em 2009, sobre a recusa de emissão, por unidade de cuidados primários, de atestado certificando a situação de amamentação, por se considerar não dever esta ser prescrita. Tal como anteriormente, o Provedor de Justiça referiu que a lei não exige prescrição médica, mas simples certificação do facto. Ocorrendo este, só se razões deontológicas fortes a tal obstassem, seria vinculada a emissão da declaração comprovativa. O ACES em questão acatou prontamente esta posição, difundindo internamente a informação pertinente.

As questões relacionadas com a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) tem vindo a ganhar relevo. No ano de 2015, salientam-se duas intervenções. A primeira, de cariz abstrato, foi adotada junto da ACSS, I.P., tendo como fundamento a incongruência da exclusão de doentes com necessidades respiratórias das unidades de longa duração da RNCCI, tendo aquela entidade assumido a pertinência de alteração

(154) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 185-189.

(155) Procedimento de queixa Q-1680/14.

(156) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 189-192.

(157) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 196-199.

(158) Procedimento de queixa Q-3412/14.

legislativa.⁽¹⁵⁹⁾ De igual modo, o Provedor de Justiça defendeu a superação da dualidade de tratamento no acesso a unidades de internamento da RNCCI, com prejuízo para os beneficiários de subsistemas de saúde. A segunda, de natureza mais concreta, prende-se com a intervenção feita junto do Centro Distrital de Segurança Social de Faro para disponibilização ao interessado de todos os elementos relevantes para o cálculo do rendimento (e comparticipação devida), em caso de ingresso em unidade da RNCCI.⁽¹⁶⁰⁾

Durante 2015 e no âmbito das queixas sobre saúde, foram efetuadas visitas ao Hospital de Cascais Dr. José de Almeida e ao Hospital do Barreiro (Centro Hospitalar Barreiro/Montijo).

Assuntos penitenciários

O número de queixas recebidas, a propósito do sistema penitenciário e do seu funcionamento, foi sensivelmente idêntico ao recebido em 2013, verificando-se um decréscimo de cerca de 13% face ao ano 2014. O apuramento das temáticas especificamente tratadas evidencia uma continuidade, mesmo numérica, no que respeita às questões do acesso a cuidados de saúde ou a pretensões de transferência. Neste último caso, as queixas relacionam-se, muitas vezes, com problemas atinentes ao alojamento, à segurança ou à ocupação.

Apesar da sobrelotação, assinala-se igualmente a quebra do número de queixas diretamente relacionadas com o alojamento, bem como, e para metade, a redução das queixas respeitantes a atos de violência, quer entre pares, quer imputados a elementos do corpo da guarda prisional. Do mesmo modo, verificou-se uma descida sensível do número de queixas sobre segurança e disciplina.

A propósito dos pedidos de transferência, de sempre difícil deferimento em situação de sobrelotação – mas matéria em que se tem verificado espírito de abertura e colaboração por parte dos serviços centrais da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais – continua a ser assinalado negativamente o caso específico dos reclusos açorianos. Sem que se lograsse ainda, posto que não resolvendo de todo os custos da dupla insularidade em boa parte existentes, a aproximação ao meio familiar de origem.

Um motivo frequente de queixa nos últimos anos, quer por parte de cidadãos reclusos, quer por parte de visitantes, tem sido o dos efeitos decorrentes de greves decretadas, designadamente abrangendo o pessoal de vigilância. Em situação concreta ocorrida em estabelecimento com as maiores restrições ao contacto com o exterior – o Estabelecimento Prisional de Monsanto – verificou-se que o conhecimento, pela população reclusa, de determinada greve só foi prestado na véspera. Alegou-se, para o efeito, que a sua data apenas tinha sido confirmada antes da realização do referido protesto laboral, assegurando-se

(159) Procedimento de queixa Q-3226/15.

(160) Procedimento de queixa Q-3981/15.

os serviços mínimos. Fez-se notar ao estabelecimento que, sem prejuízo de esta informação mais completa só poder ser prestada em momento próximo do dia de realização da greve, é sempre conveniente, que após o conhecimento de pré-aviso de greve, haja um alerta para as restrições decorrentes da eventual concretização da mesma, designadamente permitindo a utilização do telefone em dias antecedentes para suprir as dificuldades que possam ocorrer.⁽¹⁶¹⁾

Na articulação da atividade desenvolvida pelas estruturas do SNS com os serviços prisionais, no atendimento de pessoas privadas da liberdade, o Provedor de Justiça teve ocasião de conhecer e corrigir a prática que se verificou lesiva dos direitos individuais. Assim, comprovou-se terem sido conduzidos, ao serviço de urgência de determinado hospital público, vários cidadãos reclusos, por suspeita de transporte, dentro de si, de produto estupefaciente para introdução no interior do estabelecimento após gozo de licença de saída precária. A queixa recebida referia não ter sido prestado consentimento para a sujeição dos reclusos a toque rectal. No âmbito das diligências instrutórias, inquiriu-se o hospital em questão sobre a licitude dessa intervenção, uma vez que a autorização judicial que legitimava a intervenção coerciva apenas abrangia exame radiológico. A resposta recebida referia a prestação de consentimento verbal, indicando como testemunhas os guardas prisionais custodiantes. Dada a inadequação da metodologia seguida, o Provedor de Justiça alertou a unidade de saúde para a sensibilidade de qualquer intervenção em pessoas privadas da liberdade, chamando-se a atenção para a necessidade do estrito cumprimento do teor de ordem judicial exibida, a qual deve ser interpretada restritivamente. A sujeição a outros exames carece de justificação, arrimando-se esta na salvaguarda da vida ou da saúde do interessado. Para obtenção de consentimento, neste caso, o Provedor de Justiça sugeriu ser necessário a sua formalização em documento escrito, o qual deveria ser obtido fora do alcance do pessoal de vigilância.⁽¹⁶²⁾

Em outra situação, que envolveu a representação diplomática do seu país de origem, foi possível esclarecer um recluso estrangeiro que alegou existir oposição, por parte do estabelecimento prisional em que se encontrava, à concretização de visita por parte de sua filha, acolhida em instituição de cariz social. Previamente confirmado junto da direção do estabelecimento prisional em causa que o impedimento de não partia de si, aquela alegou que era a própria instituição de acolhimento que considerava como desaconselhável, ou mesmo pernicioso, a realização das visitas, alegadamente por estar em curso processo de adoção. Fez-se notar ao estabelecimento prisional a necessidade de ser suscitada a intervenção do tribunal competente, verificando-se qual o entendimento deste a tal propósito.

(161) Procedimento de queixa Q-3691/15.

(162) Procedimento de queixa Q-2260/14.

Tendo sido esta decisão negativa, nada mais coube do que esclarecer o interessado e a respetiva representação diplomática.⁽¹⁶³⁾

Apesar do esforço empenhado na colaboração com o Provedor de Justiça – que se reconhece e publicamente se agradece – da generalidade dos responsáveis pelos estabelecimentos prisionais, em especial daqueles que são mais frequentemente solicitados, continuou a sentir-se, em 2015, o efeito deletério da orientação, hoje com mais de uma década, de verificação prévia pelos serviços centrais das respostas escritas dirigidas ao Provedor de Justiça.

Naturalmente não contando com as visitas realizadas no âmbito das funções próprias de Mecanismo Nacional de Prevenção⁽¹⁶⁴⁾, com objeto e metodologia específicos, decorreram, durante o ano de 2015, oito visitas a estabelecimentos prisionais, com particular destaque para o Estabelecimento Prisional de Lisboa (três visitas), o Hospital Prisional de São João de Deus e os Estabelecimentos Prisionais de Monsanto, Linhó, Tires e Vale de Judeus.

Outros assuntos

De entre os vários assuntos tratados nesta unidade temática, há apenas a destacar, em termos estatísticos, o crescimento de queixas relacionadas com assuntos político-constitucionais, essencialmente motivadas pela realização, em 2015, das eleições legislativas. Entre esses assuntos, avultou a ponderação do regime jurídico da cobertura jornalística das diversas candidaturas aos órgãos de poder político, eleitos por sufrágio direto, em especial no tocante à questão da exequibilidade de realização de debates eleitorais nos meios de comunicação social, designadamente na televisão. Analisada a matéria em causa, entendeu o Provedor de Justiça, em um horizonte do direito a constituir, propor à Assembleia da República a ponderação da densificação do discurso normativo relativo à cobertura noticiosa das campanhas eleitorais. A mencionada tomada de posição assentou, designadamente, em parâmetros que pudessem legitimamente servir de critério de atuação para todos os intervenientes, decompondo, na medida adequada, os possíveis fatores de ponderação em vista da garantia da igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas em situações semelhantes, com benefícios no plano da clarificação e determinação dos critérios que regem a matéria aludida, em geral, e da realização de debates eleitorais, em especial. A questão foi dirimida pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

Concretizando diligências de anos anteriores⁽¹⁶⁵⁾, a respeito da consagração de código de boa conduta administrativa, o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 17 de janeiro, que aprovou o

(163) Procedimento de queixa Q-6095/15.

(164) *Vide Relatório à Assembleia da República 2015. Mecanismo Nacional de Prevenção.*

(165) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2012*, p. 116 e, especialmente, o *Relatório à Assembleia da República 2013*, p. 100.

novo CPA, determinou, no seu artigo 5.º, a incumbência, para o Governo, de elaboração de um «Guia de boas práticas administrativas».

No que respeita às formas de relacionamento da administração com os particulares, foi dirigida proposta a várias entidades – entre as quais a Entidade Reguladora da Saúde (ERS), da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e da Agência para a Modernização Administrativa, esta enquanto gestora do Portal do Governo – para o aperfeiçoamento dos mecanismos de relacionamento eletrónico, através da possibilidade de certificação de comunicação ou documentação entregues, mormente com a emissão automática de recibo e com a indicação de referência para seguimento.⁽¹⁶⁶⁾

O Provedor de Justiça dirigiu ainda uma sugestão à Autoridade Nacional da Aviação Civil, sobre o cumprimento adequado da sua missão de certificação⁽¹⁶⁷⁾, bem como sobre as razões que levaram à não intervenção quanto a suposta omissão de Portugal quanto à adesão da Federação Russa à Convenção da Haia de 1980 sobre os Aspetos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças.⁽¹⁶⁸⁾

Por fim, em decorrência também de atuação pregressa nesta matéria, o Provedor de Justiça dirigiu chamada de atenção ao Município da Moita, a respeito da obrigação legal de criação do Conselho Municipal da Juventude, sem que modos de participação alternativos pudessem suplantar os critérios próprios sufragados parlamentarmente.⁽¹⁶⁹⁾

1.2.7. Regiões Autónomas

O tratamento dos procedimentos em que a entidade visada se localiza nas Regiões Autónomas – independentemente do assunto sobre o qual versam – é levado a cabo pelos assessores designados para a instrução dos referidos procedimentos⁽¹⁷⁰⁾.

1.2.7.1. Extensão da Região Autónoma dos Açores

No âmbito das comemorações do seu quadragésimo aniversário, o Provedor de Justiça visitou a Região Autónoma dos Açores, em maio de 2015, ocasião em que, além das visitas

(166) Expressamente acatado pela ERS (procedimento de queixa Q-0489/14).

(167) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 182-184.

(168) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 201-204.

(169) Procedimento de queixa Q-5430/14. Cf. *Relatório à Assembleia da República 2011*, p. 86. A intervenção do Provedor de Justiça pode ser consultada em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/ConseMUni-JUV_18032011.pdf

(170) *Vide* n.º 5, artigo 5.º, do Regulamento Interno.

institucionais às entidades representativas regionais, contactou com cidadãos que solicitaram a sua intervenção para defesa dos seus direitos.⁽¹⁷¹⁾

Aproveitando a referida deslocação, o Provedor de Justiça, na qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção, visitou a Cadeia de Apoio da Horta⁽¹⁷²⁾, tendo ouvido diversos reclusos e, em consequência, recebido comunicações que deram origem a quatro procedimentos de queixa neste órgão do Estado.

Sublinha-se, ainda e em jeito introdutório, a contínua disponibilidade e colaboração institucional do Gabinete do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores na receção e encaminhamento dos queixosos, atenta a circunstância de o assessor designado para a Extensão desta Região Autónoma exercer as suas funções na sede deste órgão do Estado.

No tocante ao universo das comunicações que foram apresentadas ao Provedor de Justiça, no ano de 2015, contabilizaram-se em 88 os procedimentos que foram instruídos na Extensão da Região Autónoma dos Açores. A estes procedimentos somaram-se outros 57 transitados de anos anteriores, perfazendo o total de 145 procedimentos tramitados no referido ano.

Em termos comparativo, recorda-se que, entre 2011 e 2014, foram, respetivamente, 82, 127, 70 e 93 os procedimentos abertos anualmente.

Refira-se, também, que, em 2015, foram arquivados 59 procedimentos, dos quais 38 correspondem a procedimentos abertos no próprio ano, conforme se pode observar da síntese de dados sobre movimentação anual de procedimentos no quadro *infra*.

Quadro 18

Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma dos Açores

Instruídos em 2015	145
No seguimento de queixa	87
Por iniciativa própria	1
Transitados de anos anteriores	57
Arquivados em 2015	59
Do ano	38
De anos anteriores	21
Transitados para 2016	86
De 2015	50
De anos anteriores	36

(171) Destacam-se ainda as entrevistas concedidas pelo Provedor de Justiça aos órgãos de comunicação social da Região Autónoma dos Açores, bem como a distribuição de *volantini* (panfletos) de divulgação institucional deste órgão do Estado pelos diversos Centros de Saúde desta Região Autónoma, através da Secretaria Regional da Saúde.

(172) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2015. Mecanismo Nacional de Prevenção*.

Dos 59 procedimentos arquivados em 2015:

- 9 (15,3%) foram resolvidos na sequência da intervenção do Provedor de Justiça;
- 2 (3,4%) correspondem a procedimentos em que o Provedor de Justiça dirigiu chamada de atenção à entidade visada, em face das deficiências ou insuficiências da respetiva atuação, nos termos previstos no artigo 33.º do EPJ;
- 8 (13,6%) conduziram ao encaminhamento dos queixosos para outras entidades especialmente competentes, nos termos previstos no artigo 32.º do EPJ;
- 35 (59,3%) foram arquivados por falta de fundamento, improcedência ou inutilidade da queixa;
- Em quatro procedimentos (6,8%) houve desistência de queixa;
- Houve um caso de arquivamento sumário.

As questões sobre os direitos dos trabalhadores continuam a ser predominantes, constituindo, em 2015, 28,% do total de procedimentos de queixa. Nestas, destacam-se as matérias relativas à tramitação dos procedimentos concursais e à carreira docente, assim como as relacionadas com o direito a férias, o horário de trabalho e o reconhecimento ao subsídio de turno. Os procedimentos de queixa relativos a alegados atrasos judiciais, às vicissitudes do procedimento executivo, a questões de registos e notariado deram origem a 22% dos procedimentos. Os direitos dos reclusos, as questões relativas ao pagamento de propinas e, entre outras, o acesso a dados de saúde por parte de utentes correspondem a 15% dos procedimentos de queixa.

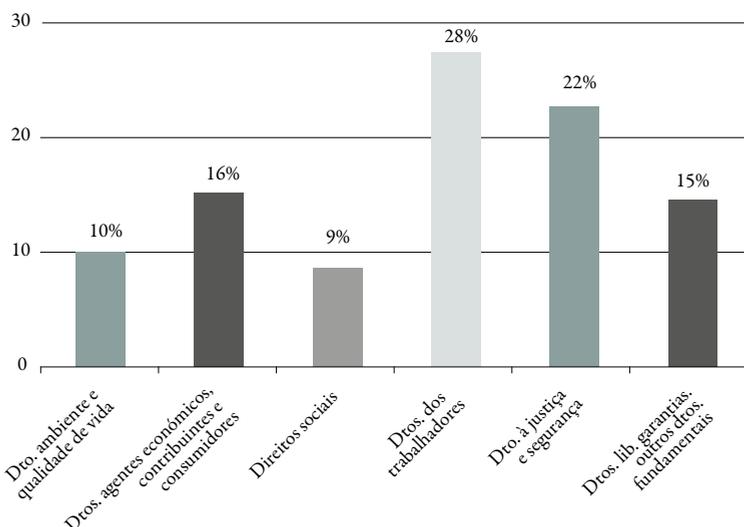
Com 16%, no âmbito dos direitos dos contribuintes, dos consumidores e dos agentes económicos, prevaleceram as queixas quanto a impostos (IUC, IRS, IVA, IEC), tendo também suscitado dúvidas a matéria relativa ao novo subsídio social de mobilidade, especificamente no tocante ao conceito de residente e à comprovação da despesa realizada.⁽¹⁷³⁾ Cifram-se em 10% os procedimentos de queixa que disseram respeito a assuntos sobre ambiente e qualidade de vida: salubridade, ruído⁽¹⁷⁴⁾, cumprimento do dever de resposta e realização de atividades lúdicas. Nove por cento dos procedimentos de queixa referem-se a direitos sociais, motivados, sobretudo, por dúvidas dos queixosos quanto a subsídios.

(173) Procedimento de queixa Q-5462/15. Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 212-214.

