



PROVEDOR DE JUSTIÇA INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

RELATÓRIO
À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 2016

Lisboa, 2017



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 2016.



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

Título: Relatório à Assembleia da República – 2016

Edição – Provedor de Justiça – Divisão de Documentação

Design – Lagesdesign

Fotografia – Manuel Gomes Teixeira, Pedro Benevides, Sara Duarte

Impressão – Artipol

Tiragem – 100 exemplares

Depósito legal – 328808/11

ISSN – 0872-9263

Como contactar o Provedor de Justiça

Rua do Pau de Bandeira, 7-9

1249-088 Lisboa

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

provedor@provedor-jus.pt

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

Índice

Mensagem do Provedor de Justiça	7
O Provedor de Justiça e seus colaboradores	16
1. A atividade do Provedor de Justiça na apreciação das queixas	19
1.1. Estatísticas: algumas notas	20
1.2. Defesa e promoção dos direitos fundamentais	38
1.2.1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais	39
1.2.2. Direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores	57
1.2.3. Direitos sociais	77
1.2.4. Direitos dos trabalhadores	96
1.2.5. Direitos à justiça e à segurança	113
1.2.6. Direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade	124
1.2.7. Regiões Autónomas	142
1.2.7.1. Extensão da Região Autónoma dos Açores	142
1.2.7.2. Extensão da Região Autónoma da Madeira	146
2. Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência	153
3. O Provedor de Justiça enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos	171
3.1. Dizeres prévios	172
3.2. Projeto <i>O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI: diário de algumas visitas</i>	173
3.3. Atividades de participação e de divulgação na promoção e na proteção dos direitos humanos	174

4. Relações internacionais	185
4.1. Dizeres prévios	186
4.2. A atividade internacional do Provedor de Justiça	186
4.3. O Provedor de Justiça na qualidade de Presidente da Federação Ibero-Americana de <i>Ombudsman</i>	191
5. Gestão de recursos	195
5.1. Gestão administrativa e financeira	196
5.1.1. Recursos financeiros	196
5.1.2. Despesas de investimento	196
5.1.3. Recursos humanos	196
5.2. Relações públicas	198
5.2.1. Atendimento presencial	198
5.2.2. Atendimento telefónico	198
5.3. Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça	200
6. Publicações e comunicações – 2016	201
7. Outros índices	207
7.1. Índice de gráficos	208
7.2. Índice de quadros	209
8. Principais siglas e abreviaturas	211



Mensagem do Provedor de Justiça

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



José de Faria Costa, Provedor de Justiça

Mensagem do Provedor de Justiça

1. *Dizeres prévios*

Quando o Provedor de Justiça apresenta o relatório anual da sua atividade ao Parlamento e aos cidadãos tem, em esse momento, a oportunidade de a todos se dirigir, não só para revelar de um jeito cristalino e transparente a amplitude e os resultados da sua ação, mas também, para prestar, enquanto órgão do Estado, o seu testemunho sobre os desafios que, no plano nacional e no plano internacional, se desenham no horizonte para a nossa comunidade.

Temos por certo que nos atuais contextos político, social e cultural existem profundos e evidentes sinais de incerteza e de instabilidade que condicionam o espírito dos cidadãos e, por essa razão, exigem, também, por parte dos atores políticos, económicos e sociais, uma capacidade de ação firme, segura e determinada em nome da defesa do Estado, da democracia, da justiça e do bem-estar coletivo.

O Provedor de Justiça, por tudo isto, mas, por sobre tudo, por ser um órgão do Estado, autónomo e independente, mandatado pela Constituição e pela lei para promover e defender os direitos fundamentais dos cidadãos, tem o dever de participar e de contribuir, no espaço público, para a discussão e para o aprofundamento dos grandes temas que tocam a vida quotidiana dos nossos concidadãos e as escolhas que fazemos enquanto comunidade.

2. *A cultura de direitos humanos. Riscos da tardo-modernidade*

Enquanto Provedor de Justiça, de Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura, de Presidente da Federação Ibero-americana de *Ombudsman* e de membro de diversas organizações regionais e internacionais de defesa dos direitos humanos, tenho tido a possibilidade de intervir, em várias ocasiões e em diversos palcos, a propósito das questões que mais profundamente têm marcado o tempo hodierno.

Sabemo-lo, pelo conhecimento, pela experiência e pelos ensinamentos do passado, que é do confronto de ideias, de vontades, de ambições e de desejos que se trilharam os caminhos que moldam e refazem a história do mundo, das nações e dos povos. Sabemos, também, que muito do que hoje nos prende a atenção — a manchete, o *soundbite*, a tão castigada pela repetição «espuma dos dias» — não serão mais do que curtas linhas ou meras e

insignificantes notas de rodapé quando amanhã se olhar para este nosso tempo presente. Mas sabemos, acima de tudo, que existem problemas que tocam, de um jeito particularmente intenso, os grandes fios que tecem a estrutura de uma comunidade democrática, igual e justa. Certos de que nada é certo e de que nada, para o bem e para o mal, é eterno ou imutável — sejam as conquistas civilizacionais que a humanidade soube construir, mas também a angústia que resulta dos retrocessos a que assistimos — é imprescindível que nos mantenhamos atentos aos sinais de perigo que, aqui e ali, vão emergindo nos vários sectores da nossa sociedade global.

Sejamos claros: existem, neste nosso tempo, sinais inequívocos de que o progressivo reconhecimento e a crescente densificação dos direitos humanos que, com maior ou menor fulgor, podemos atestar nos últimos setenta anos estão em certa medida em risco. E são muitas as razões e os fatores que contribuem para esta realidade. Por todo o mundo temos tido a oportunidade de confirmar o ressurgimento não já apenas no plano discursivo, mas também no patamar da ação política concreta, de episódios que atentam contra os valores essenciais do Estado de direito democrático, assente nas ideias da liberdade, da igualdade, da paz e da justiça. Das ameaças à segurança dos cidadãos provocadas pelos fenómenos do terrorismo violento e global, às reações — não raras vezes incoerentes — que, em nome dessa mesma segurança, atropelam as liberdades que, com muito custo, foram conquistadas. Existe um campo muito fértil para a expansão de sentimentos com laivos de maior ou menor autoritarismo alimentados pela incerteza, pela insegurança e pela instabilidade social dos nossos dias. Não podemos negar, porque infelizmente já faz parte do nosso quotidiano, que as situações de desrespeito pelos direitos humanos estão a disseminar-se, de um jeito particularmente intenso, por todo o mundo. E não apenas nas circunstâncias infelizmente comuns de guerra ou as vividas em estados não democráticos. Não. As ameaças à fribilhação concreta dos direitos fundamentais não conhecem fronteiras, atingindo todos os espaços do globo, incluindo países com tradição democrática sólida. Na verdade, a ideia da efetiva concretização de uma cultura de direitos humanos — esteio da paz, da segurança e do desenvolvimento sustentável — parece estar, por meio de atos e de omissões, comprometida, pois, neste nosso tempo, e em sociedades democráticas, já se discutem, desbragadamente, os fundamentos dos direitos, liberdades e garantias, estruturantes dos Estados progressistas e democráticos.

Se nos detivermos perante exemplos muito concretos de problemas que atingem de uma forma crua a nossa comunidade global, rapidamente podemos concluir que o que atrás se disse, não é um quadro impressionista, mas antes um infeliz retrato hiper-realista do mundo em que vivemos. Um desses exemplos que, quer pela proximidade, quer pela dimensão dramática que tem assumido nos últimos anos, é a tragédia humana sentida por milhões de pessoas que, já sem nada a perder — a não ser a própria vida — arriscam tudo para, na Europa, encontrar a paz, o acolhimento e a esperança que já, não existe, que já perderam nos seus países de origem. Pessoas de carne e osso, homens, mulheres,

crianças, velhos, diferentes entre si, diferentes de cada um de nós, mas, como nós, pessoas. Pessoas que encontraram a morte na viagem desesperada que encetaram de tantos e de tão longínquos pontos do mundo. Para aqueles que conseguiram fingir esse amargo destino, resta-lhes o acolhimento em campos que, em muitos casos, e como já se encontra profusamente demonstrado por instituições oficiais, estão muito aquém de atingir patamares de qualidade minimamente compatíveis com o respeito pelo princípio da dignidade da pessoa humana. E é neste preciso ponto, no respeito pelo princípio da dignidade da pessoa humana, sobre o qual se sustenta o nosso património cultural e civilizacional.

Como já tive oportunidade de referir, tenho testemunhado ao longo destes anos o extraordinário esforço – mas, ao mesmo tempo também, as imensas dificuldades – que os meus homólogos e outras instituições de defesa dos direitos humanos da bacia do mediterrâneo e do leste europeu têm sentido para fazer face ao dramatismo de uma situação que tarda em encontrar respostas coerentes e eficazes. Na verdade, pese embora alguns esforços que têm sido desenvolvidos no sentido de encontrar políticas que permitam alcançar soluções sustentáveis para este problema, a realidade, porém, é bem diversa. Permanecem sem resposta adequada muitas das questões que se fazem sentir desde o primeiro momento em que eclodiu esta crise. A falta de um sistema que, respeitando não só a letra, mas também o espírito dos compromissos internacionais assumidos pelos Estados, permita, em segurança, aferir humanamente os pedidos de asilo de quem chega às nossas fronteiras, é disso um claro exemplo. É preciso mais. É preciso muito mais. É preciso, neste caso concreto, que a ação política seja forte, inequívoca e consentânea com os direitos humanos, as grandes linhas de orientação da ação e que devem ser o apanágio de todos os homens e mulheres de bem. Refira-se a este propósito, e isso é inequívoco, quer no plano nacional, quer no plano internacional, que nesta matéria Portugal tem desempenhado um papel muito importante e com uma posição perfeitamente clara de afirmação instante e intransigente dos direitos humanos. Papel, diga-se, que não tem ficado nas meras palavras, mas que se tem traduzido também em atos, e por isso é hoje exemplo para a própria comunidade internacional no acolhimento e integração de pessoas migrantes.

Todavia, este problema não se cinge às fronteiras da Europa. Enquanto Presidente da Federação Ibero-americana de *Ombudsman*, o Provedor de Justiça tem acompanhado de perto o problema de milhões de migrantes da América latina e das Caraíbas na sua longa viagem em direção ao norte do continente. Não obstante as diferenças em algumas das causas que conduzem ao fenómeno migratório, existe uma forte similitude nas problemáticas que atingem estas pessoas. Também elas ambicionam segurança e uma vida melhor. Também elas encetam uma viagem que coloca em risco a sua vida. Também elas, em desespero, entregam o destino das suas vidas a traficantes. Também elas são pessoas de carne e osso como nós.

Esta perspetiva global dos problemas, nas suas diferenças e nas suas semelhanças, alimenta a convicção forte e firme de que em um mundo precisamente global, repleto de

paradoxos e de contradições, a ambição e a abundância individual – dos Estados ou de uma pessoa – não são capazes de gerar caminhos para o desenvolvimento sustentável e para uma prosperidade compartilhada da *polis*. A instabilidade social, mais o menos presente, mais ou menos difusa, mas que mesmo assim se sente, que decorre do acantonamento do pensamento em torno do *eu*, tem conduzido a resultados preocupantes que atingem já o próprio núcleo dos sistemas políticos, e, com isso, o bem-estar dos cidadãos.

É incontestável que a resposta que tem sido dada aos problemas que vamos sentindo tem ido na direção de um cada vez maior fechamento dos Estados, das instituições e das próprias pessoas. Encerrados sobre si mesmos, encerrados sobre nós próprios, distanciamos-nos, cada vez mais, da concretização efetiva e generalizada dos direitos fundamentais de todos os cidadãos. Uma autorreclusão ensimesmada que potencia o surgimento do extremismo ideológico, da intolerância, da exclusão do *outro*. Autorreclusão ensimesmada que gera o florescimento da ideia de que *a minha verdade*, mesmo quando não é sustentada em factos, ou então quando não é mais que pura e simplesmente mentira, é, por que tem que ser, a realidade. A pós-verdade – repete-se, a mentira –, que ocupa já não apenas o espaço mediático, mas também o espaço político, é, digamo-lo abertamente e sem pudor, inimiga da cultura dos direitos humanos. Tudo vale e tudo é legítimo para alcançar um fim individual, mesmo que para isso, muitos homens e mulheres, nossos concidadãos, sofram no seu quotidiano uma efetiva e concreta diminuição dos seus direitos fundamentais ou até, em casos mais extremos, o seu total desrespeito. Para adensar este nóculo – para acrescentar mais um pedaço de complexidade ao mundo atual – quando isso é assinalado, quando alguém aponta, clara e corajosamente, para os perigos do que pode vir a existir ou para os problemas que já existem, não raras vezes, as pessoas não querem aceitá-los como verdadeiros, fugindo, assim, à própria realidade. Vale por dizer que este nosso tempo é também marcado pela ideia da ante-verdade. Este conceito, que vou modelando, não tem nada de abstruso. É tão só a expressão na crença de uma razão crítica que só aceita factos e que quer pôr de sobreaviso, combatendo-a, toda a ideologia do comportamento que abre estrada às nefastas “profecias que se autorrealizam”.

Perceber estes sinais, entender e agir sobre esta realidade é também missão do Provedor de Justiça enquanto órgão constitucional de promoção e de defesa dos direitos humanos, pois só assim pode contribuir para a discussão séria e aprofundada das dimensões gerais e concretas dos efetivos problemas que tocam a vida dos seus concidadãos. Neste quadro, cabe ao Provedor de Justiça afirmar, com a força que decorre da sua eleição parlamentar e do específico mandato que lhe está confiado, que a natureza universal e indivisível dos direitos humanos não pode em momento algum, ser colocada em causa e que a coragem de atuar em defesa destes valores é a única forma de lutar contra os populismos que os colocam em crise.

3. A atividade do Provedor de Justiça no ano de 2016. Avaliação retrospectiva e caminhos para o futuro

É neste complexo contexto histórico, social e político que o Provedor de Justiça desenvolveu e tem vindo a desenvolver a sua atividade e vem trilhando o seu caminho de afirmação e de consolidação institucional no domínio, cada vez mais amplo diga-se, das atribuições que lhe estão confiadas. Afirmação e consolidação institucional que não têm, nem nunca poderão ter, por horizonte a vacuidade da vaidade individual. A afirmação do Provedor de Justiça no espaço público e político nacional e internacional são apenas instrumentais ao reforço das garantias e da tutela dos direitos fundamentais, porque hoje – tal como no passado – a construção de uma comunidade mais justa e desenvolvida depende, por sobre tudo, da capacidade que essa mesma comunidade tem em criar condições de bem-estar para o desenvolvimento de todo o potencial humano inerente a cada um dos seus concidadãos.

Desde o primeiro momento afirmei que para *prover* era em primeira linha necessário *perceber*. Perceber todos os sinais, todos os lamentos, todas as expressões – por mais silenciosas que fossem – de descontentamento dos cidadãos. Entendia, como entendo, que a atividade do Provedor de Justiça não podia, nem pode, ser apreciada ou medida, no âmbito da sua atividade clássica, apenas pelo número de queixas que recebe ou pelo número de procedimentos que abre. É indiscutível que esses números são e serão sempre importantes. Todavia, não espelham todos os episódios do real concreto que chegam ao conhecimento do Provedor de Justiça e que exigem a sua atenção e cuidado. Por essa razão, na avaliação da atividade do ano de 2016, entendi ser importante trazer à luz do dia todas as expressões de desconforto, de descontentamento ou de queixa dos cidadãos. Só assim é possível não só conhecer melhor o trabalho desenvolvido pelo Provedor de Justiça mas, principalmente, só assim, podemos ter a noção real e concreta das preocupações e dos sentimentos que perpassam a nossa comunidade e os nossos concidadãos.