(174) Procedimento de queixa Q-5008/15. Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 211-212.

Gráfico XXVIII

Distribuição de procedimentos por matérias
Extensão da Região Autónoma dos Açores



Além de três queixas coletivas, de cinco apresentadas por sindicatos e de outras tantas por empresas, foram 48 os cidadãos do género masculino e 26 do género feminino que se dirigiram a este órgão do Estado, a fim de verem apreciadas as suas pretensões.

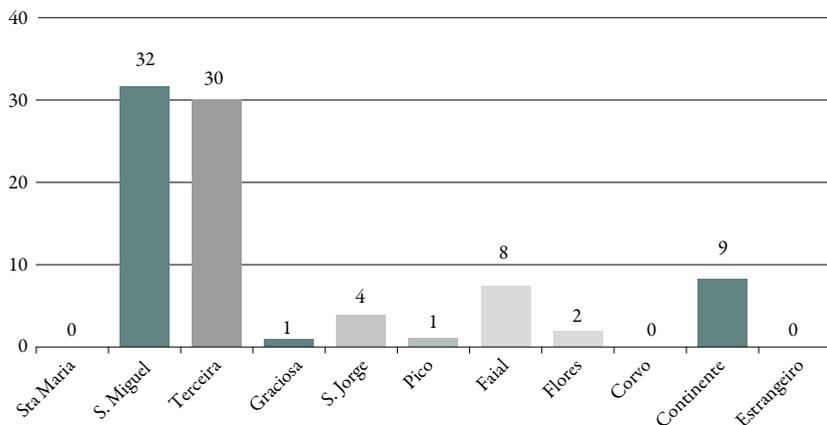
Cifram-se em 39 as queixas apresentadas por via eletrónica, correspondendo a 45% do total dos procedimentos abertos. Foram ainda recebidas 34 queixas escritas (39%) e 14 queixas verbais, apresentadas quer por via telefónica quer presencialmente (16%). Mantém-se, pois, a tendência já verificada no ano anterior de a via eletrónica ser a mais utilizada na apresentação de queixa.

No ano de 2015, foi aberto um procedimento por iniciativa do Provedor de Justiça, relativamente às deslocações de doentes no âmbito das juntas médicas da CGA, I.P., que ainda está em instrução.

As queixas dirigidas a este órgão do Estado provieram de sete das nove ilhas da Região Autónoma dos Açores: Graciosa e Pico com uma queixa cada, Flores com duas, São Jorge com quatro queixas. As queixas com origem em São Miguel encabeçam esta lista, com 32 queixas, seguindo-se as provenientes da Terceira em número de 30 e, finalmente, as do Faial (oito). Foram ainda abertos nove procedimentos na sequência de queixas com origem no Continente.

Gráfico XXIX

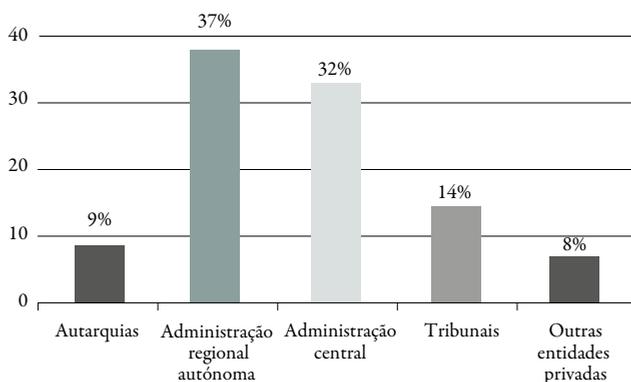
Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma dos Açores



No ano de 2015, a intervenção solicitada a este órgão do Estado teve em vista a atuação da administração central em 32% das situações, com destaque para os Ministérios das Finanças (12 queixas) e da Justiça (sete queixas). Tribunais, entidades reguladoras, empresas e associações públicas determinaram a abertura de 21 procedimentos (24%). Departamentos com competência em matéria de saúde (sete) e educação (11) e o Instituto de Segurança Social dos Açores (oito), entre outros, correspondem a 37% das entidades visadas. Atuações das Câmaras Municipais da Povoação das Lajes das Flores, de Angra do Heroísmo e de Ponta Delgada foram objeto de queixa suscitaram reservas em oito situações.

Gráfico XXX

Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma dos Açores



Das várias temáticas que suscitaram a intervenção do Provedor de Justiça, destaca-se a título de exemplo, uma intervenção em sede de concretização do direito ao ambiente e à qualidade de vida: a Câmara Municipal da Praia da Vitória, relativamente a uma queixa quanto à realização de atividades especialmente ruidosas por ocasião de festividades locais, promoveu a conciliação dos interesses em presença, aproveitando, aliás, sugestões deste órgão do Estado⁽¹⁷⁵⁾. Não se deixa, ainda assim, de sublinhar que o desconforto e o sofrimento causados pelo excesso de ruído, provocado por estabelecimentos de restauração e bebidas, continua a desencadear queixas: em procedimentos, ainda em instrução, são visadas as Câmaras Municipais de Angra do Heroísmo e de Ponta Delgada.

Evidencia-se ainda a questão suscitada em uma queixa a propósito da criação de um subsídio social e mobilidade, por se exigir um período mínimo de residência de seis meses aos possíveis beneficiários. Houve, porém, ocasião de recordar que o estatuto de residente nas Regiões Autónomas permite discriminações positivas criadas em nome do interesse público (no caso concreto, com objetivos de coesão social e territorial). Nessa medida, frisou-se que a *vacatio temporis* é exigível por razões que se prendem com a estabilidade e a previsibilidade das situações que justificam o subsídio social de mobilidade, visando contribuir para a gestão racional de recursos públicos escassos.

1.2.7.2. Extensão da Região Autónoma da Madeira

No ano 2015, foram instruídos pela Extensão da Região Autónoma da Madeira 142 novos procedimentos. Ao quantitativo aqui elencado acresceram 57 transitados de anos anteriores, originando, assim, um volume total de 199 procedimentos tramitados.

Também naquele período, consideraram-se arquivados 135 procedimentos (em 59% das situações foi possível concluir os procedimentos relativos a queixas apresentadas no próprio ano de 2015). Sublinhe-se ainda que em cerca de 50% dos casos a situação apresentada, após intervenção do Provedor de Justiça, resolveu-se de forma satisfatória.

O quadro *infra* apresenta, em síntese, o número de procedimentos instruídos e arquivados em 2015, bem como o quantitativo daqueles que foram transitados para 2016:

(175) Cf. *Boas Práticas no Controlo Municipal do Ruído - Conclusões do Inquérito do Provedor de Justiça aos Municípios*, documento que pode ser consultado em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=15247>. Cf., também, o já referido procedimento de queixa Q-5008/15, *Tomadas de Posição 2015*, pp. 211-212.

Quadro 19

Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma da Madeira

Instruídos em 2015	199
No seguimento de queixas novas	142
Transitados de anos anteriores	57
Arquivados em 2015	135
Queixas apresentadas nesse ano	86
Queixas relativas a anos anteriores	49
Transitados para 2016	64
De 2015	56
De anos anteriores	8

Dos 135 procedimentos arquivados em 2015:

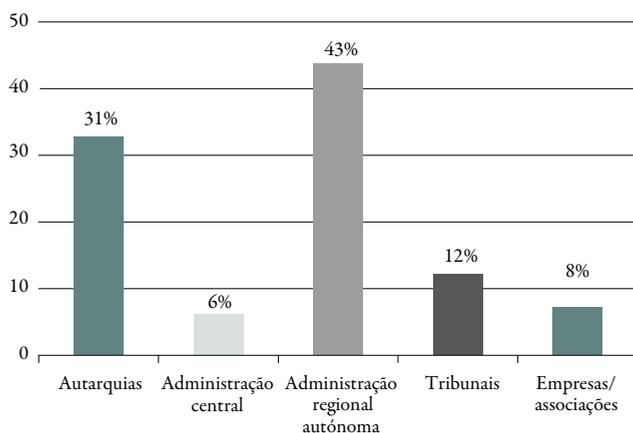
- 64 foram resolvidos na sequência de intervenção do Provedor de Justiça;
- Dois correspondem a procedimentos em que o Provedor de Justiça dirigiu chamada de atenção à entidade visada, em face das deficiências ou insuficiências da respetiva atuação;
- Quatro conduziram ao encaminhamento dos queixosos para outras entidades especialmente competentes;
- Em nove dos casos houve desistência, expressa ou tácita, de queixa;
- 56 foram arquivados por se considerar, no sequência da sua análise, improcedente a pretensão ou por se julgar impossibilitada, ou inútil, a adoção de diligência instrutória superveniente.

Tal como em 2013 e 2014, o ano de 2015 manteve a tendência de consolidação da administração regional autónoma (43%) enquanto principal entidade visada nas queixas que foram dirigidas ao Provedor de Justiça, seguindo-se-lhe a administração regional autárquica (31%). Quanto a esta, o concelho do Funchal consolidou a predominância, fixando-se em 39% do total de queixas recebidas, seguindo-se-lhe o concelho de Machico (14%). No tocante ao Governo Regional da Madeira, as Direções Regionais da Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais e do Património assumiram maior preponderância, com 21% cada.

Os casos em que foram visados os órgãos jurisdicionais representaram, em 2015, 12% do total das situações, registando um acréscimo substancial relativamente ao ano transato (cujo valor se havia fixado em 4%).

Gráfico XXXI

Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma da Madeira



No que respeita às matérias objeto das queixas trazidas à apreciação do Provedor de Justiça, através desta Extensão, em 2015 – e à semelhança dos anos anteriores – mantém-se a predominância dos procedimentos de queixas relativos a assuntos referentes ao ambiente e à qualidade de vida (36%).⁽¹⁷⁶⁾ Em segundo lugar, surgem as questões atinentes ao direito à Justiça e segurança⁽¹⁷⁷⁾, com 18% dos procedimentos de queixa abertos. No que respeita às restantes matérias tratadas, verifica-se uma distribuição equitativa.

(176) Envolvendo também a temática urbanística e do ordenamento do território, em que a principais entidades visadas 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 PDM).

(177) Prevalecendo as questões relacionadas com atrasos judiciais e deontologia dos advogados.

Gráfico XXXII

Distribuição de procedimentos por matérias
Extensão da Região Autónoma da Madeira

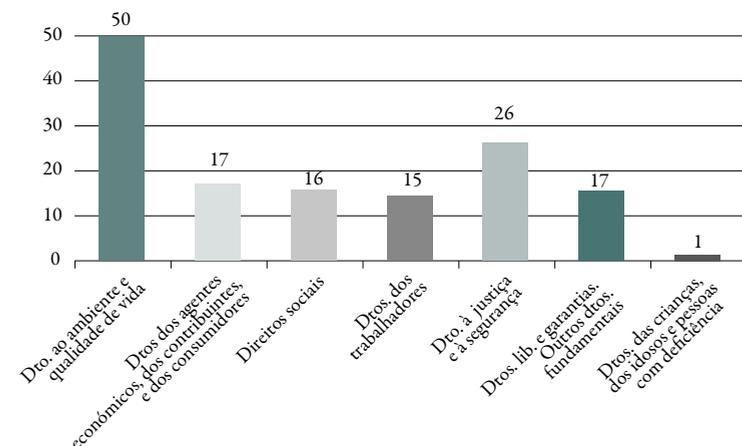
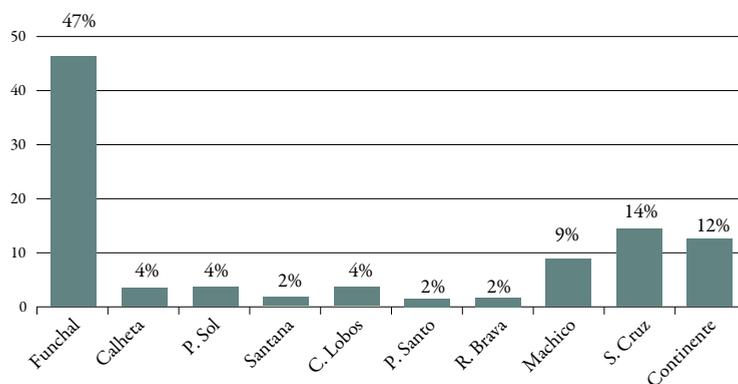


Gráfico XXXIII

Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma da Madeira



No plano da distribuição de queixas quanto à origem geográfica – e como se pode analisar no gráfico *supra* –, manteve-se o predomínio do concelho do Funchal (45%)⁽¹⁷⁸⁾,

(178) Em termos relativos, a população residente no município do Funchal representa 41,8% da população total. Cf. http://estatistica.gov-madeira.pt/DRE_SRPC/EmFoco/Populacao_Sociedade/Demografia/Censos/Emfoco.htm

a considerável distância de Santa Cruz (14%) e de Machico (9%). Refira-se, ainda, 12% provieram do continente, uma percentagem ligeiramente inferior à verificada no ano transato (15%).

No que respeita ao género, as queixas formalizadas por pessoas do género masculino sofreu um aumento face a 2014, cifrando-se, em 2015, em 61%, mantendo-se mais constante a percentagem daquelas que foram apresentadas por pessoas do género feminino (33%). Em apenas 6% dos casos, os queixosos que se dirigiram ao Provedor de Justiça eram pessoas coletivas, retomando-se o valor do ano de 2013.

À semelhança do que vem sucedendo desde 2011 – ano em que se procedeu à reestruturação deste órgão do Estado na Região Autónoma da Madeira –, as duas modalidades principais de apresentação de queixas são o recurso aos meios eletrónicos, com 59% do total registado, e a formalização escrita, com 41%, esta última assinalando um acréscimo significativo comparativamente com o ano transato (30%).

Na sequência de deslocações à Região Autónoma da Madeira realizadas, no ano de 2015, foram recebidos presencialmente 36 queixosos. Foram, neste âmbito, realizadas sete diligências externas com representantes dos organismos visados.

À semelhança dos últimos anos, 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.

No ano de 2015 foi instaurado um procedimento de iniciativa própria⁽¹⁷⁹⁾, com o intuito de averiguar sobre o procedimento adotado pelas autarquias em matéria de fiscalização de atos ilícitos urbanísticos – e da eventual cobrança de taxa na sequência de participações dirigidas pelos munícipes –, ao suscitarem a averiguação de factos que poderão revelar-se lesivos do interesse público confiado à edilidade.

Atenta a tutela das necessidades coletivas de segurança, estética e salubridade que a lei confiou às autoridades municipais, a título de atribuições dos seus órgãos, pondera-se que tal atividade poderá não encontrar fundamentação legal no Regime Financeiro das Autarquia Locais e das Entidades Intermunicipais, uma vez que ali se requer a concreta e individual utilidade auferida pelo requerente de uma atividade levada a cabo pelo serviço público. Estando, pois, em causa a materialização de um dever funcional que acorre à edilidade e aos seus serviços, no ato de fiscalização de obras ilegalmente erigidas, o Provedor de Justiça decidiu interpelar todos os executivos camarários, tendo em vista a tomada de posição final.

Ainda em resultado da inspeção de acompanhamento aos lares de crianças e jovens e centros de acolhimento temporário existentes na Região Autónoma da Madeira, realizada no ano de 2014, o Provedor de Justiça havia reiterado, junto da Ministra da Justiça, a

(179) Procedimento P-5/15.

importância do acatamento da recomendação anteriormente formulada, tendente à revisão da norma ínsita no n.ºs 1 e 2, do artigo 62.º-A, da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, possibilitando a reapreciação da medida de confiança para adoção decorridos três anos sem que a criança ou o jovem tivessem sido adotados.

Na sequência da alteração e republicação da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, pela Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro, o n.º 2, do seu artigo 62.º-A, passou a dispor que a medida de confiança a pessoa selecionada para a adoção, a família de acolhimento ou a instituição com vista a adoção é revista, nos casos em que a sua execução se revele manifestamente inviável, designadamente quando a criança atinja a idade limite para a adoção sem que o projeto adotivo tenha sido concretizado.

Ainda no patamar das intervenções deste órgão do Estado, importa destacar a chamada de atenção formulada ao Presidente da Câmara Municipal do Funchal⁽¹⁸⁰⁾, na sequência de apresentação de queixa que contestava o inadimplemento do regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro (na versão conferida pelo Decreto-Lei n.º 315/2003, de 17 de dezembro), que estabelece as medidas complementares das disposições da Convenção Europeia para a Proteção dos Animais de Companhia, aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 13/93, de 13 de abril.

A instrução desencadeada permitiu apurar que, do mapa de pessoal do município, não constava o posto de trabalho de médico veterinário, inexistindo, assim, veterinário municipal no Funchal, circunstância que, de resto, se verificaria igualmente nos demais concelhos da Região Autónoma. Por esse motivo, não estava a ser convenientemente acautelada a necessária articulação com a autoridade de saúde concelhia ou do médico veterinário municipal de um dos concelhos limítrofes. Por outro lado, aferiu-se a inexistência de regulamento municipal que disciplinasse o quotidiano do Centro de Recolha Oficial de Animais no Funchal (*v.g.*, canil/gatil municipal), não sendo igualmente satisfeitas as exigências impostas pelo Decreto-Lei n.º 314/2003, de 17 de dezembro, *maxime*, quanto à existência de duas celas semicirculares para isolamento e quarentena de animais suspeitos de raiva. Por conseguinte, o Provedor de Justiça sugeriu a adoção de medidas destinadas a ponderar a criação de posto de trabalho de médico veterinário no mapa de pessoal do município, bem como a aferição da pertinência de normativo municipal regulamentador da realidade do Centro de Recolha Oficial de Animais no Funchal. Por último, foi sugerida a criação de duas celas semicirculares para isolamento e quarentena de animais.