Foi também com esta linha de máxima presente e imprimindo o dinamismo atuante que caracteriza o Provedor de Justiça que, no âmbito de outras responsabilidades que estão confiadas a este órgão do Estado, foram desenvolvidos projetos e iniciativas que tocam problemas sensíveis dos nossos concidadãos, designadamente daqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade. Sem prejuízo de melhor se descrever e desenvolver a vastidão de atividades realizadas enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos, quer no plano nacional, quer no plano internacional, merece ser feita, nestas breves palavras iniciais, uma especial referência às visitas que pessoalmente o Provedor de Justiça tem realizado aos estabelecimentos prisionais. Esta iniciativa corporiza a natureza enérgica deste órgão do Estado, recusando a passividade, indo ao encontro da realidade, para melhor conhecer os problemas e sobre eles intervir. Foi assim ao longo de todo o ano, o que tem permitido conhecer e dar a conhecer à comunidade e aos responsáveis políticos

a especial complexidade e as principais dificuldades sentidas no *microcosmo* prisional. Com isso foi já possível alcançar mudanças e compromissos para melhorar as condições de vida de quem está privado da liberdade e das pessoas que interagem com o universo penitenciário.

No plano internacional o Provedor de Justiça tem assumido particulares responsabilidades, não só no âmbito dos sistemas universais e regionais de promoção e de proteção dos direitos humanos, mas também, e de um jeito particularmente forte, em organizações que juntam no seu seio países com os quais partilhamos ligações históricas fortes, afetos e cumplicidades. Enquanto Presidente da Federação Ibero-americana de *Ombudsman* e membro 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 tem sido possível desenvolver um trabalho profícuo no tratamento de questões que atingem milhões de cidadãos deste espaço geográfico. Atuar, neste espaço, assim como atuamos no plano nacional, potencia, em muito, a procura de políticas e de ações concretas de defesa dos direitos das crianças, dos direitos das mulheres, dos direitos daqueles que são vítimas de tráfico de seres humanos, enfim, políticas concretas de defesa dos direitos humanos de todos os cidadãos.

Aprofundar os laços com os cidadãos, fortalecer as redes institucionais, lutar contra a passividade e contra o imobilismo, são esses os caminhos que têm de ser hoje e sempre trilhados pelo Provedor de Justiça.

4. *Dizeres finais*

A vida coletiva da nossa comunidade está hoje, como sempre esteve, repleta de difíceis e exigentes desafios. Desafios antigos. Desafios novos. Desafios externos que se prendem com a instabilidade internacional, face aos sinais de mudança clara em dois dos eixos sobre os quais assentou o quadro de desenvolvimento do nosso país: a Europa e a relação transatlântica. Mas também desafios internos. Sabemos que, não obstante os problemas mais agudos provocados pela recente crise financeira, económica e social terem sido mitigados ou, em alguns casos, ultrapassados, persistem ainda muitas situações de grande vulnerabilidade dos cidadãos, designadamente em matéria de concretização de direitos económicos e sociais. Para muitas pessoas, para muitas famílias muitos dos seus problemas perduram.

Uma vez que a situação política, económica e financeira internacional traz consigo sinais de inquietação e que os meios para intervir são escassos é decisivo que Portugal conte com o contributo de todos. De todos os homens e de todas as mulheres. De todas as organizações da sociedade civil. De todas as forças sociais. De todos os atores políticos. Só assim poderemos construir aquilo que seguramente nos une, aquilo que seguramente todos ambicionamos: um país mais justo, mais desenvolvido e mais igual.

Para esse alcançar esse desígnio, Portugal pode contar, como sempre contou, com a participação ativa, livre e independente do Provedor de Justiça. O compromisso ético que assumiu e o juramento constitucional que prestou são hoje, e terão que ser sempre, o testemunho e a garantia de que Portugal tem um órgão do Estado que vela pela justiça concreta e pela defesa instante e intransigente dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.





O Provedor de Justiça e seus Colaboradores







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

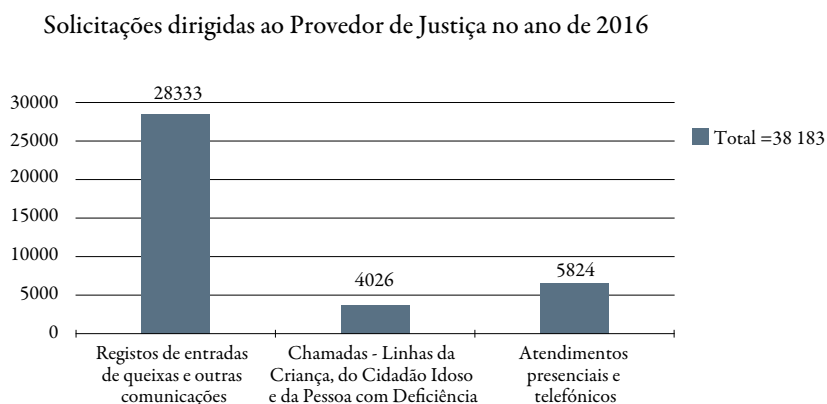
1. A atividade do Provedor de Justiça na apreciação das queixas

1.1. Estatísticas: algumas notas

A missão do Provedor de Justiça, no tocante ao seu recorte clássico, consubstancia-se em uma intensa atividade de apreciação das queixas, bem como de todas as solicitações que os cidadãos lhe dirigem sobre a atuação administrativa dos poderes públicos ou de entidades privadas que prestam serviços essenciais à comunidade.

Este relatório dá a conhecer, pela primeira vez, toda a extensão do trabalho desenvolvido pelo Provedor de Justiça, através da análise de todas as comunicações e solicitações recebidas, independentemente do meio utilizado, por este órgão do Estado com o relato de situações novas ou de elementos relevantes à instrução de questões já em apreciação. A análise que ora se faz ancora-se na circunstância de o ano de 2016 ser o primeiro ano completo de funcionamento pleno do projeto integrado de atendimento ao cidadão e do novo sistema informático de gestão procedimental, iniciados, respetivamente, em setembro e em abril de 2015.

Gráfico I



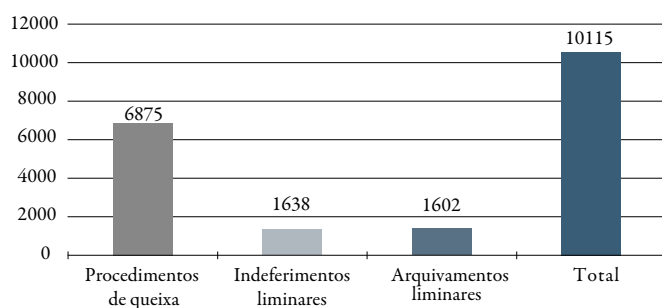
Por conseguinte, no ano de 2016, o Provedor de Justiça recebeu 38 183 solicitações, como se observa no gráfico *supra*. Estas solicitações correspondem a 28 333 registos de entrada de queixas e de outras comunicações, 4026 chamadas telefónicas recebidas através das Linhas da Criança (541), do Cidadão Idoso (2878) e da Pessoa com Deficiência (607) e 5824 atendimentos prestados, presencial ou telefonicamente, pela Divisão de Informação e Relações Públicas. Estes dados estatísticos – que serão objeto de análise desenvolvida ao longo do presente relatório – espelham o volume de trabalho que, diariamente e de modo

instante, exigem a atenção do Provedor de Justiça, a que acrescem as atividades realizadas por este órgão do Estado enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos⁽¹⁾ e de Mecanismo Nacional de Prevenção⁽²⁾, bem como a intervenção no plano internacional⁽³⁾.

De seguida apresentam-se alguns dados estatísticos que esclarecem, em termos quantitativos, a atividade desenvolvida pelo Provedor de Justiça no tratamento de queixas e de outras comunicações novas e dos procedimentos que, por sua própria iniciativa, determinou a abertura com a finalidade de indagar as situações que chegam ao seu conhecimento e que podem ser lesivas dos direitos fundamentais.

Gráfico II

Ano de 2016 – Atividade de apreciação de comunicações



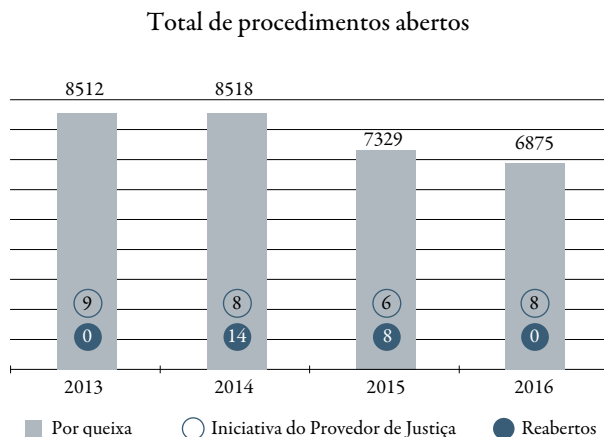
O gráfico acima apresentado – introduzido, pela primeira vez, no *Relatório à Assembleia da República 2013* – retrata o exercício da função do Provedor de Justiça na sua atividade tradicional de apreciação de queixas conjugada com os procedimentos que abre por sua iniciativa. Assim, qualquer comunicação 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 nas 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, por isso, de forma autónoma na representação gráfica em análise. Por outras palavras, um procedimento de queixa aberto pode englobar várias queixas que incidam sobre a mesma matéria, incorporando, assim, todas aquelas pretensões.

(1) Cf. *infra* ponto 3.

(2) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2016. Anexo: Mecanismo Nacional de Prevenção*.

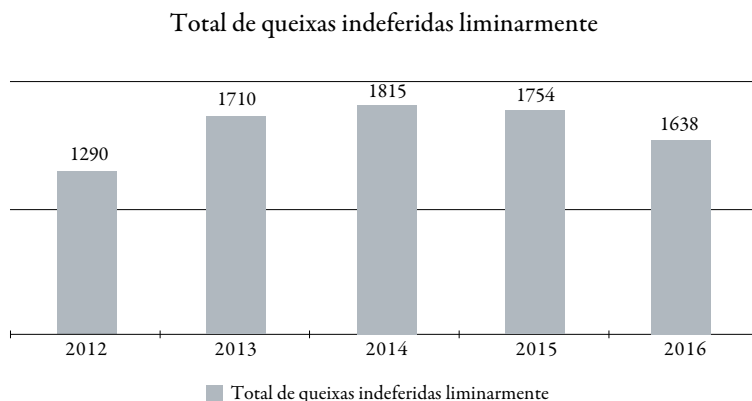
(3) Cf. *infra* ponto 4.

Gráfico III



No ano de 2016 foram abertos 6883 procedimentos, 6875 dos quais pela apresentação de queixa, o que corresponde a uma diminuição de 6% face ao valor registado em 2015. Não obstante esta diminuição – inferior à verificada de 2014 para 2015 –, o número de procedimento abertos no ano a que se refere este relatório é o quinto mais elevado nos 41 anos de atividade deste órgão do Estado, só sendo superado pelos valores registado entre os anos de 2012 a 2015.⁽⁴⁾ Foram, ainda, abertos 8 procedimentos por iniciativa do Provedor de Justiça, valor idêntico ou semelhante ao registado nos últimos anos.

Gráfico IV



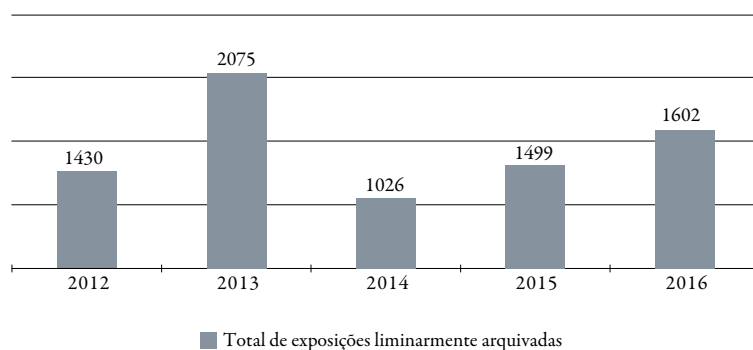
(4) Importa sublinhar que os valores, aparentemente idênticos ou até superiores, registados na segunda metade da primeira década deste século continuam a consideração das queixas indeferidas liminarmente, desde 2011 não dando origem à abertura de procedimento. Em 2016, como adiante se verá, computaram-se 1638 casos desta natureza.

O número de queixas indeferidas liminarmente desceu também, em idêntica proporção ao que se verificou no quantitativo dos procedimentos abertos (em termos absolutos, corresponde a menos 116 unidades). Sublinha-se que as queixas são indeferidas liminarmente quando versem sobre matéria que esteja fora do âmbito de competência do Provedor de Justiça, quando seja prematura a sua intervenção 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 temática envolvida por iniciativa legislativa que esteja a seguir a sua normal tramitação ou que tenha sido, ou esteja a ser, objeto de apreciação judicial.⁽⁵⁾

Não obstante não dar origem a abertura de procedimento de queixa⁽⁶⁾, o indeferimento liminar é antecedido sempre por uma análise sumária da questão – tal como em todas as outras comunicações – e, por vezes, por um pedido de aperfeiçoamento dirigido ao queixoso, antes de se tomar a decisão sobre o destino a dar à queixa. É, de igual jeito, prestada sempre uma elucidação – por meio de contacto telefónico ou comunicação escrita – ao queixoso e, quando a situação o determine, procede-se ao encaminhamento para a entidade competente.

Gráfico V

Exposições liminarmente arquivadas



(5) Cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 22.º e o 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. Veja-se, ainda, 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.

(6) O que, frisa-se, sucede desde 2011.

Como resulta do gráfico *supra*, no que respeita às comunicações qualificadas como exposições⁽⁷⁾, regista-se o prosseguimento da tendência de crescimento, observada desde 2014. Com efeito, em 2016, verificou-se um aumento de 7% do número de exposições face ao do ano de 2015. O tratamento destas comunicações, por regra, não exigem uma reação expressa por parte do Provedor de Justiça, todavia sempre se tomando boa nota, no quadro da matéria a que diz respeito, o respetivo teor. Todavia, caso se justifique, é também feita a elucidação do queixoso, explicando-se, por via desta, o âmbito de intervenção deste órgão do Estado.

Das 1602 exposições recebidas, 81 eram anónimas, o que corresponde a 70% do valor observado no ano anterior (116).