Em situação diversa, foi suscitada a desconformidade das autorizações administrativas, oportunamente emitidas pela edilidade, com as normas regulamentares em vigor, apresentando-se, assim, aquelas feridas do vício jurídico de nulidade, de acordo com o regime previsto pela alínea a), artigo 68º, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, com as alterações que lhe sucederam. Nesse sentido, e considerando-se que a questão de

(180) Procedimento de queixa Q-1831/14. Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 227-228.

ilegalidade grave (nulidade) – relativa ao licenciamento concedido para a realização dos trabalhos – afetaria igualmente a prática de quaisquer atos posteriores daí resultantes, foi determinada a cassação dos respetivos alvarás, no âmbito de acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo do Sul, de 17 de maio de 2012, entretanto transitado em julgado. No seguimento da instrução, verificou-se que se mantinha inalterado o circunstancialismo que preencheu o objeto do procedimento em apreço, sem que a edibilidade do Funchal concretizasse, de forma clara, a adoção de medidas de tutela da legalidade urbanística imposta ao caso.

Não procedendo a Câmara Municipal do Funchal à efetivação de mecanismos de natureza sancionatória, permitiria a subsistência, por tempo indefinido, de uma obra formal e materialmente ilegal, porquanto realizada em desconformidade com as normas regulamentares em vigor. Nestes termos, concluiu-se pela necessidade de intervenção do Provedor de Justiça, junto da Câmara Municipal do Funchal, tendo em vista a adoção de todos os mecanismos necessários à reintegração da legalidade urbanística, sob pena de renúncia das competências que lhe são legalmente conferidas.⁽¹⁸¹⁾

Cabe referir a intervenção do Provedor de Justiça em colaboração com a autarquia da Ponta do Sol, no sentido de que fossem desencadeados os procedimentos necessários à contenção do ruído imputado à exploração de estabelecimentos comerciais sitos na zona histórica da vila. A atividade reclamada era causa de uma situação de incomodidade sonora, especialmente gravosa durante o período noturno. Contestava-se, ainda, o período de funcionamento previamente definido para os sobreditos estabelecimentos, em prejuízo do repouso dos moradores ali residentes.

No seguimento de diligências instrutórias entretanto efetivadas pelo Provedor de Justiça e a realização de visita de averiguação ao local, foi convencionada a redução temporária do período de funcionamento definido para a esplanada exterior do estabelecimento localizado no piso térreo do prédio da queixosa, das 2h00 para as 0h00. A medida descrita processar-se-á durante um período de cerca de 180 dias, após o qual, o contexto de incomodidade sonora voltará a ser apreciado, com eventual ponderação de realização de ensaio de medição acústica para aferição da conformação dos níveis de ruído produzidos pelos estabelecimentos sitos no arruamento.⁽¹⁸²⁾

Como nota final, refira-se, ainda que, no âmbito das comemorações do seu quadragésimo aniversário, o Provedor de Justiça visitou a Região Autónoma da Madeira em maio

(181) Procedimento de queixa Q-5140/13. Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 225-226.

(182) Procedimento de queixa Q-7619/14. Cf. *Tomadas de Posição 2015*, p. 229.

de 2015⁽¹⁸³⁾, apresentando cumprimentos às entidades representativas regionais e recebendo queixosos em audiência.⁽¹⁸⁴⁾

1.3. Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID)

O Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID) é a estrutura do Provedor de Justiça especialmente dedicada ao tratamento das questões que possam afetar pessoas que, em razão da sua idade, da sua condição de saúde ou de outra circunstância que as limite, se encontram em uma situação de maior vulnerabilidade. Assim, para dar resposta às específicas necessidades destes cidadãos, o N-CID é composto por uma equipa multidisciplinar.

No ano de 2015 procedeu-se a uma reorganização funcional do atendimento presencial e telefónico prestado aos cidadãos por este órgão do Estado, na qual se incluem as linhas de apoio telefónico especializadas em assuntos das crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência. Esta reorganização teve como objetivo reforçar a articulação entre as estruturas que, no âmbito deste órgão do Estado, asseguram o contacto direto com os cidadãos, escutando os seus problemas e prestando as informações necessárias ou fazendo os devidos encaminhamentos.

Por conseguinte, e a par da atividade de atendimento dos cidadãos e do acompanhamento das situações que são relatadas, o N-CID executa, de igual modo, uma função de sensibilização e de promoção dos direitos da criança, dos idosos e das pessoas com deficiência junto da comunidade.

A criação das referidas linhas telefónicas resultou da perceção de que, em face da sensibilidade dos temas e da necessidade de uma intervenção dialogante e especializada, os contactos informais são o meio mais adequado para que os interessados peçam informações e sejam devidamente esclarecidos. Se o caso o justificar, pode ser aberto um procedimento de queixa.

No ano de 2015 foram recebidas 4157 chamadas telefónicas, divididas pelas três Linhas, como seguidamente se explicitará com maior pormenor. Sublinhe-se, desde já, que não são objeto de tratamento estatístico as chamadas feitas por engano ou a título não sério. Por conseguinte, e tendo em consideração que uma chamada pode servir para

(183) Destacam-se ainda as entrevistas concedidas pelo Provedor de Justiça aos órgãos de comunicação social da Região Autónoma da Madeira, bem como a distribuição de *volantini* (panfletos) de divulgação institucional deste órgão do Estado junto dos diversos Centros de Saúde desta Região Autónoma, através do Serviço de Saúde da Madeira (SESARAM).

(184) Foi de igual modo realizada uma ação de sensibilização para os direitos humanos. Cf. ponto 2 *supra* do presente Relatório.

colocar várias questões, o universo sobre o qual incide a análise das principais temáticas tratadas não tem coincidência exata com o número total de chamadas recebidas.

Linha da Criança

A Linha da Criança recebeu, no ano de 2015, 671 chamadas, valor inferior ao registado em 2014 (701), mas superior ao verificado em 2013 (584). Refira-se que foram efetuadas 80 chamadas durante o ano transato.

Quadro 20

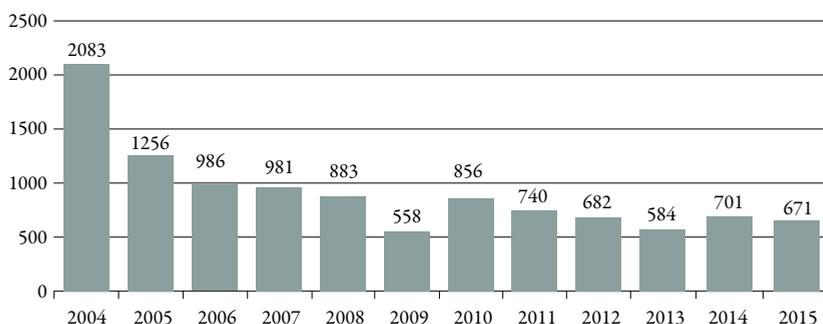
Chamadas telefónicas – Linha da Criança

Recebidas	Efetuadas*
671	80

*Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos, assim como as realizadas para as entidades visadas nas queixas dirigidas à Linha da Criança.

Gráfico XXXIV

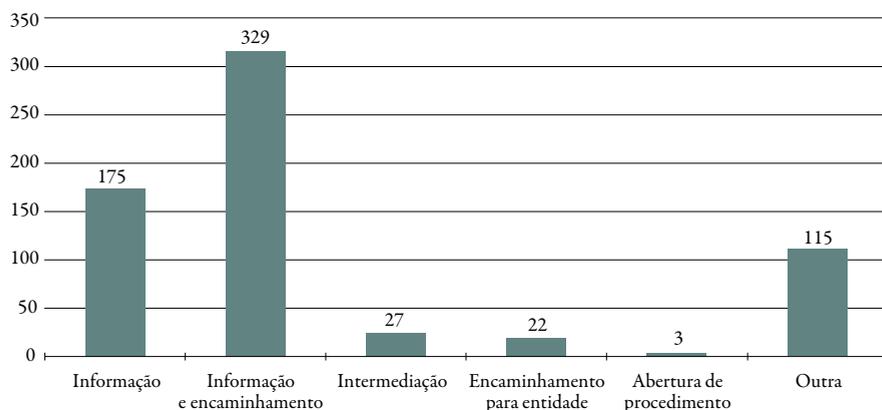
Evolução anual – Linha da Criança



Como resulta do gráfico *supra*, a evolução anual do número de chamadas recebidas pela Linha da Criança vem evidenciando, ao longo dos últimos cinco anos, valores próximos, com exceção do ano de 2013, que se cifrou em 584.

Da análise do gráfico *infra* resulta que a atuação da Linha da Criança, à semelhança do que tem sucedido nos anos anteriores, se centra na prestação de informações e no encaminhamento dos queixosos.

Atuação – Linha da Criança



No tocante às questões que motivam a realização das chamadas, o exercício das responsabilidades parentais representa perto de $\frac{1}{3}$ do total de chamadas, constituindo, por isso, o principal assunto tratado. 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 —, e de conflitos daí decorrentes.

Os maus-tratos e a negligência integram o segundo grupo de questões mais vezes suscitadas, com um total de 153 chamadas, tendo duplicado face ao ano de 2014 (76 chamadas). Registe-se, ainda, a receção de 14 chamadas sobre crianças expostas a comportamento de violência doméstica. Houve também um número muito significativo de chamadas sobre educação e problemas escolares (103), verificando-se, quanto a esta matéria, e em comparação com o ano de 2014 (71), um aumento próximo dos 30%. Foram, do mesmo modo, recebidas várias solicitações sobre a atuação de comissões de proteção de crianças e jovens (19), sobre a atuação de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude (25) e 13 chamadas que se referiram especificamente à atuação dos serviços da Segurança Social.

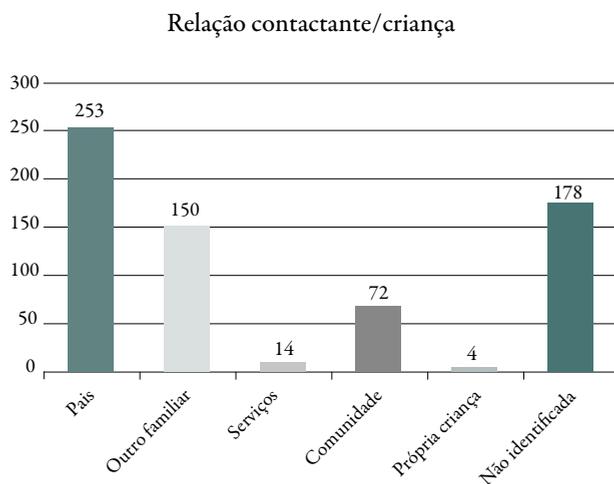
Quadro 21

Principais questões colocadas – Linha da Criança

Exercício de responsabilidades parentais	163
Educação e problemas escolares	103
Negligência	88

Maus-tratos (físicos e psíquicos)	65
Atuação de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude	25
Atuação das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens	19
Exposição a comportamentos desviantes	17
Exposição a violência doméstica	14
Cuidados de saúde	14
Atuação da segurança social	13
Prestações sociais	13
Comportamento de risco (v.g., consumos, mendicidade)	12
Conflitos familiares	12
Carências económicas e familiares	11
Abandono	8
Bullying	7
Visitas das crianças aos avós	5
Abuso sexual	5
Outras questões (v.g., atrasos judiciais, adoção, informações jurídicas, informações Provedor de Justiça e Linha da Criança)	71
Total	665

Gráfico XXXVI



No que respeita à relação do contactante com a criança, são os pais que, em regra, estabelecem a ligação com a Linha (156), seguidos de outros familiares (150). Importa, ainda,

assinalar que a comunidade e os vizinhos surgem em terceiro lugar (72), utilizando este meio para pedir informações ou para comunicar situações de crianças em perigo. Mantém-se pouco significativo o número de solicitações feitas diretamente pelas crianças e pelos jovens (4). Veja-se, a este propósito, o gráfico *supra*.

Quanto ao género, e tomando como universo apenas as 559 crianças que foram identificadas, ocorreu uma ligeira predominância de crianças do sexo feminino (288) relativamente a crianças do sexo masculino (271).

Como resulta do gráfico *infra*, no que respeita à faixa etária, a maioria das chamadas referiram-se a crianças e jovens com idades compreendidas entre os oito e os 12 anos (184), seguido da faixa etária dos três aos sete (152) e até aos três anos (106).

Gráfico XXXVII

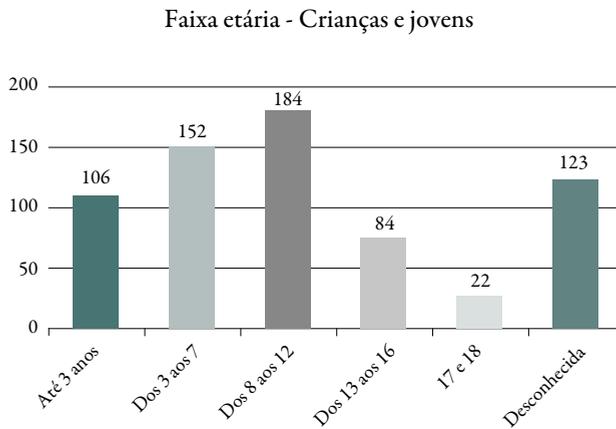
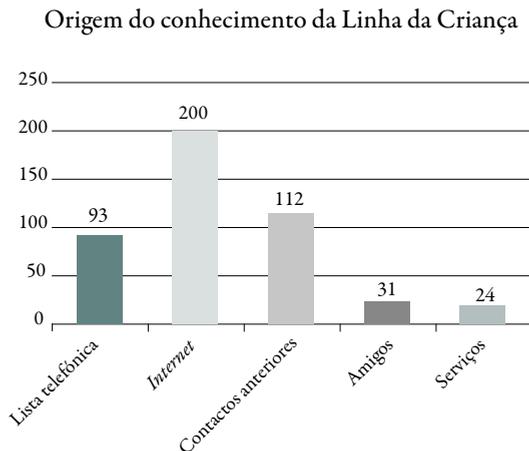


Gráfico XXXVIII



Como se pode observar no gráfico *supra*, as principais fontes de conhecimento da Linha da Criança foram, por decrescente, as seguintes: *internet* (200), anteriores contactos com a Linha (112) e a lista telefónica (93).

Linha do Cidadão Idoso

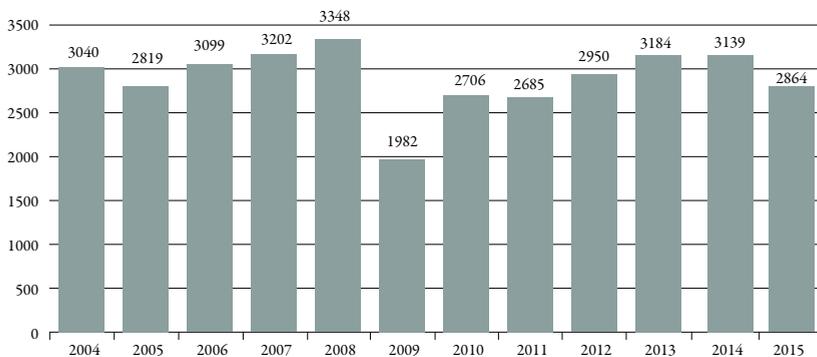
Diversos fatores podem explicar o elevado número de chamadas que, ano após ano, são recebidas na Linha do Cidadão Idoso. Em uma primeira análise, em termos comparativos, os cidadãos mais velhos dispõem de menos serviços telefónicos de apoio do que as crianças e jovens e as pessoas com deficiência. A Linha do Cidadão Idoso é, por outro lado, a única linha telefónica de âmbito nacional, de natureza gratuita, dirigida especificamente à população mais velha.

Importa referir, a este propósito, que os contactos informais proporcionados por esta via de atendimento são o meio mais adequado e acessível para pedir informações ou esclarecer os interessados.

A tudo o que se disse, acresce o gradual envelhecimento da população portuguesa que, por certo, tem o seu peso no número de chamadas rececionadas nos últimos anos.

Gráfico XXXIX

Evolução anual – Linha do Cidadão Idoso



Em 2015, contabilizaram-se 2864 solicitações telefónicas. Foram, ainda, efetuadas 378 chamadas, essencialmente destinadas ao contacto com entidades visadas ou à intermediação entre estas e os utentes.

Quadro 22

Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão Idoso

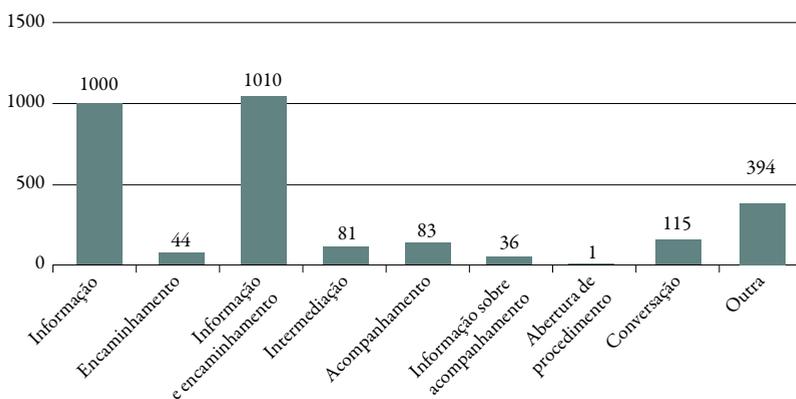
Recebidas	Efetuadas*
2864	379

* Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos, assim como as realizadas para as entidades visadas nas queixas dirigidas à Linha do Cidadão Idoso.

Conforme resulta do gráfico *infra*, a atuação da Linha do Cidadão Idoso, à semelhança do que tem sucedido nos anos anteriores, centra-se na prestação de informações e encaminhamento (1110), na simples prestação de informações (1000), na conversação (115) e no acompanhamento (83). Sublinha-se que, em 164 situações, foi necessário efetuar diligências junto das entidades em causa e, em um caso, o contacto telefónico deu origem à abertura de procedimento de queixa para tratamento da questão na respetiva unidade temática. De salientar também que, das 115 situações assinaladas como «conversação», a atuação da Linha dirigiu-se ao atendimento de cidadãos idosos em situação de isolamento e, cumulativa ou alternadamente, em situação de solidão.

Gráfico XL

Atuação – Linha do Cidadão Idoso



No quadro *infra* identificam-se as principais questões colocadas pelas pessoas que se dirigiram ao Provedor de Justiça por meio da Linha do Cidadão Idoso.

Indiciando situações de desproteção e especial fragilidade das pessoas mais velhas, os temas da ação social e dos maus-tratos, em sentido amplo, foram os que suscitaram o maior número de chamadas, respetivamente, 592 e 455. Estas situações englobam a ação social (145), os serviços de apoio (251), as estruturas residenciais para idosos (196),

os maus-tratos na família e em instituições (160), o abuso material e financeiro (131), a negligência de cuidados (119) e o abandono (45). Também as questões de saúde motivaram vários pedidos (318), a maior parte deles relacionados com dificuldades no acesso a vários serviços, nomeadamente à RNCCI, aos cuidados de saúde primários, aos serviços de saúde mental, ao transporte de doentes, assim como outras questões relativas a entidades de saúde.

Tal como já mencionado em anos anteriores, da análise dos dados anuais e da experiência que resulta do atendimento prestado, é possível concluir que, em situações especialmente graves – como nas de abuso material e financeiro, maus-tratos e saúde mental –, verifica-se uma grande dificuldade de efetiva intervenção das entidades com competência na matéria, sobretudo quando subsiste também a falta de apoio por parte da família ou quando esta é inexistente.

São também motivo de contacto ao Provedor de Justiça, por meio desta Linha, as seguintes temáticas: pensões (159), nas quais se incluem as dúvidas quanto ao cálculo do seu valor; o funcionamento dos serviços (142), em especial questões relativas às dificuldades no contacto com serviços públicos; outros direitos fundamentais (85), como, por exemplo, o direito à autodeterminação; e as questões relacionadas com o direito à habitação (70), nas quais se engloba o aumento das rendas.

Relativamente ao direito à autodeterminação do cidadão idoso, questão particularmente premente nos nossos dias, e, de acordo com o trabalho desenvolvido pelo N-CID e também pelos estudos que vêm sendo realizados, duas referências têm que ser feitas. A primeira prende-se com a circunstância de que, por norma, são os familiares próximos ou os responsáveis por estruturas residenciais que põem em causa este direito fundamental. A segunda consiste na ocorrência de situações em que prevalece a decisão dos familiares do idoso, em detrimento da sua vontade.

O desrespeito pela autodeterminação do idoso manifesta-se, entre outros, no abuso material e financeiro, de que são exemplo a perceção, pelos familiares, do montante da pensão, da movimentação das contas bancárias e na livre disposição dos bens dos idosos.

Foram, de igual modo, referidas dificuldades na atribuição de subsídios (101) e em outras situações associadas a carência económica (40).

Quadro 23

Principais questões colocadas – Linha do Cidadão Idoso

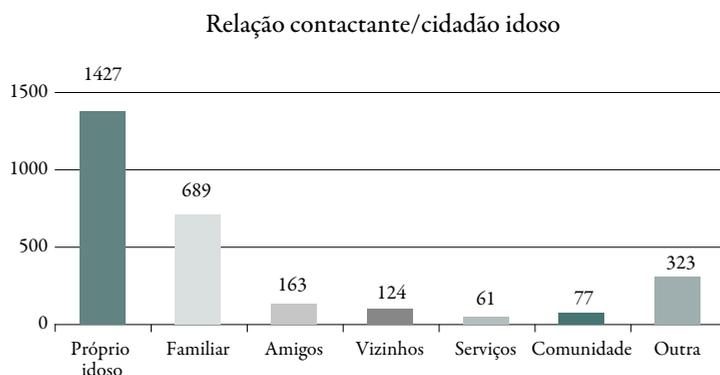
Saúde (<i>v.g.</i> , RNCCI, taxas moderadoras, saúde em geral, transporte de doentes, ajudas técnicas, saúde mental)	318
Serviços de apoio (<i>v.g.</i> , centros de dia, serviço apoio domiciliário, teleassistência)	251
Estrutura residencial para idosos	196

Maus-tratos (na família, na instituição)	160
Pensões	159
Ação social	145
Serviços públicos (<i>v.g.</i> , IMTT, I.P., lojas de cidadão, serviços municipais)	142
Abuso material e financeiro	131
Negligência de cuidados	119
Complementos de dependência e solidário para idosos e outros subsídios relativos a idosos	101
Conflitos familiares	101
Informação jurídica (<i>v.g.</i> , testamento vital, proteção jurídica, direito sucessório)	88
Outros direitos fundamentais (<i>v.g.</i> , autodeterminação)	85
Habitação	70
Isolamento ou solidão	53
Contactos úteis	51
Atuação entidades (segurança social, IPSS, forças de segurança, autarquias)	45
Abandono	45
Ruído	44
Carência económica	40
Informação sobre Provedor de Justiça / Linha do Idoso	40
Ações de interdição e inabilitação	37
Outras questões (<i>v.g.</i> , operadores de telecomunicações, conflitos de vizinhança, renovação cartão cidadão ou carta de condução)	386
Total	2807

No tocante à caracterização da população que recorre, por meio desta Linha, ao Provedor de Justiça, conclui-se, como resulta do gráfico *infra*, que foram os próprios idosos que mais vezes ligaram para a Linha do Cidadão Idoso⁽¹⁸⁵⁾ (1427, representando perto de 50%). Idêntica relevância assume o contacto por parte dos familiares (689), pelos amigos (163) e pelos vizinhos (124).

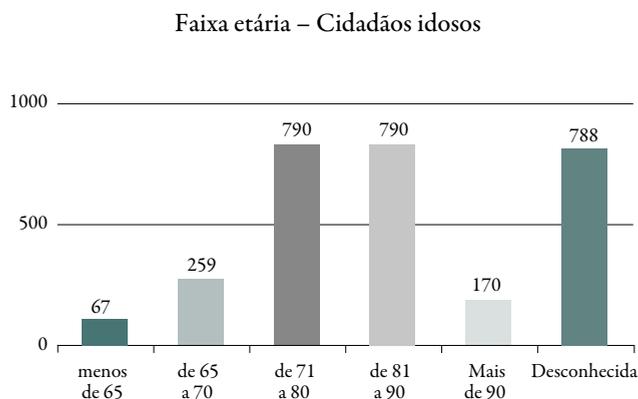
(185) Já assim havia sido em 2014. Cf. *Relatório à Assembleia da República 2014*, p. 153.

Gráfico XLI



Quanto à caracterização etária, e tal como registado em anos anteriores, manteve-se a predominância das faixas etárias compreendidas entre os 71 e os 80 e os 81 e os 90 anos, totalizando, no seu conjunto, 1580 chamadas. Este dado é, por um lado, coerente com o progressivo envelhecimento da população portuguesa e, por outro, com uma maior consciencialização comunitária da efetivação dos direitos fundamentais destes cidadãos. De notar que a divulgação destes direitos é, destarte, um dos principais objetivos da Linha do Cidadão Idoso do Provedor de Justiça.

Gráfico XLII

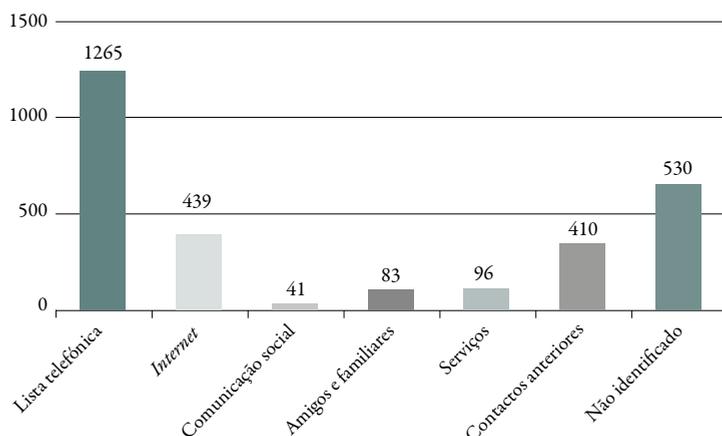


Refira-se que, quanto ao género, e à semelhança dos anos anteriores, a grande maioria das chamadas foi feita por pessoas do género feminino (1670), perfazendo mais do dobro das que foram efetuadas por cidadãos do género masculino (773).

Como se pode observar no gráfico *infra*, a lista telefónica continua a ser, no ano de 2015, a principal fonte do conhecimento da existência da Linha do Cidadão Idoso. Seguem-se, por ordem decrescente, o conhecimento através da *internet* (439) e por contactos anteriormente realizados (410). De notar, ainda, que existe um número muito significativo de cidadãos (530) que não identificou a origem do conhecimento desta Linha.

Gráfico XLIII

Origem do conhecimento da Linha do Cidadão Idoso



Linha da Pessoa com Deficiência

A Linha da Pessoa com Deficiência funciona desde abril de 2013, após um período experimental de, aproximadamente, dois anos.

Como resulta do quadro *infra*, no ano de 2015, foram recebidas 622 chamadas (mais 36 face ao valor de 2014) e efetuadas 100.

Quadro 24

Chamadas telefónicas – Linha da Pessoa com Deficiência

Recebidas	Efetuadas*
622	100

* Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos, assim como as realizadas para as entidades visadas nas queixas dirigidas à Linha da Pessoa com Deficiência

Como se pode observar no gráfico seguinte, desde a sua entrada em funcionamento, a Linha da Pessoa com Deficiência recebe, em média, 600 chamadas por ano.

Gráfico XLIV



Da análise do gráfico *infra* resulta que a atuação da Linha da Pessoa com Deficiência, à semelhança do que tem sucedido em anos anteriores, se centra na prestação de informações e no encaminhamento dos queixosos. Refira-se que, em 2015, duas das situações trazidas ao conhecimento do Provedor de Justiça por meio desta Linha deram origem à abertura de dois procedimentos de queixa, mais um do que no ano de 2014.

Gráfico XLV



O quadro *infra* elenca os principais motivos que, em 2015, levaram os cidadãos a contactar a Linha da Pessoa com Deficiência. Como sucedeu no ano anterior, o pedido de

informações sobre legislação e obrigações familiares (88) e as prestações sociais (71) mantiveram-se como os dois principais assuntos tratados. Seguem-se, por ordem decrescente, a reabilitação e os cuidados de saúde (54), ajudas técnicas (35) e questões relativas ao acesso e contacto a serviços públicos (32).

Sublinha-se que a problemática da integração no mercado de trabalho registou, em 2015, um aumento do número de chamadas relativo ao ano transato (19 solicitações em 2014 e 29 em 2015). Assinala-se, ainda, a verificação de um substancial aumento do número de chamadas sobre os regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas): em 2014 foram recebidas nove chamadas, valor que quase triplicou em 2015 (25). Esta circunstância pode encontrar justificação com a entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2015, do novo regime de concessão de crédito à habitação a pessoas com deficiência, consagrado na Lei n.º 64/2014, de 26 de agosto.

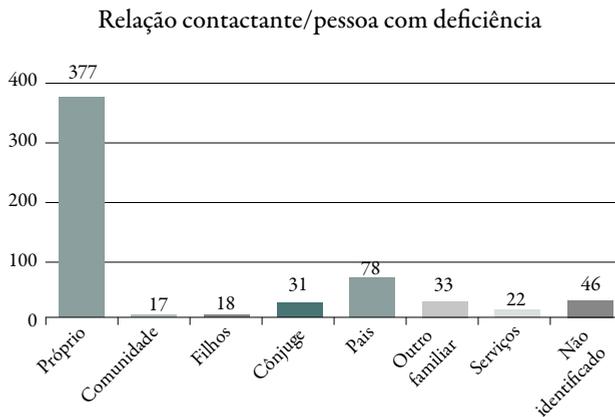
Quadro 25

Principais questões colocadas – Linha da Pessoa com Deficiência

Legislação e obrigações familiares	88
Prestações sociais (<i>v.g.</i> , pensões de invalidez, subsídio mensal vitalício, complemento por dependência)	71
Reabilitação e cuidados de saúde física e mental	54
Produtos de apoio	35
Serviços públicos	32
Benefícios fiscais	31
Mercado de trabalho	29
Regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas)	25
Atribuição e verificação de grau de incapacidade	24
Parqueamento automóvel	21
Acessibilidades	20
Educação	18
Estacionamento	13
Discriminação e violação de direitos	12
Negligência e maus-tratos	11
Centros de referência	10
Atendimento prioritário	10
Seguros	4
Outras questões	107
Total	615

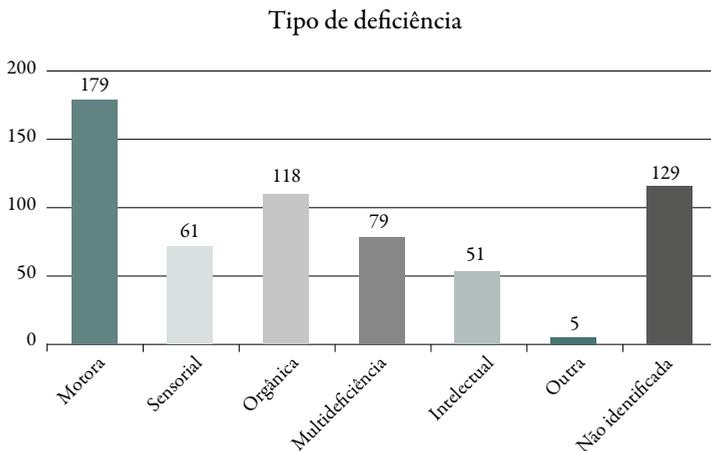
Tendo em consideração o universo de pessoas que contactou o Provedor de Justiça, através do recurso à Linha da Pessoa com Deficiência – e que identificou a relação com o cidadão interessado –, voltou a verificar-se, em 2015, à semelhança do que havia sucedido em 2014, a circunstância de terem sido, de modo mais frequente, os próprios cidadãos com deficiência que contactam aquela Linha (377), seguindo-se o grupo integrado pelos pais (78), outros familiares (33), os cônjuges (31), os técnicos e outros funcionários de serviços que lidam com aqueles cidadãos (22) e os filhos (18).

Gráfico XLVI



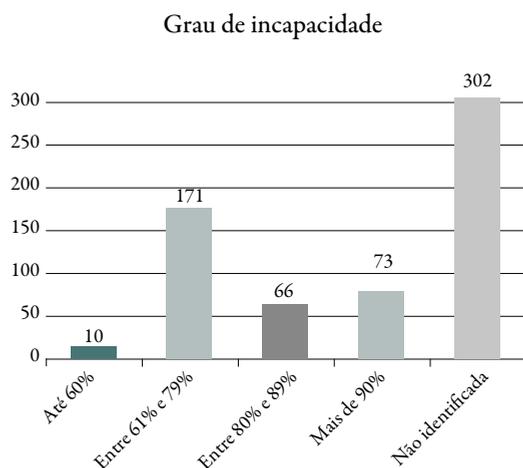
Relativamente à natureza das deficiências dos interessados que motivaram a realização das chamadas, mantém-se a prevalência das deficiências motoras (179 em 2015, 175 em 2014) sobre todas as outras, como resulta da análise do gráfico seguinte.