Quadro 1

Natureza dos primeiros queixosos em procedimentos abertos

Pessoas singulares	6578
Pessoas coletivas	297
Total de queixosos	6875

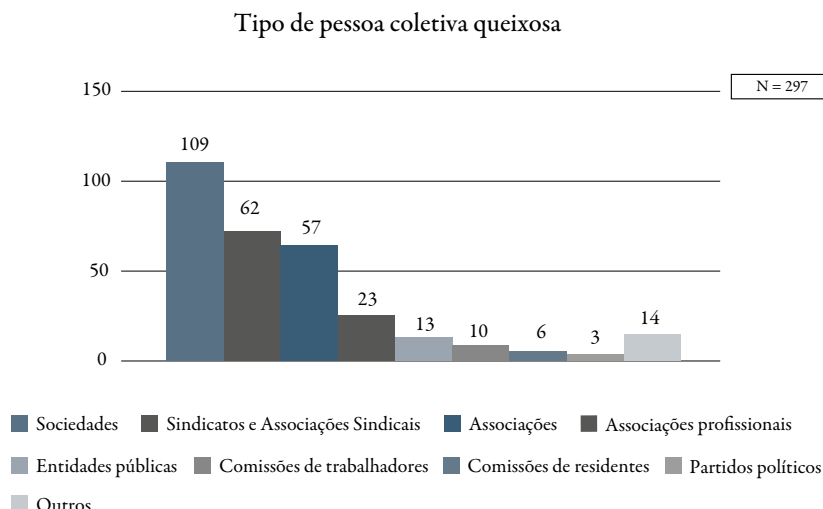
Como se pode observar no quadro *supra*, a propósito da natureza do primeiro queixoso em cada procedimento de queixa⁽⁸⁾, em 2016 acentuou-se ligeiramente a predominância das pessoas singulares de 95,3% (face à proporção de 94,8% verificada no ano anterior).

No tocante à repartição por género das pessoas singulares, verifica-se que predominam as queixas apresentadas por pessoas do género masculino (58,3%), valor que é ligeiramente superior ao registado em 2015 (57,6%).

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

(8) 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.

Gráfico VI



No que respeita à tipologia de pessoas coletivas cuja queixa deu origem a procedimento, através do gráfico antecedente podemos observar que o primeiro lugar, em 2016, foi ocupado pelas empresas (109 casos face aos 97 ocorridos em 2015), seguindo-se os sindicatos (62 casos face aos 71 ocorridos em 2015) e as associações (57 casos face aos 71 ocorridos em 2015). Sublinha-se, ainda, o aumento do número de queixas apresentadas por entidades públicas face ao ano anterior (de 6 casos em 2015 para 13 em 2016). Assinala-se, porém, que estas só são aceites se apresentadas no interesse de particulares, já que qualquer pedido de parecer ou de intervenção em conflitos internos à administração pública é objeto de indeferimento liminar.

Quadro 2

Número de procedimentos abertos e reabertos

Por queixa escrita	1767
Por queixa verbal ou presencial	282
Por queixa recebida por via eletrónica	4826
Por iniciativa do Provedor de Justiça	8
Total de procedimentos abertos	6883
Procedimentos reabertos	0
Total de procedimentos abertos e reabertos	6883

Prosseguindo a tendência quase ininterrupta de décadas, o recurso aos meios eletrónicos (que engloba a utilização do correio eletrónico e do formulário de queixa disponível

no sítio institucional⁽⁹⁾) cresceu como meio de contacto privilegiado para a apresentação de queixa ao Provedor de Justiça, correspondendo em 2016 a 70% do total (valor que, em 2015, foi de 66%, ano em que verificou um recuo episódico de um ponto percentual face ao ano anterior). Por seu turno, a utilização da via postal diminuiu, face a 2015, em quatro pontos percentuais (26% em 2016 face aos 30% em 2015).⁽¹⁰⁾

No tocante à apresentação verbal de queixas verificou-se a diminuição de um ponto percentual, o que corresponde, em termos absolutos, a uma diminuição de 350 para 282 casos face ao ano de 2015. Refira-se também a ocorrência de uma quebra do número de queixas apresentadas verbalmente em um ponto percentual, o que corresponde, em termos absolutos, a descida de 350 para 282 casos⁽¹¹⁾, em continuidade com a tendência verificada nos anos anteriores.

Quadro 3

Número de procedimentos em instrução

Procedimentos que transitaram de 2011	2
Procedimentos que transitaram de 2012	31
Procedimentos que transitaram de 2013	140
Procedimentos que transitaram de 2014	652
Procedimentos que transitaram de 2015	2711
Soma dos procedimentos anteriores a 2016	3536
Procedimentos abertos em 2016	6883
Procedimentos de anos anteriores reabertos em 2016	0
Total de procedimentos em instrução	10 419

Conforme resulta do quadro *supra*, no ano de 2016, o volume dos procedimentos em instrução foi apenas muito ligeiramente inferior ao ocorrido em 2015, descendo apenas 90 unidades, de 10 509 para 10 419.⁽¹²⁾ Este valor engloba os procedimentos abertos no próprio ano e os que transitaram de anos anteriores.

(9) Por utilização do formulário eletrónico, registaram-se 2625 casos, correspondendo a 54% do valor do uso de meios eletrónicos.

(10) Incluem-se os casos, cada vez mais residuais, de utilização de fax, que, no ano em apreço, ocorreu em 17 ocasiões.

(11) Em que se incluem 27 queixas apresentadas por telefone.

(12) Quebra de 0,9%.

Quadro 4

Número de procedimentos arquivados e rearquivados

Procedimentos arquivados que transitaram de 2011	2
Procedimentos arquivados que transitaram de 2012	15
Procedimentos arquivados que transitaram de 2013	81
Procedimentos arquivados que transitaram de 2014	424
Procedimentos arquivados que transitaram de 2015	2049
Soma dos procedimentos arquivados anteriores a 2016	2571
Procedimentos arquivados abertos em 2016	4548
Procedimentos reabertos e rearquivados em 2016	0
Total de procedimentos arquivados e rearquivados	7119

Observado o quadro antecedente que traduz o número de procedimentos arquivados, por ano da respetiva entrada, destaca-se, em um primeiro momento, a subida, em três pontos percentuais, de 63% para 66%, da proporção de procedimentos abertos no ano de 2016 e que foram arquivados ainda durante o decurso do mesmo ano. Destaca-se, também, o arquivamento de mais de 145 procedimentos face ao ano anterior (6974 procedimentos em 2015 para 7119 procedimentos no ano de 2016).

Quadro 5

Número de procedimentos pendentes em 31 de dezembro

Procedimentos transitados de 2011	0
Procedimentos transitados de 2012	16
Procedimentos transitados de 2013	59
Procedimentos transitados de 2014	228
Procedimentos transitados de 2014	662
Soma dos procedimentos anteriores a 2016	967
Procedimentos abertos em 2016	2335
Procedimentos reabertos em 2016	0
Total de procedimentos pendentes	3300

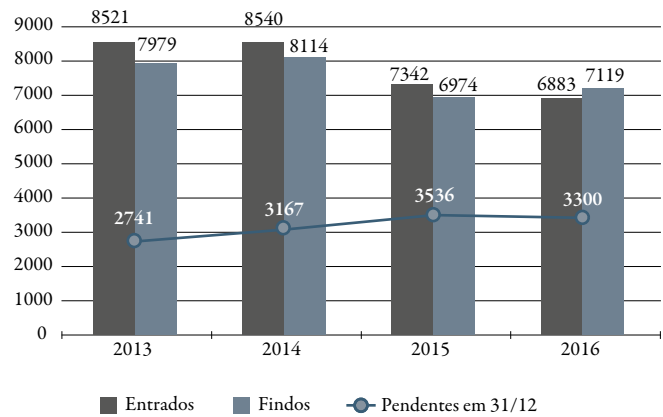
No tocante aos procedimentos pendentes em 31 de dezembro de 2016, assinala-se como muito positiva a diminuição em 7% da pendência procedimental, invertendo-se a tendência verificada nos anos anteriores. Com efeito, no final do ano de 2016 estavam pendentes 3300 procedimentos (valor que é inferior em 236 unidades àquele que se verificava em igual período de 2015, o qual se cifrou em 3536 procedimentos). Sublinha-se que o valor da diminuição dos procedimentos pendentes (236 unidades, como referido)

supera a diferença do número de procedimentos em instrução face ao ano anterior (apenas menos 90 procedimentos em instrução em 2016 face ao ano de 2015). Isto significa que existe um resultado líquido positivo em virtude do trabalho desenvolvido na resolução dos casos concretos que foram submetidos à apreciação do Provedor de Justiça.

Em termos que adiante se explicitarão com mais detalhe, a redução de pendências incidiu com maior acuidade no universo de procedimentos mais recentes.

Gráfico VII

Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro



Da leitura do gráfico *supra*, evidencia-se que o aumento do número de procedimentos arquivados em 2016, de 2% face a 2015, ocorreu em contraposição à tendência de decréscimo no número de procedimentos abertos no mesmo ano (de 6% entre os dois anos acima referidos).

Como já vinha sendo assinalado nos últimos relatórios anuais de atividades, não obstante se verificar uma tendência de aumento de número de procedimentos pendentes no final de cada ano civil, o valor desse aumento em termos comparativos foi sofrendo uma atenuação gradual. No ano de 2016 alcançou-se o ponto de viragem da tendência, com o registo de um efetivo decréscimo dos procedimentos pendentes.

Quadro 6

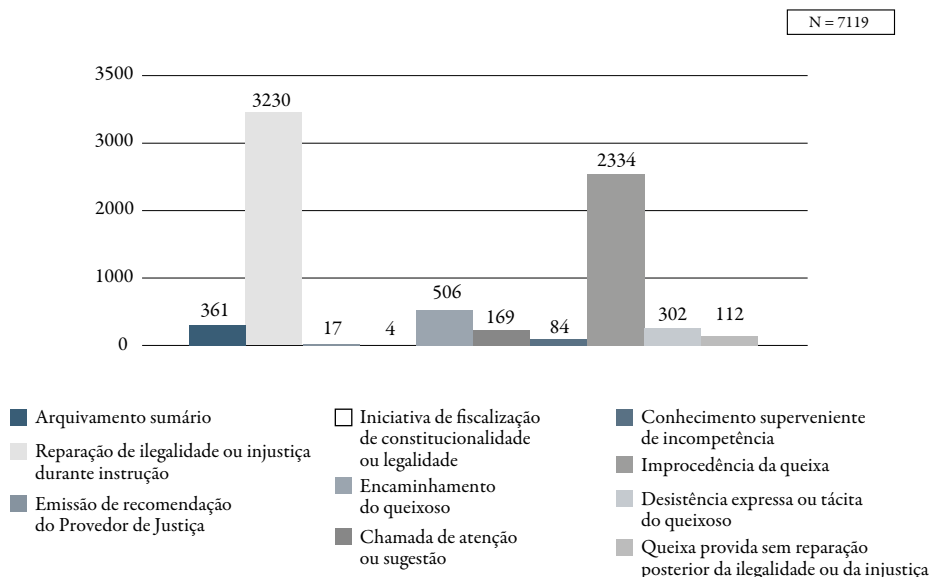
Resumo do movimento de procedimentos

Total de procedimentos transitados de 2015	3536
Total de procedimentos entrados (e reabertos)	6883
Total de procedimentos arquivados e rearquivados	7119
Procedimentos entrados e arquivados em 2016	4548
Procedimentos pendentes em 31 de dezembro	3300

O quadro anterior sumaria as observações tecidas, a propósito dos procedimentos tramitados em 2016. Dos 10 419 procedimentos instruídos em 2016, somando-se os transitados de 2015 e os procedimentos abertos no ano a que se refere este relatório, 68,3% foi objeto de arquivamento (7119), proporção esta superior, em dois pontos percentuais, ao que ocorreu no ano anterior. Se tomarmos apenas em consideração os procedimentos abertos em 2016, observa-se que dois terços foram encerrados ainda durante este ano.

Gráfico VIII

Motivo de arquivamento



Em um cenário de aumento do número de arquivamentos, no que respeita aos seus fundamentos, a principal observação incide no significativo crescimento dos casos em que

se deu por alcançada a reparação da ilegalidade ou da injustiça verificadas, em linha de continuidade com a tendência já verificada anteriormente. Concretizando: com o mencionado fundamento encerraram-se 45,4% dos procedimentos arquivados em 2016 (em 2015 o valor registado foi de 42,6% e, em 2014, foi de 39,2%). Refira-se, ainda, que, em termos relativos, ocorreu um pequeno aumento dos casos de encaminhamento para meio adequado de garantia dos direitos e interesses em presença. Assinala-se, também, que aquela subida percentual nos casos adequadamente resolvidos verificou-se com a similar descida no número de procedimentos arquivados com fundamento em improcedência da queixa (de 32,8%, em 2016, em comparação com o valor de 37,8%, verificado no ano de 2015, e o de 38,6%, registado no ano de 2014).⁽¹³⁾

Refira-se que se sinalizaram os casos em que, ocorrendo provimento da queixa, não foi alcançada a solução considerada como minimamente reparadora. Dito de outro modo: identificaram-se os casos em que, apesar de o Provedor de Justiça ter dado provimento, no todo ou pelo menos em parte significativa, à pretensão do queixoso, não se obteve solução que sanasse a ilegalidade ou a injustiça. Foi o que sucedeu em 112 casos, correspondendo a 1,6% do total de procedimentos arquivados.⁽¹⁴⁾

Em número praticamente similar ao registado no ano anterior (em 2016 fixou-se em 17, descendo uma unidade face a 2015), o procedimento terminou com a emissão de recomendação.⁽¹⁵⁾ Foram dirigidas doze recomendações (oito em 2015), das quais seis tinham objeto geral ou normativo e as restantes seis visaram o aperfeiçoamento da atividade administrativa. Do mesmo modo, as três iniciativas de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade justificaram o arquivamento de quatro procedimentos.

Em 169 casos os procedimentos foram arquivados com a formulação de chamada de atenção aos órgãos ou serviços competentes, verificando-se uma ligeira diminuição deste fundamento de arquivamento face do ano de 2015 (em que o número se cifrou em 184 situações).

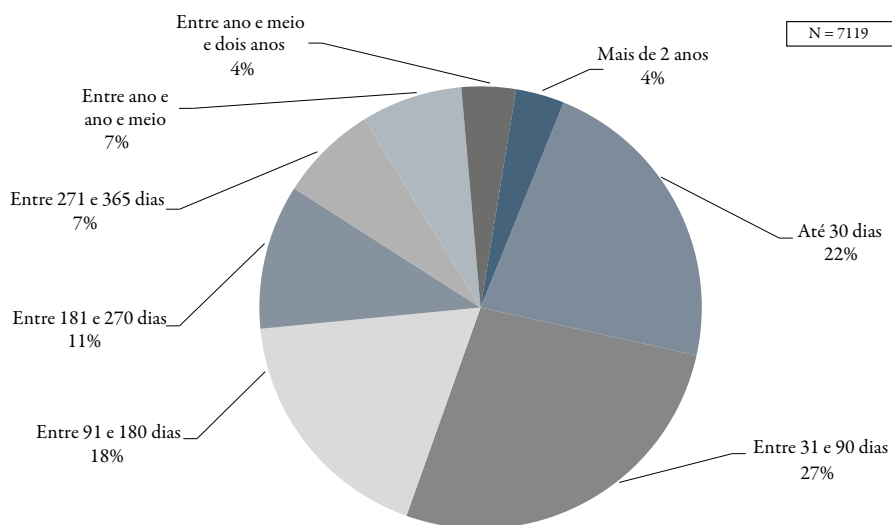
(13) Há que assinalar que, em 2014 e 2015, estão incluídos nesta categoria os procedimentos referidos no parágrafo seguinte, em proporção que não terá sido decerto radicalmente diversa.

(14) Valor que se cifra em 3%, se retirarmos do universo total, os casos de improcedência ou em que não foi formulado qualquer juízo sobre a bondade da queixa.