Gráfico XLVII



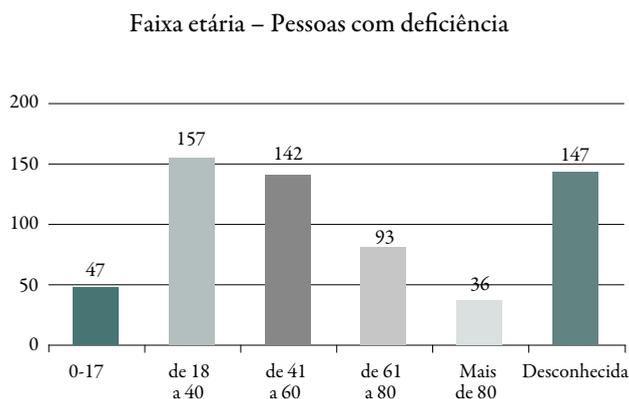
No tocante aos graus de incapacidade identificados, mantém-se a predominância das incapacidades situadas entre os 61% e os 79% (171), à semelhança do que sucedeu no ano anterior. Sublinha-se, ainda, o aumento relativo às incapacidades superiores a 90% (73), face ao ano de 2014.

Gráfico XLVIII



No que respeita ao género, continuou a verificar-se, em 2015, que as pessoas com deficiência que, por si ou por intermédio de outrem, recorrem à Linha da Pessoa com Deficiência são predominantemente do género masculino (305) face às do género feminino (252).

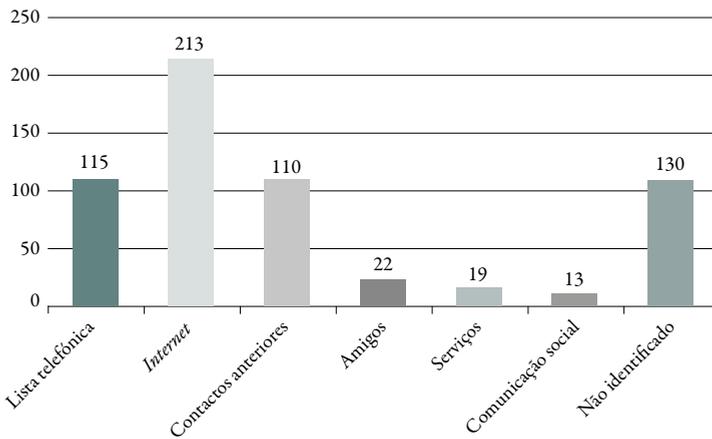
Gráfico XLIX



Como resulta do gráfico *supra*, o escalão etário mais representativo dos cidadãos que beneficiam da atuação desta Linha é o dos 18 aos 40 anos (157), seguido daquele que compreende as pessoas com idade entre os 41 e 60 (142).

Gráfico L

Origem do conhecimento da Linha da Pessoa com Deficiência



Como se observa no gráfico anterior, a *internet* (213) é a principal fonte de conhecimento da existência desta Linha, seguida pela lista telefónica (115) e pelos contactos anteriormente realizados (110).



2. Comemorações dos 40 anos do Provedor de Justiça

2. Comemorações dos 40 anos do Provedor de Justiça

No ano de 2015 celebrou-se o 40.º aniversário da instituição Provedor de Justiça. *40 anos com o cidadão* foi o mote de um conjunto de eventos que, de um jeito singelo mas particularmente intenso, assinalou este marco, contribuindo assim para a promoção e a divulgação da missão deste órgão do Estado junto da comunidade.

As iniciativas organizadas pelo Provedor de Justiça acentuaram a sua abertura e proximidade aos seus concidadãos, aprofundando a relação de confiança e o laço inquebrantável que os une e, desse modo, intensificando a matriz sobre a qual desenhou a sua atuação: *perceber para provar*. A difusão desta mensagem foi concretizada por diversas formas, através das quais se procurou tocar a sensibilidade das pessoas, convidando-as a refletir sobre a missão deste órgão do Estado. A constante promoção e a intransigente defesa dos direitos humanos e dos direitos fundamentais aliaram-se à cultura, à reflexão e à formação para, deste modo, dar cumprimento ao desígnio primevo do Provedor de Justiça.

A força de uma instituição também se solidifica honrando a sua história e a sua memória. Por essa razão, mercê do generoso apoio da Fundação Engenheiro António de Almeida, este órgão do Estado conta, desde 18 de março de 2015, com uma galeria de retratos a óleo em homenagem aos anteriores Provedores de Justiça.

A legitimidade democrática que está na base da eleição parlamentar do Provedor de Justiça foi simbolicamente assinalada pela realização, no dia 21 de abril de 2015, de uma *Sessão Solene Comemorativa dos 40 anos do Provedor de Justiça*, na Sala do Senado da Assembleia da República. Este evento contou com a participação institucional do Vice-Presidente da Assembleia da República, Deputado Guilherme Silva.

De seguida, elencam-se outras iniciativas que, a este propósito, foram levadas a cabo ao longo do ano de 2015, agrupadas do seguinte modo: atividades de promoção e de divulgação institucional, seminários, ações de sensibilização para a cultura dos direitos humanos e momentos culturais.

Atividades de promoção e de divulgação institucional

No dia 15 de julho, associando-se ao aniversário deste órgão do Estado, os CTT – Correios de Portugal, S.A. incluíram, no plano filatélico para o ano de 2015, a emissão de um selo e de um bloco comemorativo dos *40 anos do Provedor de Justiça*, concebidos por João Machado. Com esta iniciativa cristalizou-se, pela primeira vez, um marco histórico deste órgão do Estado, através do simbolismo que o selo representa na tradição filatélica portuguesa.

A Imprensa Nacional–Casa da Moeda S.A. associou-se ao aniversário deste órgão do Estado com a emissão de uma moeda de coleção comemorativa dos 40 anos do Provedor

de Justiça, da autoria de José Guimarães, cuja sessão de apresentação decorreu no dia 9 de dezembro. A par da qualidade artística, merece, igualmente, destaque a circunstância de esta ter sido a primeira moeda multicolor a ser cunhada em Portugal.

O Provedor de Justiça celebrou também um Protocolo com a Escola Superior de Comunicação Social para a realização de um breve filme sobre a história deste órgão do Estado. Este filme foi exibido, pela primeira vez, no dia 21 de abril, na Sessão Solene Evocativa dos 40 anos do Provedor de Justiça, que teve lugar na Assembleia da República.

Dando cumprimento à atribuição de promoção dos direitos humanos, o Provedor de Justiça promoveu uma campanha de divulgação institucional da sua missão junto da comunidade, concretizando as diversas áreas da sua intervenção. A referida campanha foi difundida pelas estações públicas de rádio e de televisão (RDP e RTP). De igual jeito, a missão deste órgão do estado foi divulgada na imprensa escrita nas edições dos jornais *Expresso*, *Diário de Notícias* e *Jornal de Notícias* do dia 21 de abril.

Sobre este horizonte histórico da instituição Provedor de Justiça, e para assinalar a singularidade deste momento, procedeu-se à conceção de um novo logotipo, de cartazes e trípticos especificamente criados para esta ocasião, com conteúdo informativo relativo à missão e âmbito de atuação. Estes materiais de divulgação foram distribuídos às forças policiais (GNR e PSP), às unidades de saúde e aos estabelecimentos escolares. Foi, de igual modo, criada uma página eletrónica dedicada às comemorações dos 40 anos deste órgão do Estado, inserida no sítio institucional www.provedor-jus.pt, visando dar conhecimento aos cidadãos das iniciativas programadas e realizadas ao longo do ano de 2015.

A temática do 40.º aniversário foi também abordada nas entrevistas concedidas aos órgãos de comunicação social de âmbito nacional e regional.

Seminários

No dia 21 de abril, decorreu, na Sala do Senado da Assembleia da República, o seminário institucional, subordinado ao tema *O Provedor de Justiça no futuro – os novos desafios*. Este evento contou com a presença de Jorge Sampaio, antigo Presidente da República; Elisabet Fura, *Ombudsman* da Suécia; Paulo Tjipilica, Provedor de Justiça de Angola e Isabel Moreira, Deputada da Assembleia da República.

Um outro seminário decorreu, na Fundação Calouste Gulbenkian, no dia 14 de outubro, subordinado ao tema *O pensamento contemporâneo e a condição humana do preso (ou) a escondida má-consciência dos bem-pensantes*. Com esta iniciativa, pretendeu-se promover a reflexão em torno do sistema penitenciário, não apenas em uma perspetiva jurídica, mas também com o contributo de outras áreas do conhecimento humano. A reflexão e o debate foram enriquecidos com a experiência, o saber e o conhecimento de Alexandre Quintanilha, Ana Teresa Peixinho, Anselmo Borges, Catarina Resende de Oliveira,

Isabel Babo, Manuel Sobrinho Simões, Maria Julieta Mendes Dias e Pio Abreu. Este evento foi realizado em parceria com o Montepio Geral – Associação Mutualista e a Fundação Calouste Gulbenkian.

Ações de sensibilização para a cultura dos direitos humanos

Sustentado na atividade de Instituição Nacional de Direitos Humanos e em concretização do protocolo celebrado com o Ministério da Educação, o Provedor de Justiça realizou quatro ações de sensibilização para os direitos humanos, junto dos alunos 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário. Estas iniciativas decorreram ao longo do ano e foram dirigidas aos alunos do 9.º ano da Sede do Agrupamento de Escolas Leal da Câmara, em Rio de Mouro (9 de março), e da Escola Básica e Secundária José Silvestre Ribeiro, em Idanha-a-Nova (5 de maio), assim como aos alunos do 9.º ano e do 10.º ano do Agrupamento de Escolas Morgado Mateus, em Vila Real (26 de maio).

De igual forma, no âmbito das deslocações do Provedor de Justiça às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, foi assinalado o 40.º aniversário deste órgão do Estado também com ações de sensibilização para a cultura dos direitos humanos, junto dos alunos do 10.º ano na Escola Secundária Antero de Quental, em Ponta Delgada (27 de maio) e dos alunos do 12.º ano na Escola Secundária Jaime Moniz, no Funchal (19 de maio). A concretização destas iniciativas contou com a colaboração dos respetivos Governos Regionais.

Este órgão do Estado participou, ainda, na iniciativa *Parlamento Jovem*, promovida pela Assembleia da República, mediante a disponibilização de material informativo respeitante à intervenção do Provedor de Justiça.

Momentos culturais

Como meio de divulgação da sua missão, o Provedor de Justiça, em parceria com o Centro Português de Fotografia e Olhares.com – Fotografia online, organizou um concurso de fotografia que teve como tema *40 anos, 40 fotografias, 40 fotógrafos*. O concurso decorreu entre 1 de março e 31 de maio de 2015 e culminou com uma exposição dos 40 trabalhos premiados. Esta mostra fotográfica, inaugurada no dia 21 de novembro, esteve patente ao público na antiga Cadeia da Relação do Porto.

Em parceria com a Cinemateca Portuguesa, este órgão do Estado promoveu, ainda, a exibição de dois filmes, seguidos de debate, subordinados à temática dos direitos humanos. O primeiro, *Wild River* do realizador Elia Kazan, foi exibido no dia 21 de maio, tendo o debate sido enriquecido com a participação da Professora Doutora Teresa Beleza e do Subdiretor da Cinemateca, Rui Machado. No dia 15 de julho foi projetado o filme

This land is Mine do realizador Jean Renoir, seguido de debate com a Professora Doutora Ana Paula Costa e Silva e o Subdiretor da Cinemateca, Rui Machado.

O Provedor de Justiça promoveu, ainda, a divulgação da sua missão mediante uma outra forma de expressão cultural com a realização de três concertos. O primeiro, com o apoio da Idealmed, ocorreu no dia 8 de maio, no Teatro Thalia, em Lisboa, e foi interpretado pela Orquestra Metropolitana de Lisboa. No dia 1 de junho, o Provedor de Justiça associou às comemorações do seu aniversário a evocação do Dia Internacional da Criança com um concerto executado pela Orquestra Geração de Vialonga, o qual teve lugar no auditório da Fundação Oriente (Museu do Oriente), em Lisboa. Este evento foi promovido em parceria com a Fundação Oriente. Por fim, no dia 6 de novembro, e com o apoio da Caixa Geral de Depósitos e da Fundação Culturgest, o Provedor de Justiça promoveu um concerto de Maria João e Mário Laginha, no Grande Auditório da Culturgest, em Lisboa.

O conjunto de iniciativas que, de forma sumária se enunciaram, reflete a constante abertura e proximidade que caracteriza a relação deste órgão do Estado com os seus cidadãos. A comemoração do 40.º aniversário do Provedor de Justiça foi o mote para o reforço da divulgação institucional junto da comunidade. São, pois, *40 anos com o cidadão*.







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

> Pormenor da porta principal do edifício do órgão do Estado Provedor de Justiça

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

3.1. Dizeres prévios

No rescaldo da Segunda Guerra Mundial, em 1946, o Conselho Económico Social estimulou os diversos Estados-Membros da Organização das Nações Unidas a desenvolverem comissões de direitos humanos de âmbito local. Propugnava-se, deste modo, pela criação de órgãos do Estado que, com total autonomia e independência face à trilogia clássica dos poderes estaduais (legislativo, executivo e judicial), tivesse mandato expresse, ainda que geograficamente limitado, para a divulgação e tutela dos direitos humanos. Foi, contudo, somente na década de 90 do século passado que o reconhecimento e o estabelecimento de instituições nacionais de direitos humanos foram, deveras, firmados. Para tal, assumiu particular importância a reunião de trabalhos que ocorreu na capital francesa, no ano de 1991, subordinada ao tema *Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos*, da qual resultou os comumente designados *Princípios de Paris* que, desde o seu acolhimento pela Organização das Nações Unidas (por meio da Resolução da sua Assembleia Geral n.º 48/134, datada de 20 de dezembro de 1993), norteiam aquelas instituições.

No nosso país, o Provedor de Justiça sempre compreendeu, na definição da sua missão, um *quid* diferenciador face à entidade que lhe serviu de inspiração (o *Ombudsman* sueco). Assim, a par da função primacial de, através da sua característica da informalidade, assegurar a justiça e a conformidade legal da atividade da administração pública, este órgão do Estado foi desenhado para defender os direitos, liberdades e garantias essenciais das pessoas.

O Provedor de Justiça detém, desde 1999, a qualidade de Instituição Nacional de Direito Humanos, devidamente acreditada pelo Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos com o estatuto «A», o que significa que desenvolve a sua atividade em plena conformidade com os referidos *Princípios*.

A constante promoção e a intransigente defesa dos direitos humanos estão patentes no recorte das competências deste órgão do Estado, desde logo quanto à faculdade que lhe assiste de, por *motu proprio*, abrir procedimentos, verificando-se também nos meios de que dispõe para apurar os factos (*v.g.*, a possibilidade de realizar visitas inspetivas, a consulta de documentação que considerar pertinente e a auscultação de pessoas de forma reservada) e, ainda, nas decisões que pode tomar (das quais se destacam o poder de emitir recomendações – sobretudo recomendações legislativas – e o poder de, junto do Tribunal Constitucional, suscitar a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de determinadas normas). Mais: levar a cabo este desiderato implica que o Provedor de Justiça dê, na sua

atuação, particular atenção a determinadas temáticas. O sistema penitenciário – por sobre tudo os direitos dos reclusos, mas sem nunca olvidar os direitos de todos aqueles que, por causa da sua profissão, laboram na prisão e fazem, por este motivo, parte do universo prisional –, os direitos dos migrantes e de outros cidadãos estrangeiros e, ainda, os direitos das pessoas que se encontram em situação de maior vulnerabilidade – o mesmo é dizer, os específicos direitos de crianças, idosos e pessoas com deficiência – são delas exemplos. Cumpre, portanto, ao Provedor de Justiça desenvolver um esforço contínuo de aprofundamento de uma cultura de respeito pela dignidade do ser humano e dos seus direitos, repudiando, em simultâneo, todas as ações que os possam violar.

Esta vertente da atividade desenvolvida por este órgão do Estado concede-lhe, também, um leque de direitos de participação, mormente junto do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e dos Comitês especiais estabelecidos em instrumentos jurídicos internacionais, os quais se concretizam, designadamente, na elaboração de contributos autónomos, na assistência a reuniões e na faculdade de nelas intervir autonomamente. A cultura do respeito pelos direitos humanos não se esgota, destarte, no plano interno, antes se expandindo, com igual intensidade, a uma teia comunicacional intensa e coesa, composta por diversas organizações e entidades, de âmbito universal ou regional.

3.2. Atividades de participação e de divulgação na promoção e na proteção dos direitos humanos

Tal como sucedeu no passado, o desenvolvimento da atividade do Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos, ao longo do ano de 2015, e longe de se esgotar na função tradicional de apreciação de queixas, espraiou-se em outras iniciativas que tiveram o propósito de promover e tutelar os direitos humanos.⁽¹⁸⁶⁾

Deste jeito, e a par de todas as ações que estão dispersas pelo presente Relatório, interessa enumerar outras em que o Provedor de Justiça participou, principiando por aquelas que contaram com o titular deste órgão do Estado:

- Em 16 de janeiro, intervenção intitulada «Ressonância do problema do dano corporal na atuação do Provedor de Justiça», proferida no âmbito do Seminário *Avaliação Pericial e Reparação do Dano Corporal em Portugal*, organizado pelo Centro de Estudos de Pós-graduação em Medicina Legal, Centro Direito Biomédico, Centro de Ciências Forenses, bem como pela Associação Portuguesa de Avaliação do Dano Corporal, em Coimbra;

(186) Sublinhe-se que a atividade do Provedor de Justiça se cumpre, também, em outros momentos que cristalizam o cumprimento de uma ética de comprometimento de circunstância, como sejam tomadas de posse e outras sessões solenes (*v.g.*, de abertura ou de encerramento de determinados eventos) que se entendeu, pela sua índole, não se indicarem especificamente neste Relatório.