(15) 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 em este fundamento é necessariamente igual mas pode ser superior ao número das recomendações emitidas pelo Provedor de Justiça.

Gráfico IX

Duração dos procedimentos arquivados em 2016



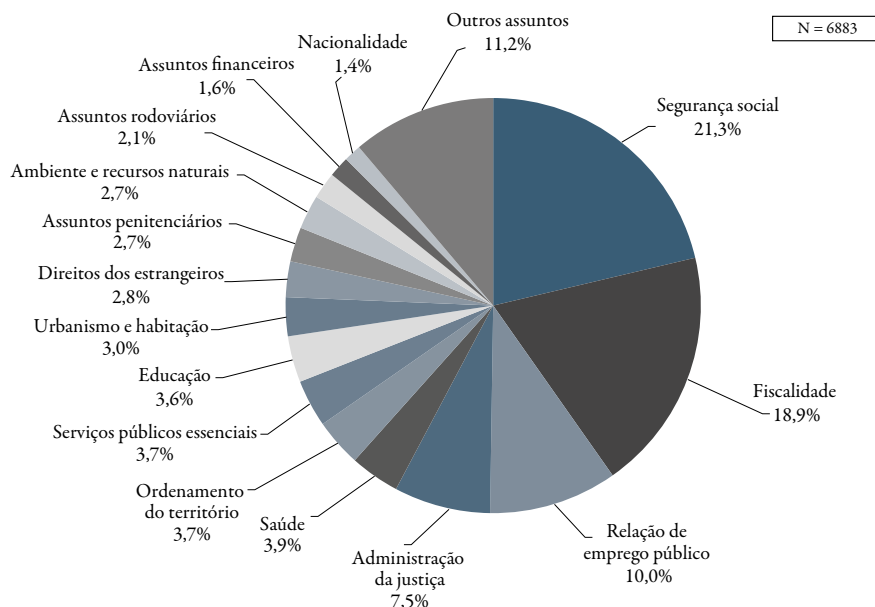
A recuperação da pendência procedimental alcançada no ano de 2016 tem necessariamente impacto no maior peso de procedimentos com maior antiguidade face ao que se verificou em anos anteriores. Feita esta explicação, é com naturalidade que se verifica que em 85% dos procedimentos arquivados observou-se o prazo máximo tendencial, há muito definido, de doze meses desde a data da sua abertura, registando-se, em 2016, uma descida de seis pontos percentuais face ao ano anterior. Em 22% dos procedimentos, a decisão demorou menos do que 30 dias, proporção que alcança quase 50%, se tomarmos como referente o limiar de 90 dias para a conclusão dos procedimentos.

No que respeita à duração dos procedimentos abertos em 2015⁽¹⁶⁾, e tendo por horizonte a referida pendência máxima por doze meses, conclui-se que a instrução daqueles cumpriu este prazo em 84% dos casos.

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

Gráfico X

Assuntos tratados nos procedimentos abertos



No que se refere à repartição dos procedimentos instruídos em função dos assuntos mais tratados nos procedimentos instruídos, verifica-se a coincidência na identidade e na ordenação das quatro temáticas tradicionalmente mais frequentes: questões relativas à segurança social (verificando-se um aumento de quase dois pontos percentuais face a 2015), à fiscalidade (registou um aumento superior a três pontos percentuais face a 2015) e, mantendo o terceiro lugar, surgem as questões respeitantes ao emprego público, ainda que se tenha verificado um decréscimo de dois pontos percentuais face a 2015.⁽¹⁷⁾ No seu conjunto, em 2016, as matérias referidas representaram 57,7% do total de procedimentos abertos, enquanto, no ano anterior, aquela representação cifrou-se em 54,4%.

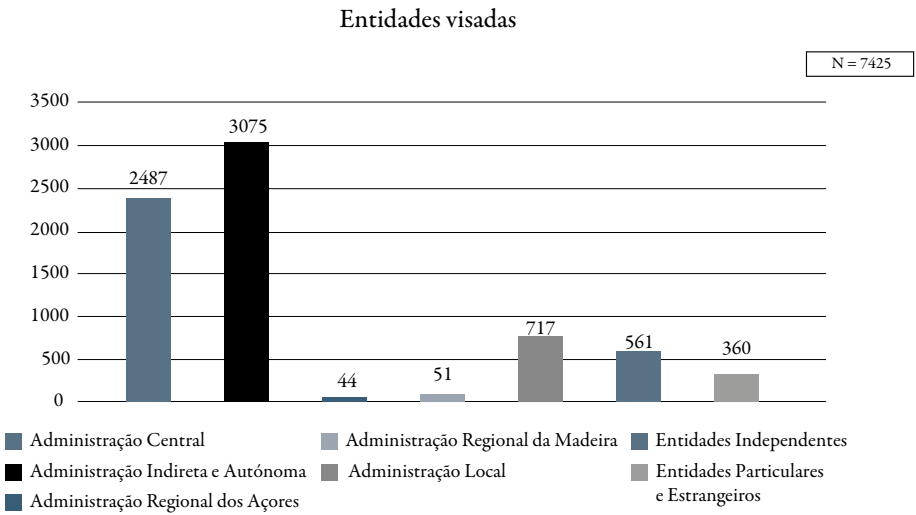
Não curando das modificações de posição relativa em alguns casos ocorridas nas restantes temáticas, assinala-se, como casos de crescimento em termos absolutos mais impressionantes,⁽¹⁸⁾ os procedimentos de queixa relativos às matérias do urbanismo e da habitação (16%), os referentes às questões de educação (12%) e aos assuntos penitenciários (10%).

(17) Não obstante as diferenças percentuais indicadas, na comparação com o ano transato, a realidade, em termos absolutos, pode ter uma outra expressão. Assim, no que respeita à segurança social o aumento verificado corresponde a 33 situações, à fiscalidade, o aumento corresponde a 153 situações e à relação de emprego público verificou-se uma diminuição em 160 situações.

(18) Superiores a 10%, interessando lembrar o decréscimo sofrido no número total de procedimentos.

Em sentido inverso, assinala-se a diminuição, em termos absolutos, nos temas atinentes aos assuntos rodoviários (menos 37%)⁽¹⁹⁾, às questões de ordenamento do território (menos 14%) e às de nacionalidade (menos 12%).

Gráfico XI



Como nótula prévia à análise do gráfico *supra* refira-se que o número total de entidades visadas nos procedimentos abertos é superior ao número destes, uma vez que em um só procedimento de queixa pode ser visada mais do que uma entidade.⁽²⁰⁾

A análise do gráfico permite verificar a grande regularidade na proporção relativa à administração central e à administração indireta e autónoma, com observância de variações apenas na administração local e nas entidades independentes (em que se registou, respetivamente, um aumento de dois pontos percentuais e uma diminuição de três pontos percentuais).

Um olhar sobre os números absolutos, para além do que sustenta as variações assinaladas, permite registar o aumento dos procedimentos de queixas visando as administrações regionais, com maior ênfase no caso da Região Autónoma da Madeira (de 29 casos para 51)⁽²¹⁾ do que no da Região Autónoma dos Açores (de 32 casos para 44).⁽²²⁾ Mantém-se atual a conclusão de que a maior parte das queixas oriundas de residentes no território

(19) Efeito que se conjuga e continua a quebra, para metade, já sofrida em 2015 face ao ano anterior.

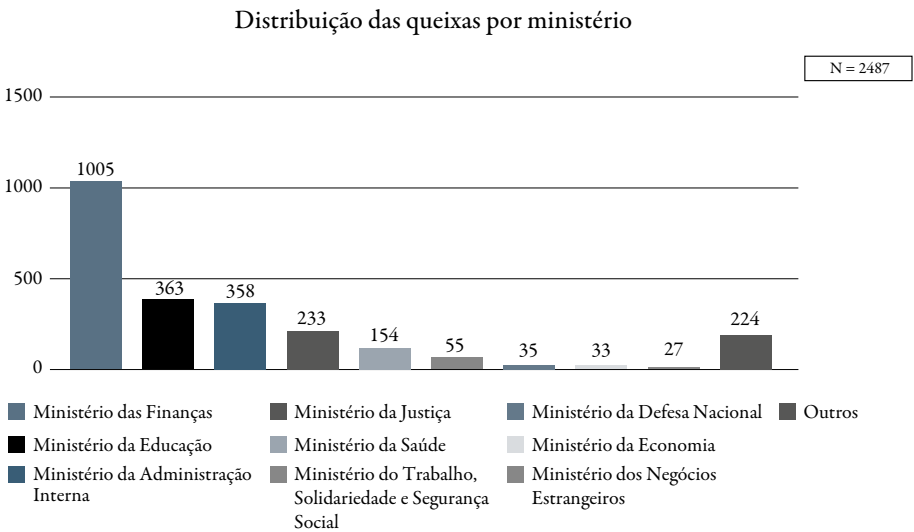
(20) Em cenário muito mais acentuado em 2016 do que no ano anterior, com os rácios, respetivamente, de 1,079 e 1,009.

(21) A administração regional direta foi visada em 39 procedimentos de queixa e a administração indireta em 12.

(22) A administração regional direta foi visada em 33 procedimentos de queixa e a administração indireta em 11.

de qualquer das Regiões Autónomas visam entidades não integradas na administração regional.⁽²³⁾

Gráfico XII



O gráfico antecedente espelha a distribuição das queixas, em que foi visada a administração central, pelos diversos ministérios.⁽²⁴⁾

Em linha de continuidade com o observado no ano anterior, os três ministérios mais visados, no ano de 2016, foram o das Finanças (1005), o da Educação (363) e o da Administração Interna (358), tendo o seu peso relativo total aumentado de 67% para 69%. Verifica-se, também e por comparação com o ano anterior, o aumento das queixas em que é visado o Ministério das Finanças (de 869 em 2015 para 1005 em 2016) e a diminuição das mesmas quanto à atuação do Ministério da Educação⁽²⁵⁾ (de 481 em 2015 para 363 em 2016). Uma vez mais, esta evolução reflete a subida de queixas em matéria de fiscalidade e, outrossim, a descida registada em matéria de relação de emprego público, sendo evidente o peso que, pelo quantitativo dos seus trabalhadores, representa o Ministério da Educação quanto a esta última temática.

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

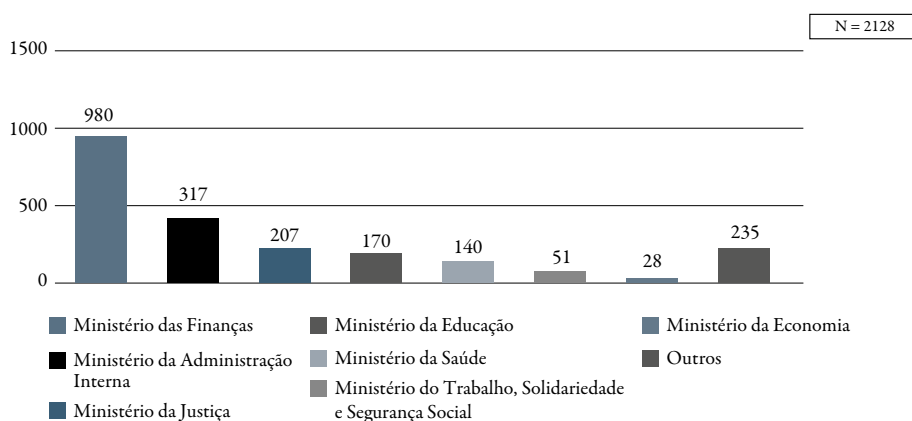
(24) Assinale-se que, em idêntico lugar do relatório respeitante a 2015, utilizou-se orgânica governamental distinta: no caso a do XIX Governo Constitucional.

(25) Não sendo significativa a cisão, com a criação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Nos demais ministérios, assinala-se o crescimento significativo de queixas visando o Ministério da Saúde, passando de 6% do total desta categoria, em 2015, para 14% em 2016.

Gráfico XIII

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

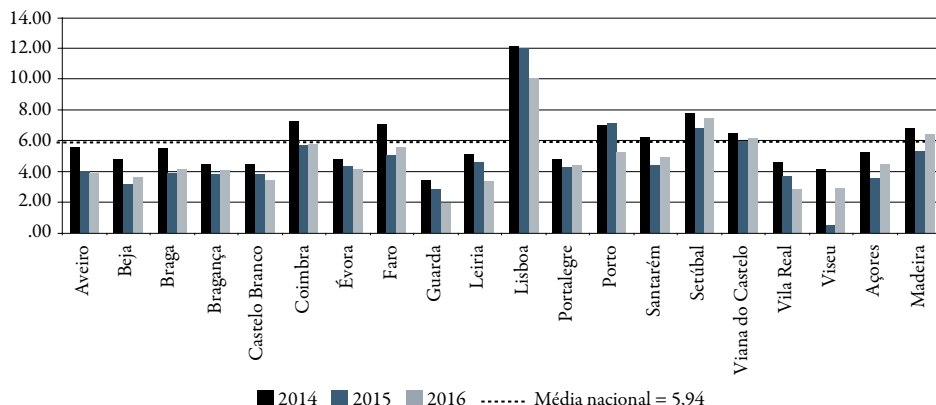


Excluindo do universo de análise as queixas em que estavam em causa questões relacionadas com o emprego público na administração central (359 casos, comparando com os 535 casos registados no ano antecedente), verifica-se, com naturalidade, a manutenção dos ministérios mais visados, com exceção do Ministério da Educação, que, deste modo, passa do segundo lugar para o quarto, refletindo a dimensão do seu quadro de pessoal. Tal como se registou no ano anterior, em 2016 continuou a assistir-se a pouca expressão das questões laborais no seio das queixas em que a entidade visada foi o Ministério da Saúde.

Os procedimentos de queixa contra municípios aumentaram, invertendo-se a tendência anteriormente verificada (658 queixas recebidas em 2016 face às 553 em 2015). Mantendo-se a concentração de queixas em alguns municípios, os dez mais visados representam cerca de $\frac{1}{3}$ do total de queixas visando entidade desta natureza. Assinala-se a permanência, nos lugares cimeiros, dos municípios de Lisboa (92 procedimentos face a 81 no ano anterior, corrigindo ligeiramente a forte quebra então registada face a 2014) e de Sintra (subindo de 19 procedimentos, em 2015, para 27 casos no ano de 2016). Os municípios do Porto e de Cascais mantêm os números de 2015, sendo de realçar o número de queixas recebidas contra o Município da Amadora (21), tornando-o a terceira autarquia mais visada em 2016.

Gráfico XIV

Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas



Quadro 7

Queixas em função da população - os cinco maiores valores

	2012	2013	2014	2015	2016
1.º	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Lisboa	Lisboa
2.º	Santarém	Setúbal	Setúbal	Porto	Setúbal
3.º	Madeira	Madeira	Coimbra	Setúbal	Madeira
4.º	Setúbal	Faro	Faro	Viana do Castelo	Viana do Castelo
5.º	Açores	Porto	Porto	Coimbra	Coimbra

Para uma análise da distribuição das queixas oriundas consabidamente do território nacional, o gráfico *supra* apresenta a evolução nos últimos três anos, por confronto com a população residente em cada distrito ou Região Autónoma.