- Em 17 de janeiro, presidência e moderação da mesa «Responsabilidade Médica em Espanha», no âmbito do *Congresso Internacional sobre Responsabilidade Médica: A Doutrina e a Jurisprudência*, organizado pelo Centro de Direito Biomédico, em Coimbra;
- Em 9 de abril, intervenção intitulada «O Provedor de Justiça no século XXI», proferida no *Rotary Club* de Coimbra, em Coimbra;
- Em 15 de abril, intervenção intitulada «Os direitos e as garantias dos cidadãos perante a administração tributária», no âmbito da edição do Observatório da Fiscalidade, organizado pela Associação Fiscal Portuguesa e pelo Diário Económico, em Lisboa;
- Em 21 de abril, intervenção intitulada «O Provedor de Justiça no futuro», no âmbito do Seminário Institucional *O Provedor de Justiça - os novos desafios*, na Assembleia da República, Lisboa;
- Em 13 de maio, visita a um cidadão de nacionalidade portuguesa que se encontrava em reclusão no Estabelecimento Prisional *La Picota*, em Bogotá;
- Em 22 de maio, presidência e moderação da mesa «A linguagem e a lógica da responsibility ascription» da Conferência Internacional *Mente e Responsabilidade. Filosofia, Ciências e Direito Penal*, organizada pelo Centro de Investigação de Direito Penal e Ciências Criminais, em Lisboa;
- Em 25 de maio, intervenção intitulada «Reflexões (nacionais e internacionais) sobre Crianças Desaparecidas e Exploradas Sexualmente», no âmbito da *VIII Conferência Crianças Desaparecidas e Exploradas Sexualmente*, organizado pelo Instituto de Apoio à Criança, em Lisboa;
- Em 10 de junho, participação na celebração do Dia de Portugal, de Camões e das Comunidades Portuguesas, em Lamego;
- Em 18 de setembro, intervenção intitulada «Direito à proteção da saúde: a experiência do Provedor de Justiça», proferida no *V Fórum da Entidade Reguladora da Saúde: Direitos dos Utentes e Regulação em Saúde*, no Porto;
- Em 14 de outubro, organização e moderação do Seminário *O pensamento contemporâneo e a condição humana do preso (ou) a escondida má-consciência dos bem-pensantes*, que ocorreu na Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa;
- Em 23 de outubro, participação na cerimónia de encerramento do curso de formação de magistrados do Ministério Público de Angola, em Lisboa;
- Em 3 de novembro, participação na *Conferência de Homenagem a Amadeu Ferreira – Contraordenações e crimes de mercado*, organizada pela Comissão de Mercados e Valores Mobiliários, em Lisboa;
- No dia 4 de dezembro, intervenção intitulada «O Provedor de Justiça e o universo penitenciário», no âmbito do Congresso 1975-2015: *40 anni di Ordinamento Penitenziario italiano*, que decorreu na *Facoltà di Giurisprudenza de Pavia*, em Itália;

- No dia 11 de dezembro, intervenção intitulada «The migrant crisis – thoughts and concerns», no âmbito da Conferência Anual de Cultura Diplomática, subordinada ao tema *Building Bridges of Peace and Reconciliation in Times of Greater Global Insecurity*, promovida pelo *Institute for Cultural Diplomacy*, em Berlim.

Elencam-se, seguidamente, as participações e intervenções dos Provedores-Adjuntos nos seguintes eventos:

- Em 21 de janeiro, intervenção intitulada «A criança e a casa: a guarda partilhada dos filhos após a separação dos pais», proferida no painel «As famílias do filho de pais divorciados recasados e a sua “casa de morada”» dos *Encontros de Direito da Família*, organizados pelo Centro de Investigação de Direito Privado e pela Confederação Nacional das Associações de Família, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

- Em 28 de janeiro, participação na sessão comemorativa do Dia Europeu de Proteção de Dados, organizada pela Comissão Nacional de Proteção de Dados, que ocorreu na Assembleia da República;

- Em 29 de janeiro, participação na Cerimónia de Homenagem aos Ativistas Anti-apartheid, organizada pela Embaixada de África do Sul em Portugal, que decorreu na Câmara Municipal de Lisboa;

- Em 6 de fevereiro, participação na sessão evocativa do Dia Internacional de Tolerância Zero à Mutilação Genital Feminina, organizada pela Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade, que ocorreu na Faculdade de Ciências Médicas da Universidade de Lisboa – Hospital de São Francisco Xavier;

- Em 12 de fevereiro, participação no lançamento da ação de voluntariado jovem «Namorar com Fair Play» e da apresentação da campanha nacional contra a violência no namoro «Quem te ama não te agride!», que decorreram no auditório da Escola Secundária Eça de Queirós, em Lisboa, com organização da Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade e da Secretaria de Estado do Desporto e da Juventude;

- Em 10 de março, participação nas comemorações do Dia Internacional da Mulher, organizadas pela Ordem dos Advogados e que ocorreram no seu Salão Nobre;

- Em 27 de março, participação na *Conferência organizada no âmbito do lançamento do Manual de legislação europeia sobre asilo, fronteiras e imigração*, promovida pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e pela Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;

- Em 27 de março, participação na sessão de abertura do *XXII Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses*, organizado por esta entidade e que decorreu no centro de conferências do Troia Design Hotel;

- Em 18 de abril, intervenção intitulada «Um novo direito, um velho problema?», proferida na sessão de abertura do *Encontro Jurídico Internacional «Onde está o Direito à Habitação?»*, organizado pelo Instituto de Geografia e Ordenamento do Território e pela Associação Habita, em Lisboa;
- Em 5 de maio, participação no Plenário da Sessão Nacional do Parlamento dos Jovens do Ensino Básico, organizado pela Assembleia da República e que decorreu na sua Sala do Senado;
- Em 12 de maio, participação na sessão solene de abertura do *III Colóquio Luso-Brasileiro de Direito*, organizado pelo Instituto de Direito Brasileiro e pelo Instituto dos Advogados de São Paulo, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- Em 15 de maio, participação na sessão de abertura da *IV Conferência Internacional Portugal e os Jovens – Novos Rumos, Outra Esperança*, organizada pela Presidência da República, na Fundação Champalimaud, em Lisboa;
- Em 26 de maio, participação na Conferência Internacional *Simplificar e Melhorar a Lei*, que teve lugar na Sala do Senado da Assembleia da República, organizada pelo Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa;
- Em 26 de maio, participação no Plenário da Sessão Nacional do Parlamento dos Jovens do Secundário, organizado pela Assembleia da República e que decorreu na sua Sala das Sessões;
- Em 2 de junho, participação na Conferência *As Freguesias no Estado de Direito Democrático*, que ocorreu na Sala do Senado da Assembleia da República, promovida pela Associação Nacional de Freguesias;
- Em 8 de outubro, participação no lançamento do *Anuário Português de Direito Internacional – Edição 2013*, que teve lugar no Palácio das Necessidades, organizado pelo Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- Em 29 de outubro, participação no lançamento do livro *A Participação de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas – 2011-2012*, que teve lugar no Palácio das Necessidades, organizado pelo Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- Em 20 de novembro, participação nas comemorações do 26.º Aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança, que decorreram na Sala do Senado da Assembleia da República, com organização do Fórum sobre os Direitos das Crianças e dos Jovens;
- Em 9 de dezembro, participação na Conferência *Juntos contra a corrupção*, organizada pela Polícia Judiciária, em Lisboa;
- Em 10 de dezembro, participação na cerimónia comemorativa do Dia Nacional dos Direitos Humanos, organizada pela Assembleia da República e que teve lugar na sua Sala do Senado;

- Em 10 de dezembro, participação na sessão comemorativa do 67.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, organizada pela Ordem dos Advogados e que teve lugar no seu Salão Nobre;
- Em 11 de dezembro, participação no Colóquio *Os Juízes Hoje*, integrado no âmbito da celebração do 40.º Aniversário da Associação Sindical dos Juízes Portugueses, que se realizou no Supremo Tribunal de Justiça.

Assinalam-se, também, as participações e intervenções do Gabinete do Provedor de Justiça e da Assessoria nos seguintes acontecimentos:

- Em 21 de janeiro, participação nos *Encontros de Direito da Família*, subordinados ao tema «A criança e a casa: a guarda partilhada dos filhos após a separação dos pais», organizados pelo Centro de Investigação de Direito Privado e pela Confederação Nacional das Associações de Família, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- Em 29 e 30 de janeiro, participação no I Congresso Luso-Brasileiro *Alienação parental – invisibilidades jurídicas*, organizado pela Ordem dos Advogados e pelo Instituto Brasileiro de Direito da Família, em Lisboa;
- Em 12 de fevereiro, participação no *Encontro Nacional de Comissões de Proteção de Crianças e Jovens: Um Modelo de Governação Integrada*, organizado pela Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, pelo Fórum para a Governação Integrada (Govint) e pela Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa;
- Em 20 de maio, avaliação da formação lecionada aos órgãos de polícia criminal sobre o tema «Olhar comum sobre a criança – um compromisso (com)sentido», organizada pela Comissão Nacional de Crianças e Jovens em Risco, pelo Instituto da Segurança Social, I.P., pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, pela Polícia Judiciária, pela Polícia de Segurança Pública, pela Guarda Nacional Republicana e pela Polícia Marítima, em Lisboa;
- Em 4 e 5 de junho, participação no Encontro Nacional de Avaliação da Atividade das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em 2014, subordinado ao tema *Direitos Humanos da Criança e sua concretização. Exigências de qualidade na prevenção e reparação da situação de risco e de perigo*, com moderação do painel «Projetos sistémicos de prevenção. Seus contributos para a qualidade de toda a intervenção preventiva e reparadora», que decorreu em Ovar;
- De 29 de junho a 3 de julho, participação na *Academy for National Humans Rights Institutions*, organizada pela Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, em Varsóvia;
- Em 8 e 9 de outubro, participação na ação de formação «Violência contra as mulheres idosas em relações de intimidade», organizada pelo Centro de Estudos para a Intervenção Social, em Lisboa;

- Em 12 de outubro, moderação do painel «A não autonomia» na Conferência *O idoso dependente entre o Direito e a Psicologia*, organizada pela Fundação D. Pedro IV e pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, tendo decorrido nas instalações desta;

- Em 19 de novembro, intervenção intitulada «Direito humano à participação das crianças e dos jovens: “Do sonho à realidade”», proferida no Seminário *O Direito à Participação das Crianças e Jovens. Visões e Práticas*, organizado pela Associação «Chão de meninos» e pela Universidade de Évora, em Évora;

- De 19 a 20 de novembro, participação na reunião de trabalho subordinada ao tema *Connecting to strengthen Fundamental Rights*, organizada pela Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia, em Viena;

- Em 25 de novembro, participação na reunião «Diretiva (UE) n.º 2015/1535 e Regulamento (CE) n.º 764/2008 – objetivos, aplicação e as suas implicações no Mercado Interno», organizado pelo Instituto Português da Qualidade, I.P. e que decorreu no seu Salão Nobre;

- Em 26 de novembro, intervenção intitulada «Proteger os mais velhos», proferida no *17.º Congresso Português de Gerontologia Social*, em Lisboa;

- De 18 de novembro a 21 de dezembro, participação no curso à distância *Taller virtual sobre Informes Temáticos*, organizado pela Universidade de Alcalá, Madrid.

Salienta-se, ainda, a participação de um Assessor do Provedor de Justiça no *Fellowship Programme* na Secção das Instituições Nacionais e Mecanismos Regionais do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Este programa decorreu em Genebra e teve a duração de um ano (de 1 de agosto de 2014 a 31 de julho de 2015).

Enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos e, por isso, interlocutor privilegiado junto de diversas organizações internacionais àqueles dedicadas, o Provedor de Justiça elaborou os seguintes contributos:

- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre substâncias perigosas e resíduos;

- Resposta a questionário da Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia nos anos de 2013 e 2014;

- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a igualdade de participação nos assuntos políticos e públicos;

- Relatório para o Comité Consultivo do Conselho de Direitos Humanos sobre as atividades dos «fundos abutres» e o seu impacto nos direitos humanos,

- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o direito à proteção social para cidadãos com deficiência;

- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre os direitos humanos e a privação arbitrária de nacionalidade;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o direito a uma habitação condigna;
- Resposta a questionário da Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (do Conselho da Europa) para o «Relatório dos Sistemas Judiciários Europeus (ciclo 2014-2016)»;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre prevenção e combate do racismo no desporto;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o direito das pessoas com deficiência à participação na tomada de decisões;
- Contributo para o relatório anual do Instituto Nacional de Reabilitação, I.P. sobre as comunicações recebidas por este órgão do Estado atinentes a comportamentos violadores dos direitos das pessoas com deficiência (Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto);
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o direito a uma habitação condigna para os sem-abrigo.

A consciência da necessidade de, a todo o tempo, fomentar uma cultura forte de respeito pelos direitos humanos ancorou, de igual modo, a publicação de breves notas no sítio institucional do Provedor de Justiça. Estas mensagens visaram, desde logo, repudiar, de uma forma veemente, determinados atos ofensivos de direitos fundamentais do ser humano, como sucedeu com os atentados terroristas à redação do jornal *Charlie Hebdo* (nota de 9 de janeiro), a tragédia humanitária no Mediterrâneo (nota de 23 de abril) e, mais tarde, por toda a Europa (nota de 10 de setembro) e os comumente designados atentados de Paris (nota de 16 de novembro). Este meio de comunicação permitiu, ainda, que este órgão do Estado assinalasse os seguintes dias que, por todo o mundo, se evocam: Dia Mundial do Ambiente (5 de junho), Dia Mundial de Sensibilização sobre a Prevenção da Violência Contra Idosos (16 de junho), Dia Internacional de Apoio às Vítimas de Tortura (26 de junho), Dia Mundial da Ajuda Humanitária (19 de agosto), Dia Internacional em Memória do Comércio de Escravos e sua Abolição (23 de agosto), Dia Internacional das Vítimas de Desaparecimentos Forçados (30 de agosto), Dia Internacional da Paz (21 de setembro), Dia Internacional do Idoso (1 de outubro)⁽¹⁸⁷⁾, Dia Mundial da Saúde Mental (10 de outubro), Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza (17 de outubro), Dia Universal da Infância (20 de novembro), Dia Internacional para a Abolição da Escravatura (2 de dezembro), Dia Internacional da

(187) Esta data foi igualmente assinalada com a iniciativa «Dia Aberto ao Idoso», na qual o Provedor de Justiça atendeu, pessoalmente, alguns cidadãos que contactaram a Linha do Cidadão Idoso.

Pessoa com Deficiência (3 de dezembro)⁽¹⁸⁸⁾, Dia Internacional dos Direitos Humanos (10 de dezembro) e Dia Internacional dos Migrantes (18 de dezembro).

As ações de divulgação da atividade do Provedor de Justiça, por sobre tudo como Instituição Nacional de Direitos Humanos, concretizaram-se, outrossim, no desenvolvimento do protocolo celebrado com o Ministério da Educação – com a realização, no território continental e nas Regiões Autónomas, de ações de sensibilização para os direitos humanos juntos da comunidade escolar⁽¹⁸⁹⁾ – e na elaboração de um contributo para o sítio eletrónico denominado «Portal Europeu da Justiça»⁽¹⁹⁰⁾, na secção dedicada aos «Direitos Fundamentais», inclusa no menu «Recorrer aos tribunais», que está a ser atualizado pela Direção-Geral da Política de Justiça.

Tendo em vista uma maior capacitação técnica dos seus colaboradores, o Provedor de Justiça promoveu uma ação de formação destinada aos seus colaboradores, a qual ocorreu no dia 28 de fevereiro, em Lisboa, e foi subordinada ao tema «O exercício do poder normativo pela Administração na revisão do Código de Procedimento Administrativo».

Em virtude do seu estatuto de observador convidado, o Provedor de Justiça esteve, de igual modo, representado nas reuniões da Comissão Nacional de Direitos Humanos, bem como, nas reuniões mensais do Grupo de Trabalho daquela Comissão para elaboração de um conjunto de Indicadores sobre Violência contra as Mulheres e no Grupo de Trabalho sobre o Direito a uma Habitação Condigna. Foi também assegurada a representação deste órgão do Estado nas reuniões da Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco.

(188) Para que a mensagem alusiva a esta data chegasse, de facto, a todos os cidadãos, o Provedor de Justiça disponibilizou-a não só em texto, mas também através de um pequeno vídeo.

(189) Por forma a obviar a repetições desnecessárias, a enumeração das datas e locais onde as referidas ações de sensibilização tiveram lugar faz-se no capítulo deste Relatório dedicado às comemorações do 40.º aniversário deste órgão do Estado.

(190) O acesso ao referido Portal faz-se por meio do seguinte endereço: <https://e-justice.europa.eu/home.do>.



4. Relações internacionais

4. *Relações internacionais*

A atividade do Provedor de Justiça não se esgota no plano nacional, mas antes espraia-se, com igual intensidade, no patamar internacional, mercê das importantes responsabilidades previstas no seu Estatuto e na Constituição. Por conseguinte, o labor desenvolvido por este órgão do Estado no domínio das relações internacionais, bem como enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos, vinca, com particular intensidade, a sua dimensão de *Ombudsman* de direitos humanos.