Computando-se a média nacional em 5,94 queixas por 10 mil habitantes,⁽²⁶⁾ superior a esta só se registam os valores respeitantes aos distritos de Lisboa (10,05), de Setúbal (7,46), da Região Autónoma da Madeira (6,39) e do distrito de Viana do Castelo (6,12). Sublinha-se a descida acentuada de queixas oriundas do distrito do Porto. Uma vez mais,

(26) Assinale-se que os valores em causa são influenciados, em cada ano, não só pelo maior ou menor peso das queixas oriundas do estrangeiro, mas principalmente pelo das queixas que, sendo apresentadas por via eletrónica, não chegam a ver identificada a sua origem geográfica. Em 2016, este valor foi de 494, em forte aumento face ao ano anterior (375).

a litoralização do território é evidente, mesmo desconsiderando-se a da população, uma vez que não está em causa a apreciação de números absolutos.

Atentando, por seu turno, aos cinco distritos com valores mais baixos, encontramos, por ordem decrescente, com três repetições face a 2015, os distritos de Castelo Branco (3,41), de Leiria (3,36), de Viseu (2,91), de Vila Real (2,81) e da Guarda (1,93). Com exceção de Leiria, a marca de interioridade é evidente.

Em termos absolutos, as maiores quebras foram sentidas nos distritos de Lisboa (menos 428 queixas), do Porto (menos 354 queixas) e de Leiria (menos 59 queixas). Por contraposição, os maiores aumentos verificaram-se nos distritos de Viseu (mais 93 queixas, sextuplicando o valor de 2015), de Setúbal (mais 59 queixas) e na Região Autónoma da Madeira (mais 29 queixas).

Após o forte decréscimo ocorrido no ano anterior – em cerca de dois terços –, o número de queixas oriundas do estrangeiro aumentou, passando de 83 para 103 unidades (registando-se, pois, um aumento de 24%).



Em conclusão desta análise estatística inicial, tecem-se ora algumas observações que resultam da análise das respostas dadas pelos queixosos que preencheram o questionário, de cariz inteiramente facultativo e anónimo, que lhe é remetido no momento da comunicação da decisão de abertura de procedimento de queixa.

A proporção das respostas recebidas apresentou um valor intermédio face ao que se verificou nos dois anos antecedentes. Assim, registou-se uma subida de três pontos percentuais, tendo sido validadas 2597 respostas, correspondendo a uma taxa de 38%. Esta taxa de resposta corresponde àquela que se verifica nos respondentes pessoas singulares (2527 casos), sendo o seu valor mais baixo (24%, correspondendo a 70 respostas) no universo das pessoas coletivas.

Relativamente às pessoas singulares, foi indicado o género em 2409 questionários (correspondendo a 95%), verificando-se uma maioria de respostas dadas por pessoas do género masculino (59%).

No que respeita à circunstância de se tratar de pessoa que anteriormente já havia recorrido ao Provedor de Justiça, observou-se que na maioria das situações tal tinha acontecido (77%). De entre as situações que mencionaram a apresentação de queixa anterior (em 594 casos), 45% apresentavam queixa por uma segunda vez, 46% fazia-o pela terceira, quarta, quinta ou sexta vezes, e 10% indicou que se tratava da sétima vez ou mais, em que se queixava ao Provedor de Justiça.⁽²⁷⁾

(27) Em 4% dos casos não se especificou este elemento.

Se estas indicações quantitativas são igualmente válidas para o universo das pessoas singulares, a realidade no universo de pessoas coletivas respondentes mostra-se diverso. Assim, de entre estas, 74% apresentavam queixa pela primeira vez. Das demais, apenas 17% o faziam pela segunda vez, 56% pela terceira a sexta vezes e 28% mais do que seis vezes.

Em 2446 respostas foi indicada a idade, em termos muito similares ao que se verificou no ano anterior. Assim, há apenas a registar a descida (em três pontos percentuais, para 13%) na percentagem dos respondentes com idade compreendida entre os 60 e os 65 anos, e o aumento verificado, principalmente, da categoria com idade compreendida entre os 40 e os 49 anos (24%). Manteve-se em 18% a percentagem de respondentes com idade superior a 65 anos, em 17% a dos respondentes com idade compreendidas entre os 30 e os 39 anos e em 23% a dos que declararam ter entre 50 e 59 anos de idade. Com idade inferior a 18 anos, apenas foram recebidos seis questionários.

Relativamente às habilitações académicas, refira-se que 46% dos respondentes declararam possuir grau superior, valor em linha de continuidade com os verificados nos anos antecedentes, assim com a sua repartição pelos diversos ciclos de estudos definidos. Persistiu a tendência de ligeiro abaixamento dos respondentes que declaram apenas possuir o primeiro ciclo do ensino básico (11%). A separação por género indica, no caso feminino, uma maior proporção com habilitação superior (50%). Dividindo em três categorias o universo dos respondentes com mais de trinta anos, a proporção dos que detêm estudos superiores quase duplica, nos menores de 39 anos face aos que contam mais de 60 anos de idade. A proporção daqueles que declararam não possuir qualquer habilitação ou apenas o primeiro ciclo do ensino básico foi de 2,7%, no primeiro grupo, e de 25,2%, no segundo, ou seja, quase decuplica.

No que respeita à situação socioprofissional declarada, mostra-se singularmente uniforme a percentagem de quem declarou encontrar-se em situação de desemprego (15%). A proporção de respondentes em situação de aposentação ou de reforma continuou a descer ligeiramente (um ponto percentual em cada um dos últimos dois anos). Refira-se, por fim, que 21% dos respondentes indicaram exercer a sua atividade no setor público.

1.2. Defesa e promoção dos direitos fundamentais

O Provedor de Justiça tem por missão tradicional a apreciação das queixas que os cidadãos lhe dirigem relativamente aos atos ou às omissões da administração pública, no exercício da atividade administrativa, e, bem assim, à atuação «das entidades privadas que exercem poderes públicos ou que prestem serviços de interesse geral.»⁽²⁸⁾

(28) N.º 1 do artigo 2.º do EPJ.

Com vista a levar a cabo este desiderato, o Provedor de Justiça desenvolve esta atividade, repartindo o tratamento dos procedimentos por seis unidades temáticas que tratam das seguintes matérias: a) direitos ambientais, urbanísticos e culturais; b) direitos dos agentes económicos, dos contribuintes e dos consumidores; c) direitos sociais; d) direitos dos trabalhadores; e) direito à justiça e à segurança; e, por fim, f) direitos, liberdades e garantias; saúde, educação e valorações de constitucionalidade.

1.2.1. Direitos ambientais, urbanísticos e culturais

No ano de 2016, foram abertos nesta unidade temática 885 procedimentos de queixa, registando-se, assim, um aumento de aproximadamente 20% em relação ao ano anterior⁽²⁹⁾. É importante sublinhar que, no ano em análise, esta unidade temática, para além tratar de questões relativas aos direitos ambientais, urbanísticos e culturais passou, por afetação interna, a estar igualmente incumbida da análise das comunicações dos cidadãos sobre serviços públicos essenciais (*v.g.*, água, gás e energia elétrica).

No tocante a esta última matéria, refira-se que foram instruídos 235 procedimentos de queixa novos, valor que representou 27% do total dos procedimentos abertos, em 2016, nesta unidade temática. Se a primeira observação a formular prende-se com a relevância estatística que as queixas relativas aos serviços públicos essenciais assumem agora na atividade deste setor da assessoria do Provedor de Justiça, deve, igualmente, evidenciar-se que aquele valor indicia que persistem algumas dimensões de desproteção dos utentes, assim como de alguma fragilidade dos mecanismos de defesa dos consumidores, como adiante se desenvolverá. Além disso, a intervenção do Provedor de Justiça caracteriza-se pela urgência decorrente da sua relevância na vida dos cidadãos, uma vez que nos serviços de interesse geral, como são também designados, estão agregadas diversas relações jurídicas marcadas pela essencialidade do bem ou serviço fornecidos (*v.g.*, fornecimento de água, de energia elétrica, de gás e as comunicações eletrónicas).

Tendo presente o referido número de queixas sobre os serviços públicos essenciais, deve assinalar-se, todavia, que, em termos de volume de trabalho, a principal consequência da nova afetação de matérias fez-se sentir, não só nos procedimentos, mas, por sobre tudo, nas comunicações e queixas classificadas como exposições gerais ou como indeferimentos liminares que ascenderam a 746. Em regra, a apresentação daquelas era prematura, na medida em que os interessados deveriam ter previamente suscitado a intervenção das entidades reguladoras, enquanto meio especialmente adequado para fiscalizar os serviços e as relações com os utentes. Não obstante não terem dado origem a abertura de procedimento, foram os queixosos elucidados e encaminhados para as entidades competentes.

(29) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2015*, p. 35.

Da repartição temática da atividade

Quadro 8

Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 1

Urbanismo e habitação	185
Obras de edificação	65
Utilização das edificações	13
Loteamentos e obras de urbanização	7
Conservação e reabilitação de edifícios	9
Áreas urbanas de génese ilegal	5
Projetos das especialidades e ligação a redes públicas	20
Habitação social e apoios à habitação	47
Arrendamento urbano particular	2
Propriedade horizontal	2
Qualificações profissionais	7
Outras questões de urbanismo e habitação	8
Ambiente e recursos naturais	168
Água	5
Ruído	103
Floresta	9
Qualidade do ar	10
Salubridade	14
Paisagem e luminosidade	1
Gestão de resíduos e efluentes	12
Produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos	6
Outras questões de ambiente e recursos naturais	7
Ordenamento do território	246
<i>Geral</i>	
Instrumentos de gestão territorial	10
Regimes territoriais especiais (restrições de interesse público)	3
Execução de obras públicas	9
<i>Domínio público</i>	
Infraestruturas, equipamento e tráfego urbano	104
Infraestruturas rodoviárias	45

Domínio público hídrico e infraestruturas portuárias	5
Zonas verdes	5
Cemitérios	11
Extração de inertes e águas mineromedicinais	2
Outras questões de ordenamento do território	14
<i>Expropriações por utilidade pública</i>	
Procedimento	2
Vias de facto	5
Reversão	1
Outras questões de expropriações	8
<i>Servidões administrativas</i>	16
<i>Outros instrumentos</i>	1
<i>Baldios</i>	1
<i>Terrenos públicos em regime de domínio privado</i>	4
Cultura	11
Património arquitetónico e arqueológico	5
Artes e espetáculos	2
Direitos de autor e direitos conexos	1
Património móvel e imaterial	1
Outras questões de cultura	2
Lazeres	24
Caça e pesca lúdica	1
Turismo	1
Jogo	5
Animais de companhia	6
Náutica e aeronáutica de recreio	3
Desporto	5
Outras questões de lazeres	3
Serviços públicos essenciais	235
Água	54
Correios	20
Eletricidade	77
Gás	16
Internet	2

Livro de reclamações	1
Resíduos e saneamento	7
Telefone fixo	7
Telefone móvel	8
Pacotes de serviços de comunicações eletrónicas	39
Televisão	3
Outras questões de serviços públicos essenciais	1
Outros assuntos	16
Total de procedimentos abertos	885

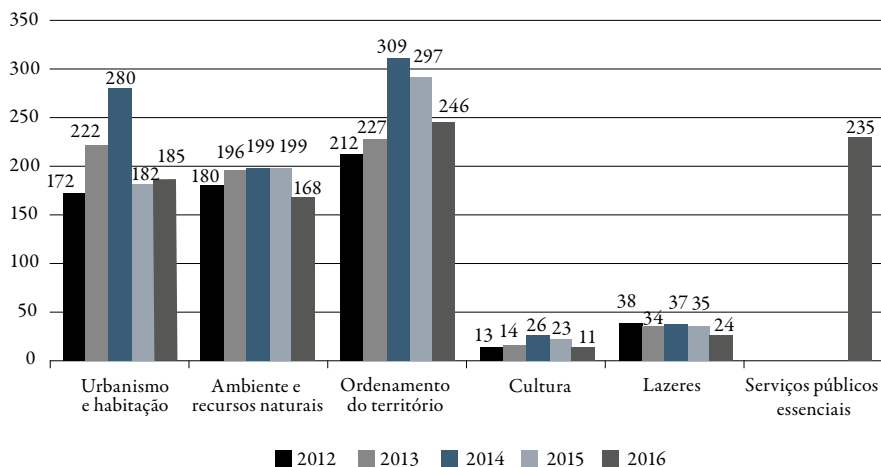
Da análise do quadro *supra* pode-se concluir que os procedimentos de queixa sobre obras particulares — incluindo-se aqui a utilização das edificações, loteamentos e obras de urbanização, a conservação e a reabilitação de edifícios, os projetos das especialidades e a ligação a redes públicas — representaram 13% do total (119 em 885). Se em anos anteriores foi assinalado que o decréscimo das operações urbanísticas, em especial das obras de construção, teria tido reflexo na diminuição do número de procedimentos de queixa, cumpre agora registar que o aumento que se verificou, no ano de 2016, pode estar associado a indícios de um certo, mesmo que ténue, incremento na atividade económica. De todo o modo, persistem problemas de natureza social, o que se reflete no elevado número de queixas sobre habitação social e apoios à habitação.

Tanto nos domínios do urbanismo e da habitação, como no do fornecimento de serviços de interesse geral, impõe-se uma referência particular à Nova Agenda Urbana, adotada pelas Nações Unidas na Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, conhecida como *Habitat III*. O referido documento estabelece padrões para o desenvolvimento urbano sustentável, repensando, assim, a forma como se constrói, se administra e se vive a cidade. Não é, pois, despropositado afirmar que, no que toca à sua ação concreta, cabe também ao Provedor de Justiça contribuir, como já o faz, para que sejam alcançados os objetivos do *Habitat III*, os quais se traduzem na defesa de um modelo de desenvolvimento urbano que integre as diferentes vertentes do desenvolvimento sustentado e promova a equidade e o bem-estar e combata a exclusão social, em uma perspetiva de proteção e promoção dos direitos humanos.⁽³⁰⁾

(30) Esta perspetiva tem impacto na atuação do Provedor de Justiça nos domínios da habitação, do fornecimento de água e o saneamento e, ainda que reflexamente, no do ruído, na salubridade e qualidade do ar e, de um jeito mediato, no do fornecimento de serviços públicos essenciais como as comunicações eletrónicas ou os serviços postais.

Gráfico XV

Distribuição de matérias nos procedimentos de queixa – unidade temática 1
(comparativo 2012-2016)



No cômputo geral, ainda que com naturais oscilações, é possível notar alguma estabilidade no número das queixas que, ao longo dos anos, constituíram o núcleo das matérias tratadas nesta unidade temática: o número mais elevado diz respeito ao ordenamento do território (perto das três centenas), um número menor relaciona-se com o urbanismo e a habitação, o ambiente e os recursos naturais (próximas das duas centenas) e, com um número substancialmente inferior, os assuntos culturais e de lazer.

Se tomarmos agora por referência a predominância do assunto por cada grupo principal de matérias, pode-se concluir que, de entre os procedimentos de queixa sobre ambiente e recursos naturais, predominam as questões sobre o ruído (61%). Por sua vez, de entre os procedimentos de queixa sobre ordenamento do território, predominam as questões sobre as infraestruturas⁽³¹⁾ (61%). E, de entre os procedimentos de queixa sobre urbanismo e habitação, predominam as questões sobre obras de edificação (35%).