Uma primeira expressão da atividade internacional do Provedor de Justiça revela-se pela sua pertença a um vasto e diversificado conjunto de organizações internacionais, de âmbito universal ou regional, de entre as quais se destacam as que foram criadas na esfera de influência das Nações Unidas, do Conselho da Europa, da União Europeia, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e no espaço ibero-americano.

No tocante à atividade desenvolvida junto das Nações Unidas, importa mencionar que esta se desenvolve em diferentes patamares e junto de diversos organismos. Em primeiro lugar, o Provedor de Justiça coopera, de uma forma muito estreita, com o Alto Comissário para os Direitos Humanos e com o Conselho de Direitos Humanos. Estes dois organismos, com mandato expreso para, no plano universal, promover e velar pelo respeito dos direitos humanos, têm, nas instituições nacionais de direitos humanos de cada país, um parceiro importante para a recolha de informações e consequente análise crítica sobre a situação dos direitos humanos de cada nação. Ao mesmo tempo, o Provedor de Justiça participa, mediante a prestação de informação e de contributos próprios, nas avaliações periodicamente realizadas pelos comités que, no âmbito das Nações Unidas, zelam pelo cumprimento das obrigações internacionais pelos Estados signatários de tratados que instituem direitos humanos específicos. Sobre este último aspeto destaca-se, no ano de 2015, a intervenção do Provedor de Justiça por ocasião da apresentação, por parte de Portugal, dos 8.º e 9.º relatórios sobre a aplicação da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW) e dos 15.º a 17.º relatórios sobre a aplicação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD).

O Provedor de Justiça é ainda membro do Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (ICC), organização que, no seio das Nações Unidas, assume a responsabilidade pela acreditação e reacreditação das Instituições Nacionais de Direitos Humanos. Em relação próxima e estreita com as atividades desenvolvidas junto desta organização, merece realce a pertença do Provedor de Justiça à Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, instituição que se encontra mandatada pelo ICC para acompanhar e apoiar com maior proximidade as Instituições Nacionais de Direitos Humanos do continente europeu. Ainda em este espaço geográfico importa referir a intensa cooperação com os diversos

mecanismos convencionais e organizações que se encontram sob a égide do Conselho da Europa, bem como com a Rede Europeia de Provedores de Justiça e a Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia.

No plano internacional é, de igual modo, de sublinhar a forte atuação de este órgão do Estado na dinamização da Rede de Provedores de Justiça, de Comissões Nacionais de Direitos Humanos e demais Instituições de Direitos Humanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. A intervenção na esfera da lusofonia mostra-se particularmente importante para a prossecução da missão do Provedor de Justiça na defesa e na promoção dos direitos humanos, constituindo realização de iniciativas em este espaço geográfico um dos eixos estratégicos prioritários do trabalho desenvolvido por este órgão do Estado. São, pois, iniciativas que reforçam as ligações institucionais com países com os quais partilhamos a língua, a cultura e a história. Assim, no ano de 2015, o Provedor de Justiça promoveu a primeira reunião desta Rede que teve lugar, no dia 22 de abril, nas instalações do Provedor de Justiça de Portugal. Este encontro, presidido pelo Provedor de Justiça de Timor-Leste, visou a discussão dos objetivos a desenvolver pela Rede, com vista ao fortalecimento da cooperação entre os membros. Por essa razão, este órgão do Estado apresentou, no seio desta Rede, uma agenda de trabalho para 2016 em que se prevê a concretização de atividades de carácter formativo e a constituição de um *forum* temático, tendente à partilha de experiências e ao aprofundamento de conhecimentos sobre temas de interesse comum.

Ainda no que respeita à atividade internacional do Provedor de Justiça, destaca-se a participação deste órgão do Estado na Federação Ibero-Americana de *Ombudsman*, organização na qual assume, desde novembro de 2013, uma das Vice-presidências do seu órgão executivo (Conselho Reitor). Paralelamente a este trabalho institucional, realça-se, com igual importância, a participação que vem sendo assegurada nas diversas Redes Temáticas desta Federação, as quais têm por objeto a promoção e defesa dos direitos dos migrantes e o combate ao tráfico de seres humanos, a promoção e defesa dos direitos das crianças, a promoção e defesa dos direitos das mulheres e a rede destinada à reflexão sobre estratégias de comunicação dos direitos humanos.⁽¹⁹¹⁾

Por último, é importante destacar, não só pela forte relação institucional estabelecida, mas também pelo muito trabalho realizado – que envolveu a Assessoria do Provedor de Justiça – a participação no *Twinning Project: Support to Establishment of Ombudsman Institution*. Este projeto foi promovido pela *Defensora del Pueblo* de Espanha e pelo *Defenseur des Droits* de França e contou com a intervenção deste órgão do Estado, quer na dimensão institucional, quer por via da participação de peritos, por si designados, para a abordagem de matérias específicas. Para este efeito, o Provedor de Justiça recebeu, entre

(191) Sublinhe-se que, já no decurso de 2016, o Provedor de Justiça, assumiu, pela primeira vez, a Presidência da Federação Ibero-Americana de *Ombudsman*.

5 a 9 de outubro, o *Chief Ombudsman* da Turquia e a respetiva delegação para uma semana intensa em sessões de trabalho sobre a missão do Provedor de Justiça em todas as suas vestes. Durante a referida semana, foram ainda realizadas visitas institucionais ao Tribunal Constitucional, ao Supremo Tribunal de Justiça, ao Supremo Tribunal Administrativo, à Comissão Nacional de Proteção de Jovens em Risco e à Câmara Municipal de Sintra. No âmbito do mencionado projeto, refira-se a deslocação à Turquia, nos dias 20 a 23 de outubro, de uma assessora do Provedor de Justiça, como *expert*, para participar em uma ação de formação, subordinada ao tema *Administración local, médio ambiente y planificación urbanística*. A partilha de experiências e de conhecimentos técnicos que este projeto fomenta não findou com o término de 2015, continuando em desenvolvimento no ano subsequente. Refira-se, por isso, que o Provedor de Justiça foi recebido pelo seu homólogo turco, para uma visita oficial e participação em uma conferência, gizada no âmbito do referido projeto, assim como deslocações à Turquia de vários assessores do Provedor de Justiça para, na qualidade de peritos, dinamizarem ações de cariz formativo.

No ano de 2015, o Provedor de Justiça colaborou com diversas instituições homólogas, bem como com outras entidades que, não obstante terem natureza diversa, compartilham, com este órgão do Estado, de mandato semelhante de defesa e de promoção dos direitos humanos. Assim, neste domínio, tiveram lugar os seguintes encontros ou iniciativas, salientando-se que, de 2 a 11 de fevereiro, este órgão do Estado recebeu uma delegação do Gabinete do Provedor de Justiça de Cabo Verde no âmbito da cooperação desenvolvida entre as duas instituições. A visita da delegação cabo-verdiana contemplou a concretização de diversas ações com o intuito de dar a conhecer a atividade realizada pelo Provedor de Justiça de Portugal, promovendo a troca de experiências e de conhecimentos no domínio da defesa e promoção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Ainda no desenvolvimento da sua atividade internacional, o Provedor de Justiça esteve presente, ou fez-se representar, em diversos encontros, reuniões e iniciativas, havendo a destacar os seguintes:

- No dia 29 de janeiro, receção da Relatora Especial das Nações Unidas sobre a Independência dos Juizes e dos Advogados;
- No dia 26 de fevereiro, participação na Palestra *Democratização do Conhecimento das Relações Internacionais*, proferida pelo Embaixador Sérgio Moreira Lima, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão, no Auditório da sede da CPLP, a convite do Embaixador Murade Murargy, Secretário Executivo da CPLP e do Embaixador José Roberto Pinto, Representante Permanente do Brasil junto à CPLP;
- Nos dias 1 a 3 de março, participação na Conferência intitulada *The CPT at 25: taking stock and moving forward*, por ocasião do 25.º aniversário do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes

(CPT). A conferência decorreu no *Palais de l'Europe* e reuniu especialistas e dirigentes de 47 Estados que ratificaram a Convenção, membros, representantes de Mecanismos Nacionais de Prevenção europeus e organizações não-governamentais que operam neste âmbito;

- Nos dias 10 a 13 de março, participação na 28.^a Assembleia Geral do Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (ICC). Este evento foi promovido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, contempla também a realização de várias sessões temáticas e decorreu em Genebra, Suíça;

- No dia 24 de abril, receção de uma Delegação de Advogados da Carolina do Norte;

- Nos dias 26 a 29 de abril, participação no 10.º Seminário Nacional da Rede Europeia de Provedores de Justiça, intitulado *Os Provedores de Justiça contra a discriminação*. Este evento foi promovido pela Rede Europeia de Provedores de Justiça, contemplando várias sessões, nomeadamente, sobre os direitos das pessoas com deficiência, os direitos das pessoas idosas, os direitos das minorias nacionais, a supervisão dos regressos forçados por via aérea e sobre a própria Rede;

- Nos dias 10 a 12 de maio, participação na reunião do Conselho Reitor da Federação Ibero-Americana de *Ombudsman* (FIO) e na *Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migrantes y Trata de Personas*. Sendo o terceiro Vice-Reitor do Conselho Reitor da FIO, do qual também faziam parte os *Defensores del Pueblo* do Paraguai, Panamá, Bolívia e os Presidentes das Comissões Nacionais de Direitos Humanos do México e de Sinaloa. A *Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migrantes y Trata de Personas*, foi promovida pela referida Federação, pela *Red sobre Migrantes y Trata de Personas* e pela *Defensoria del Pueblo* da Colômbia, com o apoio da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ). Neste evento pretendeu-se promover o debate técnico e político sobre o papel dos *Ombudsman* no tratamento das situações de violação dos direitos humanos dos migrantes, em especial o tráfico de seres humanos, que decorreu em Bogotá, Colômbia;

- Em 2 de setembro, participação na tomada de posse da *Valedora do Pobo de Galicia*. A cerimónia decorreu no *Pazo* do Parlamento da Galiza. Esta deslocação do Provedor de Justiça insere-se no plano de cooperação institucional entre Portugal e Espanha;

- Em 2 de outubro, intervenção intitulada «O direito a uma habitação condigna: desafios do presente, horizontes do futuro», no âmbito do II Congresso Internacional do PRADPI-FIO-PROFIO, subordinado ao tema *Ombudsman y colectivos en situación de vulnerabilidade*. A conferência decorreu na Universidade de Alcalá, em Madrid, e reuniu participantes dos vários países que integram a Federação Ibero-Americana de *Ombudsman*;

- Nos dias 9 a 11 de novembro, participação na XX Assembleia Geral Ordinária – onde foi eleito Vice-Presidente do Conselho Reitor para a Região Europa –, no XX Congresso Anual, e nas reuniões das redes temáticas da Federação Ibero-Americana de *Ombudsman*. Estes eventos decorreram em Montevideu e foram organizados pela *Defensoria del Pueblo do Uruguay* e pela mencionada Federação, com o apoio da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ). Em um primeiro momento, decorreram as reuniões das quatro redes temáticas da FIO: *Defensoria de Mujeres, Comunicadores, Niñez y Adolescencia y Migrantes y Trata de personas*;

- No dia 10 de novembro, intervenção «Acceso a la Información Pública y Transparencia», no âmbito do XX Congresso Anual da Fio, subordinado ao tema *Acceso a la Información Pública y Transparencia*, integrada no terceiro painel *Rol de las Defensorías del Pueblo y el acceso a la información pública*, que decorreu em Montevideu, Uruguai;

- No dia 18 de novembro, reunião com o responsável pelo Gabinete de Intercâmbio e Relações Internacionais do Tribunal Constitucional de Angola;

- No dia 2 de dezembro, reunião com elementos da organização *European Network for Children Of Imprisoned Parents*.

Refira-se, por fim, que no âmbito da atividade internacional desenvolvida pelo Provedor de Justiça, no ano de 2015, este órgão do Estado colaborou com várias instituições e entidades, mediante a elaboração de contributos, de respostas a questionários ou pedidos de informação, entre os quais se destacam os seguintes:⁽¹⁹²⁾

- Resposta a pedido de informação do Provedor de Justiça Húngaro (*Commissioner for Fundamental Rights*), sobre a Igualdade de oportunidades de Educação em Portugal;

- Resposta a pedido de informação do Provedor de Justiça da Letónia sobre o depoimento de pessoas com incapacidades visual, auditiva, de expressão e a sua incapacidade intelectual para o efeito;

- Resposta a questionário da *Nuffield Foundation - Consultation on Complaints Handling and Dispute Resolution*;

- Contributo para o *ICC Survey: Global knowledge Management needs assessment*;

- Contributo, nas versões inglesa e francesa, para a *Newsletter* da Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo;

- Contributo para a Federação Ibero-Americana de *Ombudsman* sobre as tomadas de posição, nos últimos três anos, do Provedor de Justiça em matéria de direitos das pessoas com deficiência.

(192) Cf. ainda ponto 3.2. do presente Relatório.



5. Gestão de recursos

> Espaço exterior do edifício do órgão do Estado Provedor de Justiça

5. Gestão de recursos

5.1. Gestão administrativa e financeira

No ano de 2015, no que se refere à gestão administrativa e financeira, procedeu-se a um conjunto de ajustamentos às normas internas, com o objetivo de melhorar a qualidade de serviço e o tempo de resposta às solicitações externas.

5.1.1. Recursos financeiros

O orçamento da Provedoria de Justiça, na parte referente às despesas de funcionamento foi objeto de um ligeiro aumento, com vista a suportar os encargos decorrentes da atividade desenvolvida pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e, também, destinado às despesas com as diversas iniciativas integradas nas comemorações do 40.º aniversário deste órgão do Estado.

Quadro 26

Orçamento de 2015

Despesas correntes	€ 4 972 880,00
Despesas de investimento	€ 47 000,00
Total	€ 5 019 880,00

5.1.2. Despesas de investimento

No ano de 2015, à semelhança de anos anteriores, foi dada especial atenção à manutenção do edifício. Não obstante as obras realizadas não terem representado uma despesa avultada, foram as mesmas indispensáveis à conservação das instalações deste órgão do Estado.

Em 2015 foi possível concretizar a entrada em funcionamento de um novo sistema informático de gestão dos procedimentos, aqui se incluindo os procedimentos relativos à apreciação e tratamento das queixas, bem como outros procedimentos internos associados à gestão de áreas de suporte à atividade do Provedor de Justiça. Este novo sistema que embora tenha entrado em funcionamento apenas em abril de 2015, tem demonstrado ser um instrumento muito importante para a realização dos objetivos de maior celeridade

na apreciação e tratamento das queixas e, ao mesmo tempo, tem vindo a potenciar uma gestão racional dos recursos afetos aos serviços de apoio ao Provedor de Justiça.

5.1.3. Recursos humanos

Os recursos humanos constituem, em qualquer organização, uma das suas traves mestras. Por isso, privilegiar as competências, e, apesar das condicionantes económicas existentes, potenciar a sua motivação, continuou a ser, nesta particular vertente, um dos principais objetivos que se pretendeu alcançar. Deu-se, pois, continuidade ao trabalho articulado e de cooperação entre os vários serviços da Provedor de Justiça.

Quadro 27

Pessoal em funções (31 de dezembro de 2015)

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, diga-se que a maioria dos trabalhadores e colaboradores que exercem funções neste órgão do Estado é do género feminino, como se demonstra no quadro seguinte.

Quadro 28

Género

Género masculino	25
Género feminino	79

Refira-se que, relativamente à faixa etária, a mais representativa continua a ser, à semelhança do ano anterior, a compreendida entre os 45 e os 49 anos de idade, como melhor se pode ver na análise do quadro *infra*.

Quadro 29

Faixa etária

25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	+60
1	3	17	14	33	16	11	9

Refira-se, também, que o grau académico predominante é o da licenciatura em Direito, o que encontra explicação na natureza das atribuições deste órgão do Estado, definidas no artigo 1.º do EPJ.

Uma última nota para mencionar que, nos termos do disposto no artigo 28.º da Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, a relação jurídica de emprego predominante é a comissão de serviço.

5.2. Relações públicas

Em 2015 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 procedimentos em instrução.

5.2.1. Atendimento presencial e telefónico

No que respeita à atividade de atendimento realizada pela Divisão de Informação e Relações Públicas, esta caracteriza-se, principalmente, pelo atendimento presencial e pelo atendimento telefónico.

Em 2015, foram realizados 850 atendimentos presenciais, sendo que, destes, 401 se destinaram à apresentação de queixas, 336 à prestação de informações sobre procedimentos em instrução e, por fim, 113 à prestação de outras informações. Não obstante, o total de atendimentos presenciais ser significativo, verificou-se uma diminuição, a que não é estranho o aumento de utilização de meios informáticos para estabelecer contacto com este órgão do Estado.