Já no que respeita aos procedimentos de queixa que versam sobre serviços públicos essenciais, regista-se um maior equilíbrio na distribuição das matérias, designadamente: a energia elétrica (33%), a água (23%), os pacotes de serviços de comunicações eletrónicas (17%), os correios (9%) e o gás (7%).

Em 2016, o Provedor de Justiça formulou quatro recomendações em procedimentos de queixa instruídos, nesta unidade temática, as quais incidiram em matérias tão distintas

(31) Nestas incluem-se as questões relacionadas com as infraestruturas, equipamento e tráfego urbano (104), assim como as rodoviárias (45).

como a do referendo local (Recomendação n.º 1/A/2016)⁽³²⁾, a da gestão da zona ribeirinha da cidade de Lisboa (Recomendação n.º 5/A/2016)⁽³³⁾, a dos direitos dos utentes das vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas (Recomendação n.º 6/A/2016)⁽³⁴⁾ e a do Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (Recomendação n.º 3/B/2016)⁽³⁵⁾.

Já no que tange a respostas recebidas em 2016 a recomendações formuladas pelo Provedor de Justiça em 2015, no âmbito das matérias que ora se analisam, refira-se que a Recomendação n.º 3/A/2015⁽³⁶⁾ veio a ser parcialmente acatada. Na mencionada tomada de posição, o Provedor de Justiça defendeu que a Câmara Municipal de Lisboa considerasse nulo o ato administrativo de aprovação do projeto de arquitetura relativo à demolição do edifício da Rua das Janelas Verdes, n.º 60 a 68, e à edificação de nova construção, por ter sido aprovado em desconformidade com a versão revista do Plano Diretor Municipal (PDM) e por se encontrar violado, quando à obra de demolição e construção, o Plano de Urbanização do Núcleo Histórico da Madragoa.⁽³⁷⁾ Foi igualmente acatada a Recomendação n.º 7/A/2015⁽³⁸⁾, tendo a Direção Regional da Agricultura e Pescas do Centro, deixado de liquidar taxas pela comunicação prévia de uso não agrícola de solos classificados.

Atenta a natureza das matérias em causa, refira-se que, em 2016, as câmaras municipais foram as principais entidades visadas nos procedimentos de queixa desta unidade temática. Esta circunstância verificou-se em 211 procedimentos de queixa; todavia, se somarmos as intervenções que envolveram empresas relativamente às quais as autarquias têm superintendência, o número eleva-se para 260. Só a Câmara Municipal de Lisboa foi visada em 44 procedimentos de queixa que versavam sobre diversos assuntos, designadamente, o licenciamento e a fiscalização de obras e da utilização dos edifícios, o ruído, a responsabilidade civil extracontratual e a atribuição de habitações. Assinale-se, ainda que, a EMEL-Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M. S.A. foi visada em 22 procedimentos de queixa.

Relativamente à intervenção do Provedor de Justiça unicamente junto das entidades reguladoras, destacam-se a ANACOM-Autoridade Nacional de Comunicações (25

(32) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2016. Anexo: Tomadas de Posição* [citado: *Tomadas de Posição 2016*], pp. 8-16.

(33) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 23-38.

(34) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 39-46.

(35) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 17-23.

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

(37) A questão que motivou a queixa e a posterior emissão de recomendação do Provedor de Justiça foi, também, objeto de parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República que acompanha o entendimento deste órgão do Estado. Cf. Parecer n.º 37/2015, publicado no *Diário da República*, n.º 103, 2.ª série, de 30 de maio de 2016.

(38) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 40-47.

procedimentos), a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (20 procedimentos) e a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (3 procedimentos). Uma vez que, em um primeiro momento, o Provedor de Justiça encaminha os queixosos para os mecanismos regulatórios, as mencionadas intervenções, junto daquelas entidades visadas, ocorreram quando estas não atuaram atempada ou satisfatoriamente. Por vezes, a atuação junto das entidades reguladoras foi prosseguida a par do desenvolvimento de diligências diretamente junto dos prestadores de serviços públicos essenciais, seja no domínio das comunicações eletrónicas — designadamente junto da NOS (19 procedimentos), MEO (14 procedimentos) e Vodafone (3 procedimentos) —, seja no setor postal — CTT-Correios de Portugal (18 procedimentos) —, seja no setor da energia elétrica e do gás, junto da EDP (31 procedimentos) ou da GALP (14 procedimentos).

Quadro 9

Urbanismo e habitação	185
Obras de edificação	65
Utilização das edificações	13
Loteamentos e obras de urbanização	7
Conservação e reabilitação de edifícios	9
Áreas urbanas de génese ilegal	5
Projetos das especialidades e ligação a redes públicas	20
Habitação social e apoios à habitação	47
Arrendamento urbano particular	2
Propriedade horizontal	2
Qualificações profissionais	7
Outras questões de urbanismo e habitação	8

As intervenções do Provedor de Justiça assumem relevância na vida quotidiana de muitos milhares de cidadãos. Tome-se o exemplo do Regime Jurídico Excecional e Temporário da Reabilitação Urbana, e da permissão de execução de operações de reabilitação urbana sem prévia avaliação e sem reforço das condições de resistência sísmica dos edifícios, que levou o Provedor de Justiça a defender a avaliação das condições de resistência do edifício a reabilitar, por forma a evitar que se perpetue a fragilidade dos edifícios. Aliás, este órgão do Estado também tomou posição contra a possibilidade de serem afastadas certas normas técnicas, designadamente sobre barreiras arquitetónicas, as quais deveriam ter uma proteção acrescida, não só em face dos moradores com deficiência motora, mas também das pessoas com mais idade, que habitam maioritariamente os núcleos históricos, e as famílias com crianças. O Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente acolheu a tomada de

posição⁽³⁹⁾ do Provedor de Justiça, admitindo diligenciar pela revisão do referido diploma legal, no sentido de limitar a dispensa, nos casos de manifesta inviabilidade técnica ou económica, do cumprimento das normas regulamentares aplicáveis. Foi, igualmente, comunicado a este órgão do Estado, por aquele membro do Governo, que iria ser sugerido ao Ministério do Planeamento e das Infraestruturas a elaboração de recomendações de apoio ao projeto de estabilidade de edifícios antigos, mormente de reforço sísmico.

No ano de 2016, de entre os assuntos tratados pelo Provedor de Justiça nesta particular temática, refere-se a intervenção deste órgão do Estado no caso da construção do Museu de Arte, Arquitetura e Tecnologia, a qual motivou a formulação da mencionada Recomendação n.º 5/A/2016. Com esta tomada de posição, o Provedor de Justiça manifestou preocupação relativamente à gestão da zona ribeirinha da cidade de Lisboa. Com efeito, concluiu este órgão do Estado que o PDM de Lisboa permite que projetos na zona ribeirinha sejam declarados de excecional importância para a cidade, afastando a regra aplicável ao caso concreto, mas sem instituir qualquer alternativa ou regra subsidiária. A situação assume especial atenção por ser atribuído à câmara municipal o poder de criar a solução do caso concreto, no momento da aplicação do plano, com violação dos princípios da igualdade, da segurança jurídica, do direito de participação dos interessados e das garantias de racionalidade e de coordenação de interesses públicos que o procedimento de revisão e de alteração dos planos procura promover e salvaguardar. O Provedor de Justiça, por conseguinte, recomendou que o PDM de Lisboa fosse revisto, expurgando-se as normas desconformes com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e com o Código de Procedimento Administrativo.⁽⁴⁰⁾

Ainda no domínio das obras particulares verificou-se, de uma maneira geral, que os serviços de urbanismo dos diferentes municípios não conseguem atuar prontamente perante denúncias de obras ilegais nem dar resposta atempada aos pedidos de informação que lhes são dirigidos, o que compromete, não só os interesses dos queixosos, mas também a salvaguarda do património.

Para além da matéria das operações urbanísticas, é relevante assinalar as inúmeras solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça relativamente à atribuição de habitações sociais. Em regra, o problema reside, essencialmente, na discrepância entre a quantidade de fogos disponíveis e o número de agregados familiares carenciados, uma vez que a procura excede largamente a oferta. Também as dificuldades económicas sentidas pelas pessoas, impossibilita-as de aceder ao mercado de arrendamento, o que tem impacto no número de queixas que, sobre esta matéria, são apresentadas ao Provedor de Justiça. Neste âmbito, o principal problema identificado prende-se com a escassez de habitação social – quer se trata de

(39) Pode ver-se um resumo desta chamada de atenção em *Tomadas de Posição 2016*, pp. 49-50.

(40) Já no ano de 2017, a entidade visada comunicou o acatamento parcial da recomendação.

fogos habitacionais que pertencem às autarquias locais, quer a outras entidades públicas como é o caso do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P..

Sobre esta matéria, sublinhe-se que, no ano de 2016, o Provedor de Justiça recebeu os Relatores Especiais da Organização das Nações Unidas para o Direito a uma Habitação Adequada e para o Direito a Água Potável e Saneamento, no âmbito da sua visita a Portugal, onde expressou o seu entendimento sobre os aspetos, positivos e negativos, no acesso à habitação e aos serviços de água e saneamento.

Diga-se, ainda, que motivaram a apresentação de queixa – se bem que em menor número –, as questões sobre a inadequação das habitações à dimensão dos agregados familiares, a necessidade de realização de obras de conservação nos fogos, particularmente no tocante à salubridade e à segurança, bem como aos critérios de atualização do valor das rendas.

Destaca-se que, em matéria da promoção e da defesa do direito a uma habitação condigna⁽⁴¹⁾, o Provedor de Justiça formulou a já referida Recomendação n.º 3/B/2016, no âmbito do acompanhamento que vem sendo realizado, desde o ano de 2012, às operações de despejo e de demolição de algumas habitações precárias executadas pela Câmara Municipal da Amadora nos Bairros de Santa Filomena e 6 de Maio. Este órgão do Estado concluiu que o assunto assume um cariz eminentemente social e a resposta não pode ser encontrada somente pelos municípios, os quais não têm capacidade para suprir todas as situações em que se verifica a carência de habitação. Perante a ausência de soluções condignas para a situação dos agregados familiares que, em face de uma fiscalização insuficiente e de atuação retardada das entidades responsáveis, se instalaram nas construções desocupadas e criaram expectativas de ali continuarem a residir ou de poderem beneficiar de programas de apoio alternativos, foi recomendada a revisão do Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio, por estar manifestamente desatualizado. A resposta, ainda que aguardando concretização prática, foi favorável, isto é, a referida tomada de posição foi acatada.

Quadro 10

Ambiente e recursos naturais	168
Água	5
Ruído	103
Floresta	9
Qualidade do ar	10

(41) Este direito fundamental tem sido objeto de particular atenção por parte das Nações Unidas vertidas no *Habitat III* e, em um sentido mais lato, na Agenda 2030 que definiu os objetivos para um desenvolvimento global sustentável na próxima década e meia.

Salubridade	14
Paisagem e luminosidade	1
Gestão de resíduos e efluentes	12
Produtos inflamáveis, tóxicos ou explosivos	6
Outras questões de ambiente e recursos naturais	7

Como já foi assinalado, dois terços dos procedimentos de queixas sobre ambiente e recursos naturais incidem sobre a matéria de poluição sonora. Ainda que a sua origem possa decorrer de atividades de iniciativa pública ou privada, o ruído importa sempre um prejuízo substancial para a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas. Esta problemática relaciona-se também com o próprio ordenamento do território, o que se torna mais evidente em meio urbano, por via da proliferação de iniciativas de lazer, designadamente, as que envolvem a abertura e exploração de estabelecimentos de diversão noturna e a promoção de espetáculos, de feiras, de ações de índole cultural e outros eventos ruidosos na via pública, ao ar livre ou em recintos com precárias condições de insonorização, como pode ser o caso de quiosques, de tendas ou de esplanadas (estas últimas associadas ao aumento exponencial da procura turística e à simplificação do regime de abertura de estabelecimentos de bebidas e restauração). A atuação do Provedor de Justiça visa o aperfeiçoamento do exercício dos poderes de prevenção e controlo do ruído, sendo muitas vezes sugerida a fixação de condicionalismos concretos nas licenças municipais especiais de ruído, concedidas a promotores de festejos e espetáculos. Em outras ocasiões, a intervenção deste órgão do Estado direciona-se a atividades de iniciativa municipal, que a lei isenta de licenciamento, no sentido de advertir as autarquias de que a dispensa de licenciamento não as exime do dever de avaliar e precaver o prejuízo para o descanso dos moradores.

O Provedor de Justiça toma conhecimento, frequentemente, de situações de escassez de meios financeiros e humanos necessários a dar cumprimento às incumbências municipais de fiscalização e controlo do ruído. Esta circunstância pode explicar, pelo menos parcialmente, que um número não despidendo de municípios cobre uma taxa ou uma caução aos reclamantes para a realização de medição destinada a aferir o cumprimento dos parâmetros regulamentares (a isto acresce a circunstância de aqueles montantes serem elevados e de o seu pagamento condicionar a ação de fiscalização). Em face disso, este órgão do Estado tem procurado, no exercício do seu magistério de persuasão, que as autarquias procedam à revisão dos regulamentos municipais que preveem que os encargos com as medições acústicas recaiam sobre os particulares lesados, sugerindo, até, a intimação do responsável pela atividade ruidosa para proceder aos ensaios acústicos.

Na verdade, se o legislador dispensou o prévio controlo administrativo da instalação de estabelecimentos de bebidas e da ocupação da via pública, não isentou o proprietário dos estabelecimentos da sujeição à aplicação das pertinentes disposições legais e regulamentares. O propósito determinante do denominado «Licenciamento Zero» é o de transpor

o controlo tradicionalmente exercido *a priori* sobre algumas atividades económicas para um momento ulterior, da designada fiscalização, a qual não pode ser descurada, designadamente quando sobrevenham queixas.

Assinale-se, também, que as emissões sonoras provenientes de sistemas de amplificação sonora instalados em torres sineiras de igrejas motivam um número crescente de queixas. Ainda que, por vezes, se reconheça que as emissões são feitas no interesse geral da comunidade, divulgando informação horária, anunciando cerimónias públicas ou respeitando tradição religiosa imemorial, tem sido muitas vezes possível alcançar a suspensão das mais incomodativas, como os toques no período noturno ou a propagação de música.

Neste âmbito do ambiente e dos recursos naturais, refira-se a diminuta expressão de procedimentos de queixas em matéria de conservação da natureza, qualidade do ar e preservação dos recursos hídricos.

Quadro 11

Ordenamento do território	246
<i>Geral</i>	
Instrumentos de gestão territorial	10
Regimes territoriais especiais (restrições de interesse público)	3
Execução de obras públicas	9
<i>Domínio público</i>	
Infraestruturas, equipamento e tráfego urbano	104
Infraestruturas rodoviárias	45
Domínio público hídrico e infraestruturas portuárias	5
Zonas verdes	5
Cemitérios	11
Extração de inertes e águas mineromedicinais	2
Outras questões de ordenamento do território	14
<i>Expropriações por utilidade pública</i>	
Procedimento	2
Vias de facto	5
Reversão	1
Outras questões de expropriações	8
<i>Servidões administrativas</i>	16
<i>Outros instrumentos</i>	1
<i>Baldios</i>	1
<i>Terrenos públicos em regime de domínio privado</i>	4

Como se pode observar no quadro *supra*, foram diversificadas as matérias tratadas nos procedimentos de queixa sobre o ordenamento do território, abarcando, desde logo e designadamente, os instrumentos de gestão territorial e os regimes territoriais especiais, a avaliação de impacto ambiental, a execução de obras públicas, o domínio público, as expropriações por utilidade pública, as servidões administrativas, os baldios e os terrenos públicos em regime de domínio privado.

É importante referir que algumas destas matérias tocam uma dimensão pessoalíssima, razão pela qual o Provedor de Justiça intervém na procura de uma solução que concilie o respeito pela intimidade pessoal e pela da lei. É o que sucede nas queixas, que continuam a chegar, relativas à administração do espaço público dos cemitérios sob jurisdição dos municípios e das freguesias. Estas queixas são apresentadas, em regra, por familiares que, no momento da visita aos cemitérios, se deparam com a reutilização de uma sepultura, no pressuposto do seu abandono. Tem-se verificado que o procedimento de declaração de abandono de sepulturas, perante o desconhecimento do paradeiro ou da identidade dos concessionários dos terrenos, é divulgado pelas autarquias através de editais publicados nos locais de estilo e nos jornais mais lidos da região. Contudo, os interessados, não raras vezes, residem fora do concelho e não tem acesso a tais meios de divulgação. Salvaguardando a situação dos terceiros concedentes, o Provedor de Justiça tem procurado sensibilizar as autarquias para a concessão de outro terreno no cemitério, como forma de minorar o pesar que a reutilização de sepulturas acarreta e, em termos mais genéricos, e no pressuposto de que tais situações podem ser evitadas, este órgão do Estado já teve oportunidade de assinalar a importância de se manterem os contactos dos legítimos interessados na concessão.

No ano de 2016, mais de metade das solicitações sobre ordenamento do território (168 em 246) referiam-se a problemas de infraestruturas, rodoviárias ou outras, a equipamento e ao tráfego urbano, assumindo particular o domínio público rodoviário. Igualmente no período em análise, o Provedor de Justiça recebeu um número significativo de queixas, solicitando a sua intervenção junto das entidades gestoras das vias rodoviárias, por motivo de acidentes consubstanciados no embate de viaturas automóveis em obstáculo existente na faixa de rodagem da autoestrada concessionada ou da estrada municipal, com vista ao ressarcimento dos danos sofridos.

Estando em causa a ocorrência de acidentes ocorridos em resultado do mau estado do pavimento de estradas camarárias, os municípios entendem ser suficiente o cumprimento genérico de deveres para afastar a aplicação do regime da responsabilidade civil extracontratual, nos termos estabelecidos na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro. Alegam, outras vezes, que o acidente teria sido evitado se o veículo não circulasse em excesso de velocidade e tivesse adequado a velocidade da marcha ao estado do pavimento. Nestas situações, a intervenção do Provedor de Justiça ancora-se em diligências instrutórias junto das entidades visadas de modo a que estas apresentem prova sobre a invocada circulação a velocidade

excessiva ou a disponibilização de informações especificadas quanto às datas das ações de fiscalização ou de patrulhamento que ocorreram no preciso local e que precederam o momento em que se verificou o acidente, assim como as conclusões nelas extraídas e outras informações capazes de demonstrar que só as especiais circunstâncias do caso, por fortuitas e absolutamente imprevisíveis, explicam a existência dos obstáculos. Ainda que o Provedor de Justiça defenda o entendimento de que os utentes das vias são alheios à dimensão do património sob custódia das câmaras municipais – não podendo para eles ser transferido o ónus que resulte de dificuldades de ordem financeira, técnica, de gestão de pessoal ou outras, a que as câmaras municipais tenham de fazer face – muito vezes nada mais resta do que aconselhar os interessados a recorrer às instâncias judiciais próprias, em face da irredutível posição das entidades visadas e da dificuldade, quando não impossibilidade, da apreciação da prova.

Situação diversa é a que se verifica em caso da ocorrência de acidente em autoestrada concessionada. Nesta, tem-se sublinhado a circunstância de estar legalmente consagrada (Lei n.º 24/2007, de 18 de julho⁽⁴²⁾) a inversão do ónus da prova, correspondendo à presunção legal de culpa a presunção legal de ilicitude. Não é, pois, suficiente a genérica invocação do cumprimento das obrigações de vigilância e assistência, ainda que se reconheça que, no âmbito das obrigações contratuais no domínio da segurança da circulação, não pode ser imposta à entidade gestora uma presença permanente e simultânea na totalidade da rede. Todavia, é exigível a especificação das ações de patrulhamento realizadas no dia do acidente, no troço em causa, com discriminação das ocorrências detetadas e resolvidas, e a prestação de informação sobre eventual cobertura do local onde ocorrera o sinistro por sistema de videovigilância. A recusa de uma empresa concessionária na assunção da responsabilidade pelos danos sofridos por veículo automóvel, em consequência de embate com objeto encontrado na faixa de rodagem em autoestrada, motivou a formulação da Recomendação n.º 6/A/2016, na medida em que o Provedor de Justiça concluiu não ter sido apresentada pela entidade visada prova de que, no caso concreto, foram tomadas as medidas adequadas a evitar o acidente, entendendo que a mera invocação de que à data do sinistro, estavam assegurados patrulhamentos com uma cadência diligente e aceitável, permanente e regular e o veículo circulava em excesso de velocidade, não foi suficiente para ilidir a presunção legal de incumprimento das obrigações de segurança que especialmente impendem sobre ela.⁽⁴³⁾

A diversidade das solicitações dirigidas a este órgão do Estado tem expressão em uma variedade material de tomadas de posição. Uma queixa contra obras de alteração da pavimentação de algumas vias de trânsito promovida pela Junta de Freguesia de Campolide

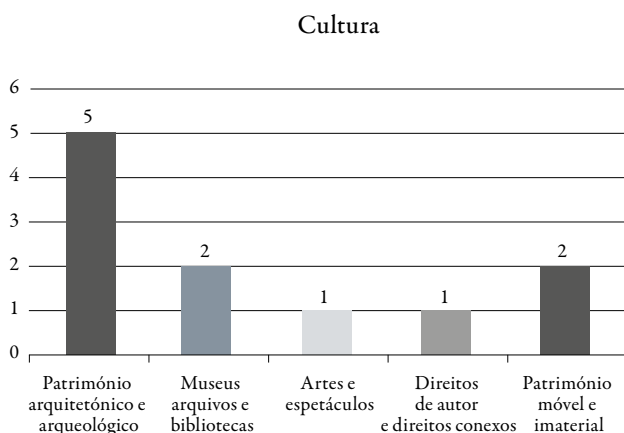
(42) Define os direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas, itinerários principais e itinerários complementares.

(43) Já em 2017, a entidade visada comunicou que ira promover a solução extrajudicial junto do queixoso.

levou a tomada de posição sobre o procedimento que foi adotado para a consulta da população recenseada na respetiva freguesia, tendo mesmo motivado a formulação da Recomendação n.º 1/A/2016. Com efeito, o Provedor de Justiça concluiu que foram preteridas formalidades essenciais do Regime Jurídico do Referendo Local, nomeadamente a fiscalização prévia do Tribunal Constitucional e da Assembleia Municipal, e desrespeitadas garantias essenciais de isenção e imparcialidade, designadamente quanto à constituição e funcionamento das mesas de voto. Foi recomendado que a Junta de Freguesia de Campolide se abstivesse de atribuir qualquer valor jurídico ao referido procedimento e de tomar iniciativas com características semelhantes, que aparentam um referendo popular local, mas não observam as prescrições legalmente aplicáveis, tendo a posição do Provedor de Justiça tido acolhimento na entidade visada.

Refira-se também que têm sido formulados vários pedidos de intervenção deste órgão do Estado junto de concessionárias de estacionamento tarifado à superfície, por motivo de alegados abusos na forma de atuação dos agentes incumbidos da fiscalização. Embora dispersas pelo território nacional, e versando sobre uma grande diversidade de assuntos – desde os pressupostos da atuação até ao deficiente funcionamento de aplicações eletrónicas, passando pelos critérios de atribuição de dísticos de residente –, a grande maioria das queixas tem por entidade visada a EMEL, importando dar conta de que permanece por suprir alguma desarticulação entre os serviços camarários competentes pela colocação da sinalização vertical e a referida empresa municipal.

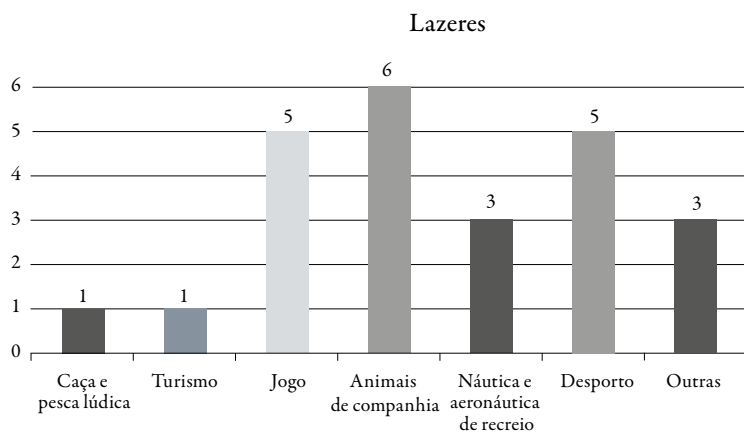
Gráfico XVI



Os procedimentos de queixa envolvendo questões relativas aos direitos culturais não assumiram, comparativamente com as restantes matérias tratadas pelo Provedor de Justiça, um número expressivo (11 procedimentos de queixa em um total de 885). A análise daqueles procedimentos de queixa permite dizer que a maioria dos casos trazidos ao

Provedor de Justiça resulta da preocupação com a deterioração do património, tantas vezes afetado de forma irremediável por intervenções desacertadas. Deve ter-se presente, todavia, que a proteção destes bens culturais é, muitas vezes, objeto de procedimentos de queixa que incidem diretamente sobre o licenciamento das obras e, por isso, analisados no espaço dedicado ao urbanismo e habitação.

Gráfico XVII



Como resulta do gráfico *supra*, no ano de 2016, foram abertos 24 procedimentos de queixa sobre questões relacionadas com atividades em tempo de repouso, distração ou entretenimento, que se podem agregar sob a designação de lazeres⁽⁴⁴⁾.

De todo o modo, a maioria das solicitações recebidas dizem respeito aos animais de companhia, aos jogos de fortuna e azar — como o novo jogo M1lhão, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, associado ao Euromilhões de forma não opcional —, e a algumas questões relacionadas com a prática desportiva federada.

Testemunho de que a relevância das tomadas de posição deste órgão do Estado é, muitas vezes, independente do número de queixas que as motivaram foi a consagração, na Lei do Orçamento de Estado para 2017, da equiparação dos montantes dos prémios atribuídos em reconhecimento do valor e mérito dos êxitos desportivos dos atletas paralímpicos aos atribuídos aos atletas olímpicos. O Provedor de Justiça havia precisamente chamado a atenção para o facto de o valor dos prémios atribuídos aos jogadores olímpicos constituir o dobro do valor dos prémios atribuídos aos jogadores paralímpicos, considerando-o uma intolerável discriminação, violadora da Declaração Universal dos Direitos do Homem e da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

(44) Com exceção dos procedimentos de queixa relativos ao ruído, os quais foram tratados no espaço dedicado ao ambiente e recursos naturais.

Ainda no domínio federativo, foi acolhida a sugestão de alteração dos Estatutos da Federação Portuguesa de Patinagem, pondo cobro a situação de violação do direito de acesso à justiça e o direito a uma proteção judicial efetiva, consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Entre outras inadmissíveis limitações, os associados da Federação e os clubes, bem como todos os membros dos seus corpos gerentes e da federação, os praticantes desportivos, os árbitros, os juizes, os calculadores, os cronometristas, os técnicos, os colaboradores e todos os demais agentes desportivos ou diretivos da modalidade e dos clubes, não podiam apresentar recursos, reclamações ou impugnações, nem qualquer caso ou ação contra a federação ou contra as associações de patinagem ou contra os respetivos corpos gerentes, nem perante a Administração nem, tão pouco, perante os tribunais. Esta situação era tão mais grave quanto o incumprimento destas limitações seria sancionado com a imediata suspensão e exclusão do infrator, sem dependência de processo de inquérito disciplinar ou outro. Em resposta, a Federação asseverou estar a trabalhar para alterar as normas em causa.

O Provedor de Justiça foi igualmente chamado a pronunciar-se sobre uma queixa apresentada pela SER+ Associação Portuguesa para a Prevenção e Desafio à Sida, relativa ao emprego de conceitos respeitantes a condições higio-sanitárias de acesso a piscinas suscetíveis de discriminação de pessoas com risco agravado de saúde, designadamente pessoas portadoras de SIDA/VIH, uma vez que, por alegadas razões de saúde pública, um número considerável de regulamentos municipais de utilização das suas piscinas limitava o acesso dos utentes à apresentação de declaração médica comprovativa de inexistência de doenças contagiosa, infetocontagiosa ou transmissível. Não pondo em causa a possibilidade de aceitação de restrições adequadas — no caso em apreço, derivadas de patologias cuja transmissão ocorra simplesmente pela presença no meio aquático ou pela proximidade —, a declaração em causa não contemplava a forma efetiva de transmissão, sendo, por um lado, desajustada diante do fim prosseguido (a proteção da saúde dos demais utentes), e, por outro lado, discriminatória. O Provedor de Justiça consultou a Ordem dos Médicos, tendo os Colégios da Especialidade de Doenças Infeciosas e de Saúde Pública tomado posição no sentido de que aquelas restrições ou proibições eram vagas e infundadas. Atendendo a que expressão que referia em concreto as pessoas com VIH/SIDA era claramente discriminatória e sem qualquer fundamento clínico, foram auscultados 73 municípios acerca das medidas que ponderavam adotar, por forma a garantir a conformidade das normas constantes dos respetivos regulamentos com o disposto na lei em matéria de prática desportiva. Não obstante o procedimento de queixa, no término de 2016, ainda se encontrar em instrução, mais de metade dos municípios prontificou-se, de imediato, a rever ou alterar os respetivos regulamentos.

Quadro 12

Serviços públicos essenciais	235
Água	54
Correios	20
Elettricidade	77
Gás	16
<i>Internet</i>	2
Livro de reclamações	1
Resíduos e saneamento	7
Telefone fixo	7
Telefone móvel	8
Pacotes de serviços de comunicações eletrônicas	39
Televisão	3
Outras questões de serviços públicos essenciais	1

Como já referido, a intervenção do Provedor de Justiça em queixas relacionadas com serviços de interesse geral ancora-se, na maioria delas, no encaminhamento dos queixosos para as entidades reguladoras do setor em causa, em respeito pelo que dispõe o n.º 1 do artigo 32.º do EPJ, na medida em que estas têm poderes para apreciar as queixas ou reclamações dos consumidores, emitir recomendações e determinar a adoção de medidas corretivas. Se, em um momento ulterior, o consumidor vier manifestar insatisfação com a demora na resposta da entidade reguladora ou, mesmo, com a decisão tomada, é ponderada a abertura de procedimento, figurando então o regulador como entidade visada.

Sublinhe-se que, nas situações urgentes em que designadamente está em causa o próprio fornecimento dos serviços, este órgão do Estado assegura, em simultâneo, a realização de diligências diretamente junto dos prestadores de serviços.