*Quadro 30***Atendimento presencial (relações públicas) – variação 2014-2015**

Ano	Atendimento presencial			
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	Total
2014	466	119	565	1150
2015	336	113	401	850
Varição (%)	-27,89%	-5,04%	-29,02%	-26,08%

No tocante ao atendimento telefónico, foram em número de 5156 os realizados em 2015. Destes, 4266 resultaram na prestação de informação sobre procedimentos em instrução, 868 na prestação de outras informações e, por fim, 22 na apresentação de queixa. Para a diminuição global verificada contribuiu, maioritariamente, a redução do número de chamadas recebidas para a obtenção de informação sobre procedimentos. Tal redução é coerente com as estatísticas referentes aos procedimentos abertos em 2015.

*Quadro 31***Atendimento telefónico (número geral) – variação 2014-2015**

Ano	Atendimento telefónico (número geral)			
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	Total
2014	5205	848	34	6087
2015	4266	868	22	5156
Varição (%)	-18,04%	+2,35%	-35,29%	-15,29%

*Quadro 32***Atendimento telefónico (Linha Azul) – variação 2014-2015**

Ano	Atendimento telefónico (Linha Azul)			
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	Total
2014	158	534	6	698
2015	114	431	4	549
Varição (%)	-27,84%	-19,28%	-33,33%	-21,34%

Quadro 33

Total de cidadãos atendidos – variação 2014-2015

Total de cidadãos atendidos	
2014	7935
2015	6555
Varição (%)	+17,39%

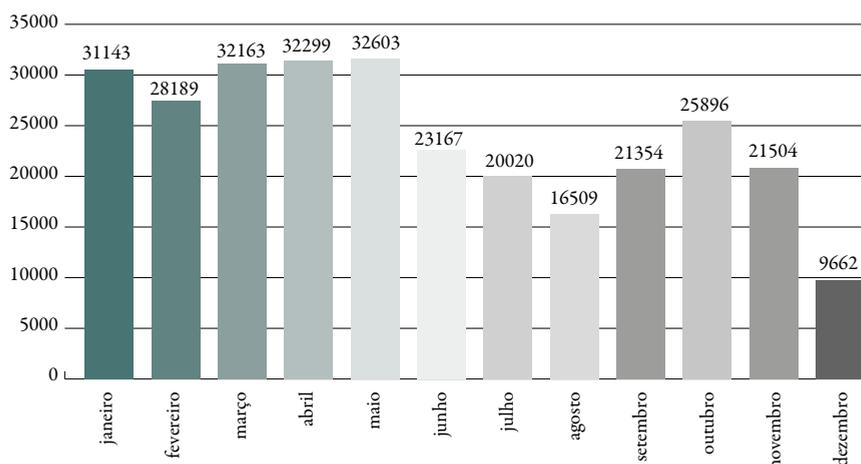
5.3. Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça

Em um tempo em que o acesso, rápido e instantâneo, à informação constitui uma nota diferenciadora da nossa comunidade, cada vez mais se recorre à utilização de ferramentas informáticas que potenciem a sua divulgação. O sítio eletrónico do Provedor de Justiça é, pois, um meio importante de divulgação institucional da atividade desenvolvida por este órgão do Estado e, por isso, objeto de contínua atualização e melhoramento dos respetivos conteúdos.

No gráfico *infra* apresentam-se, em termos quantitativos, os acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça. Em 2015, registaram-se 294 509, o que representa um aumento significativo de mais 70 319 acessos face ao número registado em 2014. Refira-se, por fim, que o mês de maio foi aquele em que o número de acessos foi maior.

Gráfico LI

Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça





6. Publicações e comunicações – 2015

6. Publicações e comunicações - 2015

Relatório à Assembleia da República, 2014

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=15632>

Relatório à Assembleia da República, 2014. Anexo: Tomadas de Posição

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=15631>

Relatório à Assembleia da República, 2014. Anexo: Mecanismo Nacional de Prevenção

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=15630>

Portuguese Ombudsman - Report to the Parliament, 2014

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=15658>

Portuguese Ombudsman - National Preventive Mechanism, 2014

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=15673>

Ressonância do problema do dano corporal na atuação do Provedor de Justiça

Seminário Avaliação Pericial e Reparação do Dano Corporal em Portugal
Coimbra, 2015-01-16

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=15600>

Os direitos e as garantias dos cidadãos perante a administração tributária

Observatório da Fiscalidade Portuguesa
Lisboa, 2015-04-15

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=15607>

O Provedor de Justiça no futuro

Seminário institucional - O Provedor de Justiça no futuro – os novos desafios
Lisboa, 2015-04-21

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=15614>

Memorar com os portugueses os quarenta anos do Provedor de Justiça

Sessão Solene dos 40 anos do Provedor de Justiça
Lisboa, 2015-04-21

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=15613>

Direito à proteção da saúde: a experiência do Provedor de Justiça

V Fórum ERS *Direitos dos Utentes e Regulação em Saúde*
Porto, 2015-09-18

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=15684>

El derecho a una vivienda digna: desafíos actuales y perspectivas futuras

III Congreso Internacional del PRADPI - FIO - PROFIO: *Ombudsman y colectivos en situación de vulnerabilidad*

Madrid, 2015-10-02

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=15729>

O direito a uma habitação condigna: desafios do presente, horizontes do futuro

III Congreso Internacional del PRADPI - FIO - PROFIO: Ombudsman y colectivos en situación de vulnerabilidad

Madrid, 2015-10-02

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=15730>

O papel do Provedor de Justiça e o acesso à informação pública

XX Congreso Anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman: Acceso a la información Pública y Transparencia

Montevideo, 2015-11-10

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=15765>

Uma outra face do Provedor de Justiça: o Mecanismo Nacional de Prevenção

Jornadas Sistema prisional – Execução de penas – Direitos Humanos

Lisboa, 2015-11-27

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=15791>

O Provedor de Justiça e o universo penitenciário

40 anni dalla emanazione dell'ordinamento penitenziario italiano

Pavia, 2015-12-04

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=15810>

The migrant crisis – thoughts and concerns

Annual Conference on Cultural Diplomacy

Berlim, 2015-12-11

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=15818>

Razões de uma razão (VIII)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 6 de janeiro de 2015, pp. 6 e 7

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/06_01_2015_Artigo_Razoes_de_uma_razao__VIII__DN_pag_6_7.pdf

Razões de uma razão (IX)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 3 de março de 2015, pp. 6 e 7

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/03_03_2015_DN_Razoes_de_uma_razao_IX.pdf

Razões de uma razão (X)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 23 de abril de 2015, pp. 6 e 7

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/23_04_2015_DN_Razoes_de_uma_razao_X_pags_6e7.pdf

Razões de uma razão (XI)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 30 de junho de 2015, pp. 12 e 13

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/30_06_2015_DN_Artigo_Razoes_de_uma_razao_XI_pags12e13.pdf

Razões de uma razão (XII)

Artigo do Provedor de Justiça, publicado no *Diário de Notícias*, de 10 de setembro de 2015, pp. 6 e 7

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/10_09_2015_DN_Razoes_de_uma_razao__XII_.pdf





7. Outros índices

> Pormenor do jardim e dos edifícios do órgão do Estado Provedor de Justiça

7. Outros índices

7.1. Índice de gráficos

Estatísticas: algumas notas

<i>Gráfico I</i> – Total de procedimentos abertos	18
<i>Gráfico II</i> – Total de queixas indeferidas liminarmente	19
<i>Gráfico III</i> – Exposições liminarmente arquivadas	20
<i>Gráfico IV</i> – Ano de 2015 – Atividade de apreciação de comunicações	21
<i>Gráfico V</i> – Tipo de pessoa coletiva queixosa	22
<i>Gráfico VI</i> – Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro	25
<i>Gráfico VII</i> – Motivo de arquivamento	26
<i>Gráfico VIII</i> – Duração dos procedimentos arquivados em 2015	27
<i>Gráfico IX</i> – Assuntos tratados nos procedimentos abertos e reabertos	28
<i>Gráfico X</i> – Entidades visadas	29
<i>Gráfico XI</i> – Distribuição das queixas por ministério	30
<i>Gráfico XII</i> – Distribuição das queixas por ministério (excluindo as questões sobre relação de emprego público)	31
<i>Gráfico XIII</i> – Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas	32

Defesa e promoção dos direitos fundamentais

<i>Gráfico XIV</i> – Distribuição de matérias nos procedimentos de queixa – Unidade temática 1 (comparativo 2012-2015)	46
<i>Gráfico XV</i> – Ano de abertura dos procedimentos arquivados em 2015	55
<i>Gráfico XVI</i> – Distribuição dos procedimentos por matérias – Direitos dos contribuintes (comparativo 2014-2015)	56
<i>Gráfico XVII</i> – Distribuição dos procedimentos por matérias - Direitos dos consumidores (comparativo 2014-2015)	62
<i>Gráfico XVIII</i> – Distribuição dos procedimentos por matérias – Assuntos económicos e financeiros (comparativo 2014-2015)	65
<i>Gráfico XIX</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Fundos Europeus e Nacionais (comparativo 2014-2015)	67
<i>Gráfico XX</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Direitos dos trabalhadores e contratação pública (comparativo 2014-2015)	85
<i>Gráfico XXI</i> – Queixas em matéria de emprego público (REP) com e sem docentes	87
<i>Gráfico XXII</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Unidade temática 5	104
<i>Gráfico XXIII</i> – Distribuição de procedimentos – Administração da Justiça	105
<i>Gráfico XXIV</i> – Distribuição de procedimentos – Segurança interna	107
<i>Gráfico XXV</i> – Distribuição de procedimentos – Assuntos rodoviários	109
<i>Gráfico XXVI</i> – Distribuição de procedimentos – Registos e notariado	110
<i>Gráfico XXVII</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Unidade temática 6	115
<i>Gráfico XXVIII</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Extensão da Região Autónoma dos Açores	134
<i>Gráfico XXIX</i> – Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma dos Açores	135

<i>Gráfico XXX</i> – Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma dos Açores	135
<i>Gráfico XXXI</i> – Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma da Madeira	138
<i>Gráfico XXXII</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Extensão da Região Autónoma da Madeira	139
<i>Gráfico XXXIII</i> – Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma da Madeira	139

Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência

<i>Gráfico XXXIV</i> – Evolução anual – Linha da Criança	144
<i>Gráfico XXXV</i> – Atuação – Linha da Criança	145
<i>Gráfico XXXVI</i> – Relação contactante/criança	146
<i>Gráfico XXXVII</i> – Faixa etária – Crianças e jovens	147
<i>Gráfico XXXVIII</i> – Origem do conhecimento da Linha da Criança	147
<i>Gráfico XXXIX</i> – Evolução anual – Linha do Cidadão Idoso	148
<i>Gráfico XL</i> – Atuação – Linha do Cidadão Idoso	149
<i>Gráfico XLI</i> – Relação contactante/cidadão idoso	152
<i>Gráfico XLII</i> – Faixa etária – Cidadãos Idosos	152
<i>Gráfico XLIII</i> – Origem do conhecimento da Linha do Cidadão Idoso	153
<i>Gráfico XLIV</i> – Evolução anual – Linha da Pessoa com Deficiência	154
<i>Gráfico XLV</i> – Atuação – Linha da Pessoa com Deficiência	154
<i>Gráfico XLVI</i> – Relação contactante/pessoa com deficiência	156
<i>Gráfico XLVII</i> – Tipo de deficiência	156
<i>Gráfico XLVIII</i> – Grau de incapacidade	157
<i>Gráfico XLIX</i> – Faixa etária – Pessoas com deficiência	157
<i>Gráfico L</i> – Origem do conhecimento da Linha da Pessoa com Deficiência	158

Gestão de recursos

<i>Gráfico LI</i> – Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça	186
--	-----

7.2. Índice de quadros

Estatísticas: algumas notas

<i>Quadro 1</i> – Natureza dos primeiros queixosos em procedimentos abertos	21
<i>Quadro 2</i> – Número de procedimentos abertos e reabertos	22
<i>Quadro 3</i> – Número de procedimentos em instrução	23
<i>Quadro 4</i> – Número de procedimentos arquivados e rearquivados	24
<i>Quadro 5</i> – Número de procedimentos pendentes em 31 de dezembro	24
<i>Quadro 6</i> – Resumo do movimento de procedimentos	26
<i>Quadro 7</i> – Queixas em função da população – os cinco maiores valores	32

Defesa e promoção dos direitos fundamentais

<i>Quadro 8</i> – Urbanismo e habitação	47
<i>Quadro 9</i> – Ambiente e recursos naturais	48

<i>Quadro 10</i> – Ordenamento do território	49
<i>Quadro 11</i> – Cultura	52
<i>Quadro 12</i> – Lazer	52
<i>Quadro 13</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Unidade temática 2	54
<i>Quadro 14</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Unidade temática 3	71
<i>Quadro 15</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Relação de emprego público	86
<i>Quadro 16</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Unidade temática 5	98
<i>Quadro 17</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Unidade temática 6	113
<i>Quadro 18</i> – Movimentação anual de procedimentos – Extensão da Região Autónoma dos Açores	132
<i>Quadro 19</i> – Movimentação anual de procedimentos – Extensão da Região Autónoma da Madeira	137

Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência

<i>Quadro 20</i> – Chamadas telefónicas – Linha da Criança	144
<i>Quadro 21</i> – Principais questões colocadas – Linha da Criança	145
<i>Quadro 22</i> – Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão Idoso	149
<i>Quadro 23</i> – Principais questões colocadas – Linha do Cidadão Idoso	150
<i>Quadro 24</i> – Chamadas telefónicas – Linha da Pessoa com Deficiência	153
<i>Quadro 25</i> – Principais questões colocadas – Linha da Pessoa com Deficiência	155

Gestão de recursos

<i>Quadro 26</i> – Orçamento 2015	182
<i>Quadro 27</i> – Pessoal em funções (31 de dezembro de 2015)	183
<i>Quadro 28</i> – Género	183
<i>Quadro 29</i> – Faixa etária	184
<i>Quadro 30</i> – Atendimento presencial (relações públicas) – variação 2014-2015	185
<i>Quadro 31</i> – Atendimento telefónico (número geral) – variação 2014-2015	185
<i>Quadro 32</i> – Atendimento telefónico (Linha Azul) – variação 2014-2015	185
<i>Quadro 33</i> – Total de cidadãos atendidos – variação 2014-2015	186



8. Principais siglas e abreviaturas

> Pedação de azulejaria existente no edifício do órgão do Estado Provedor Justiça

8. Principais siglas e abreviaturas

ACES - Agrupamentos de Centros de Saúde

ACSS, I.P. - Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.

ADM - Assistência na Doença aos Militares

ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações

ANSR - Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária

APSI - Associação para a Promoção da Segurança Infantil

ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

AT - Autoridade Tributária

ATL - Atividades de Tempos Livres

AVP - Acréscimo Vitalício de Pensão

BD - Bonificação por Deficiência

BES - Banco Espírito Santo

CEDAW - Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulheres

CEP - Código de Endereço Postal

CERD - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

CGA, I.P. - Caixa Geral de Aposentações, I.P.

CNP - Centro Nacional de Pensões

CPA - Código de Procedimento Administrativo

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CPAS - Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores

CPT - Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes

CRP - Constituição da República Portuguesa

CTT - Correios de Portugal, S.A.

DFA - Deficientes das Forças Armadas

DGAEP - Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DGEE - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DGSS - Direção-Geral da Segurança Social
EDP, S.A. - Energias de Portugal, S.A.
EPJ - Estatuto do Provedor de Justiça
EPRI - Equipas de Prevenção e Reação Imediata
ERPI - Estabelecimentos Residenciais para Pessoas Idosas
ERS - Entidade Reguladora da Saúde
ERSE - Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
EEN - Estatuto das Estradas Nacionais
FIO - Federação Ibero-Americana de *Ombudsman*
GIZ - Agência Alemã de Cooperação Internacional
GNR - Guarda Nacional Republicana
ICC - Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos
ICNF, I.P. - Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
IEC - Imposto Especial de Consumo
IEFP, I.P. - Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.
IFAP, I.P. - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGFSS, I.P. - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT, I.P. - Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
IMTT, I.P. - Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRN, I.P. - Instituto dos Registos e Notariado
IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISS, I.P. - Instituto da Segurança Social, I.P.
ISV - Imposto Sobre Veículos
IUC - Imposto Único de Circulação

LGT - Lei Geral Tributária
LGTFP - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
N.º/N.ºs - Número / Números
N-CID - Núcleo da Criança, do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência
OIT - Organização Internacional do Trabalho
P./PP. - Página/ Páginas
PAD - Pedidos de Análise de Dívida
PDM - Plano Diretor Municipal
PDR - Programa de Desenvolvimento Rural
PIEF - Programa Integrado de Educação e Formação
PRN - Plano Rodoviário Nacional
PSP - Polícia de Segurança Pública
RERD - Regime Excepcional de Regularização de Dívidas
RNCCI - Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
RSI - Rendimento Social de Inserção
SATP - Subsídio de Assistência por Terceira Pessoa
SCUT - Sem Custos para o Utilizador
SEE - Subsídio de Educação Especial
SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEP - Sindicato dos Enfermeiros Portugueses
SMV - Subsídio Mensal Vitalício
SNS - Serviço Nacional de Saúde
TAP - Transportes Aéreos Portugueses
TI - Trabalhadores Independentes
ZER - Zonas de Emissões Reduzidas
v.g. – verbi gratia