No que especificamente diz respeito à matéria das comunicações eletrónicas, o Provedor de Justiça tem em instrução um procedimento sobre o exercício das competências da ANACOM-Autoridade Nacional de Comunicações, tanto no campo da proteção dos direitos e interesses dos consumidores como, e especialmente, na resolução extrajudicial dos conflitos entre as entidades sujeitas à sua regulação e os consumidores.

Procedimentos concluídos

Em 2016, foram concluídos 947 procedimentos de queixa — o que representa um significativo aumento de 31,8% relativamente ao ano anterior (+229 procedimentos de queixa arquivados) — com os seguintes fundamentos:

- 23, sumariamente arquivados com informação jurídica ao queixoso (2,4%);
- 369, depois de obtida a reparação ou o seu compromisso (40%);
- 3, com formulação de recomendação (0,3%);
- 88, por ulterior encaminhamento do queixoso para outros meios de resolução (9,2%);
- 24, com chamada de atenção em casos de menor gravidade, mas com o intuito de, pelo menos futuramente, serem revistas práticas administrativas (2,5%);
- 353, por improcedência da queixa (37,2%);
- 90, por desistência dos queixosos (9,5 %);
- 1, por incompetência superveniente (0,1%).

Boas práticas e apreciação final

A atividade tradicional do Provedor de Justiça na apreciação de queixas observa o princípio do contraditório, isto é: a tomada de posição final é sempre precedida de audição da entidade visada, através da qual esta deve prestar todos os esclarecimentos necessários. Trata-se, pois, do cumprimento do dever legal de cooperação com este órgão do Estado.⁽⁴⁵⁾

Em uma apreciação geral, as entidades mais visadas nos procedimentos de queixa instruídos nesta unidade temática são as autarquias locais, sendo, também, em estas que se verifica maiores dificuldades na obtenção de resposta atempada aos esclarecimentos solicitados por este órgão do Estado. Estas dificuldades foram particularmente sentidas com os serviços de urbanismo da Câmara Municipal de Lisboa e com as Câmaras Municipais de Montemor-o-Novo, de Felgueiras e de Oliveira de Azeméis. Ainda no domínio da administração local, refira-se que também se sentiram dificuldades na obtenção de colaboração por parte das juntas de freguesia.

Sublinha-se, a este propósito, a proficiência e a disponibilidade das forças de segurança, designadamente da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da Guarda Nacional Republicana (GNR), e, bem assim, da boa colaboração prestada pela EMEL. Não obstante o que atrás se disse sobre a generalidade das autarquias, as Câmaras Municipais de Sintra e de Oeiras e o Departamento de Ambiente da Câmara Municipal de Lisboa destacam-se pelo compromisso no pronto esclarecimento das situações e na rápida resolução dos problemas dos cidadãos.

(45) Artigos 29.º e 34.º do EPJ.

No tocante aos serviços públicos essenciais, é justo referir a boa colaboração prestada pela EDP-Energias de Portugal, S.A. e a MEO-Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A..

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

Ao longo dos últimos anos tem sido verificado o constante aumento das queixas dirigidas ao Provedor de Justiça que versam sobre assuntos fiscais, financeiros e económicos. As alterações legislativas, o acréscimo de encargos financeiros e fiscais suportado por grande parte dos agregados familiares, as dificuldades de tesouraria das micro e das pequenas empresas, são fatores que contribuem para explicar o aumento do número de queixas verificado.

Tal como aconteceu em anos anteriores, também em 2016 se registou a transferência do tratamento de algumas matérias afetas a esta unidade temática para a unidade temática que trata da apreciação de queixas sobre direitos ambientais, urbanísticos e culturais, com vista a um melhor equilíbrio na distribuição dos procedimentos, rentabilizando-se, assim, os recursos disponíveis.

Não obstante, no ano de 2016, o número de total de procedimentos de queixa abertos (1531) manteve-se próximo dos números de 2015, registando-se apenas a abertura de menos 39 procedimentos de queixa. Como adiante se verá, esta proximidade numérica está relacionada com o aumento de queixas registado em algumas das matérias que constituem o núcleo essencial desta unidade temática e que foi bastante significativo.

No quadro *infra*, de estrutura análoga à de anos anteriores, foram efetuadas as alterações impostas pela referida transferência de matérias, tendo os assuntos de consumo que permaneceram nesta unidade temática sido deslocados para o capítulo dos assuntos económicos e financeiros. Esta modificação corresponde à sua real natureza, já que as queixas dos consumidores que continuam sendo aqui tratadas dão conta de problemas surgidos no âmbito de atividades económicas de venda de bens ou de prestação de serviços (*v.g.*, transportes, comércio e outras atividades económicas).

Quadro 13

Distribuição de procedimentos por matérias - unidade temática 2

Fiscalidade	1281
IRS	478
Execuções fiscais	351
IMI	79
Taxas de portagem	77

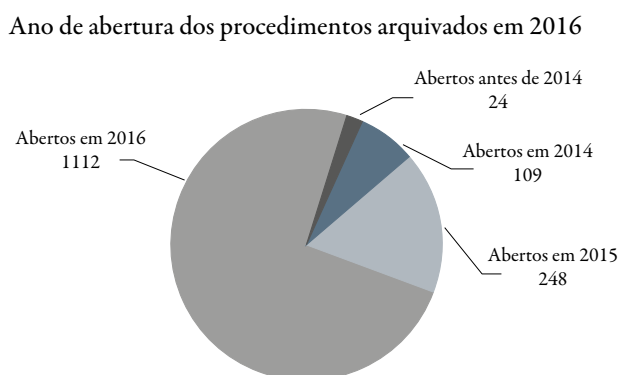
Infrações fiscais	52
Tributação automóvel	48
Direitos aduaneiros e desalfandegamento	38
Matrizes prediais e avaliações	28
Obrigações acessórias	17
Contribuição para o audiovisual	17
IVA	16
Benefícios fiscais	15
Imposto do selo e IMT	15
Reclamações, impugnações e recursos	8
IRC	6
Vários	36
Assuntos económico-financeiros	214
Banca	80
Transportes	48
Comércio	43
Seguros	17
Outras atividades económicas/profissões	9
Dívidas	4
Empresas	4
Mercado de capitais	2
Concorrência	1
Vários	6
Fundos Europeus e Nacionais	36
Agricultura	16
Emprego	15
Vários	3
Educação e formação profissional	2
Total de procedimentos abertos	1531

No ano de 2016, foram arquivados 1493 procedimentos de queixa, 74% dos quais (1112) foram abertos neste mesmo ano. Significa isto que praticamente $\frac{3}{4}$ do total dos procedimentos arquivados tiveram decisão final menos de um ano após a respetiva abertura. Refira-se que foi possível concluir procedimentos de queixa que apresentavam uma pendência mais longa, derivada da complexidade dos assuntos neles tratados ou das dificuldades verificadas na obtenção de todos os elementos essenciais à resolução

do problema. Sublinhe-se que, pese embora a pequena relevância estatística dos procedimentos em causa (apenas 2% dos procedimentos arquivados haviam sido abertos antes de 2014), tudo se fez para que fosse possível finalizar a respetiva instrução e informar o queixoso das conclusões alcançadas.

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

Gráfico XVIII



Os fundamentos do arquivamento dos procedimentos de queixa, em 2016, foram os seguintes:

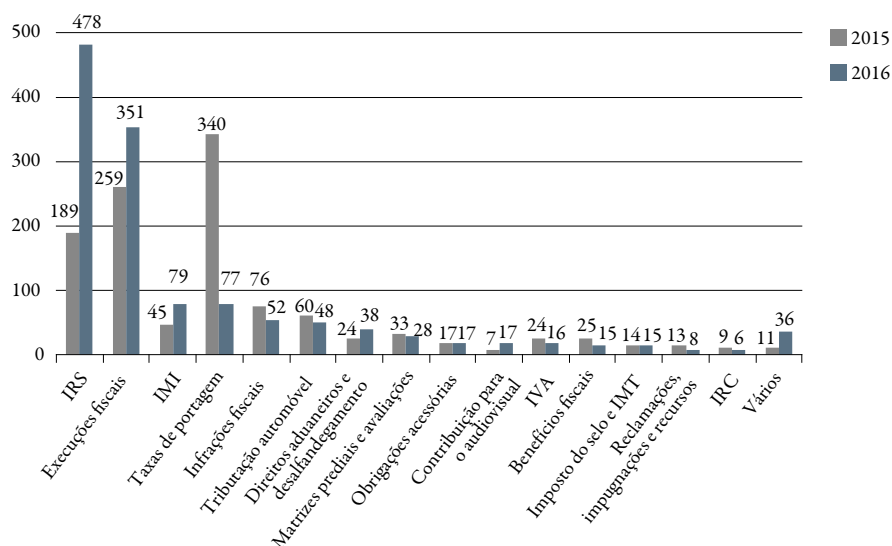
- Em 646 (43,3%), ocorreu a reparação da ilegalidade ou injustiça durante a instrução do procedimento;
- Em 625 (41,9%), concluiu-se pela improcedência da queixa;
- Em 121 (8,1%), veio a verificar-se ser indispensável, ou mais adequada, a resolução da questão controvertida por outros meios, com o consequente encaminhamento do queixoso para meio considerado idóneo para fazer valer a sua pretensão;
- Em 42 (2,8%), factos novos, apurados durante a instrução do procedimento, revelaram que a questão se encontrava fora do âmbito de atuação do Provedor de Justiça;
- Em 37 (2,5%), o arquivamento foi determinado por desistência de queixa;
- Em 19 (1,3%) foi dirigida sugestão ou formulada chamada de atenção ao órgão ou serviço competente; e
- Em apenas dois casos (0,1%) o arquivamento foi determinado sem reparação da ilegalidade ou injustiça detetada e só em um caso (0,1%) foi determinado o arquivamento sumário.

Para além destas 1493 tomadas de posição em procedimentos de queixa, com comunicação aos queixosos dos respetivos fundamentos, esta unidade temática procedeu à elucidação de outros 423 cidadãos cujas comunicações não deram origem à abertura de

procedimento, antes tendo sido classificadas como exposição geral ou como queixa merecedora de decisão de indeferimento liminar.

Gráfico XIX

Distribuição de procedimentos por matérias - Direitos dos contribuintes
(comparativo 2015-2016)



O gráfico *supra* espelha as três alterações mais relevantes na tipologia dos procedimentos de queixa sobre fiscalidade, de 2016, em comparação com o ano anterior: *i*) subida muito acentuada dos procedimentos de queixa sobre o Imposto sobre Rendimento das Pessoas Singulares (IRS); *ii*) subida relevante dos procedimentos de queixa sobre as execuções fiscais; *iii*) e descida acentuada dos procedimentos de queixa sobre as taxas de portagem. No mais, para além de algum aumento dos procedimentos de queixa sobre o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) – que, no ano de 2016, ocupou o terceiro lugar – as matérias encontram-se distribuídas de um modo semelhante ao do ano anterior.

De seguida, procede-se à análise, com maior profundidade, sobre as matérias referidas.

Imposto sobre Rendimento das Pessoas Singulares

No Relatório à Assembleia da República de 2015 assinalara-se a circunstância de as alterações resultantes da Reforma do IRS, em vigor desde 1 de janeiro de 2015, terem

gerado um acréscimo de queixas ainda no decurso daquele ano.⁽⁴⁶⁾ Esse acréscimo não só se manteve, como se acentuou, de forma notória, no ano de 2016. Dos 478 procedimentos de queixa abertos sobre IRS, mais de metade (cerca de 56%) versou sobre morosidade nos reembolsos (146) e sobre a impossibilidade de opção pelo regime da tributação conjunta em declarações entregues fora do prazo legal (123).

Desde os primeiros anos de vigência do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS)⁽⁴⁷⁾ que a morosidade no processamento dos reembolsos motivou a intervenção do Provedor de Justiça. Com efeito, o atraso, por vezes de anos, no processamento e pagamento dos reembolsos de IRS era uma das queixas mais frequentes nos primeiros anos da década de 90, após a última grande reforma fiscal, enquanto a então Direção-Geral das Contribuições e Impostos procurava adaptar-se – e adaptar o seu novo sistema informático – às exigências decorrentes pelo novo regime legal. Ultrapassada a fase inicial de vigência do CIRS, o problema dos atrasos nos reembolsos, embora não houvesse desaparecido, deixou de ter expressão quantitativa relevante. Esta factualidade levou a que este órgão do Estado direcionasse a sua intervenção no sentido de, não só o reembolso ser feito atempadamente, mas, no caso de não o ser, procurar assegurar que os cidadãos eram devidamente ressarcidos, nesses casos, através do pagamento automático de juros indemnizatórios, nos termos previstos na lei fiscal.

No ano de 2016, o problema da morosidade dos reembolsos de IRS teve uma expressão muito significativa nas matérias trazidas ao Provedor de Justiça, não somente pela verificação do atraso propriamente dito, mas também pela dificuldade em obter, por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), um diagnóstico seguro quanto aos motivos que estiveram na origem destes atrasos.

As diligências efetuadas junto da Direção de Serviços de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares da AT (DSIRS) entre o início de setembro⁽⁴⁸⁾ e meados de novembro, no sentido de aprofundar o conhecimento que este órgão do Estado tinha do assunto⁽⁴⁹⁾ permitiram obter, em meados de dezembro, alguns esclarecimentos por parte da DSIRS, bem como a disponibilidade da referida Direção de Serviços para a realização de reunião proposta pelo Provedor de Justiça com o objetivo, precisamente, de obtenção de esclarecimentos indispensáveis à conclusão da instrução destes procedimentos e de apurar detalhadamente as causas dos atrasos, bem como, sempre que possível, contribuir para a célere regularização dos atrasos remanescentes. Em 31 de dezembro, mais de

(46) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2015*, p. 57.

(47) O CIRS entrou em vigor em 1 de janeiro de 1989.

(48) Nos termos do disposto nos artigos 96.º e 97.º do CIRS, o imposto pago em excesso deve ser reembolsado até 31 de agosto do ano da entrega da declaração de rendimentos, quando essa entrega haja sido efetuada no prazo previsto na alínea a) do artigo 60.º do citado Código.

(49) Diligências das quais foi oportunamente dada nota no sítio eletrónico do Provedor de Justiça, a qual pode ser consultada em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=16562>

metade dos procedimentos de queixa abertos sobre este assunto foram arquivados, mas os 68 pendentes (46,5% do total das queixas apresentadas sobre o assunto) e a necessidade de prevenir a repetição destes atrasos, no ano de 2017, justificam o acompanhamento do assunto por este órgão do Estado.

O segundo grande motivo de queixas em matéria de IRS – a impossibilidade de opção pelo regime da tributação conjunta em declarações entregues fora do prazo legal – registou evolução bem mais célere e positiva, pois, no final do ano, foi promulgado o Decreto da Assembleia da República que consagrou um regime transitório destinado a resolver os problemas que o Provedor de Justiça tivera oportunidade de assinalar ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, em 22 de agosto, no âmbito da instrução do procedimento de iniciativa própria.⁽⁵⁰⁾ Sublinhe-se que, sobre esta matéria foram recebidas mais de uma centena de queixas de cidadãos que, por terem procedido à entrega fora de prazo da declaração anual de IRS, se viram impedidos de optar pela tributação conjunta dos rendimentos do seu agregado familiar. Esta questão foi apreciada pelo Provedor de Justiça, como se disse, no âmbito de procedimento aberto por sua iniciativa, para analisar esta e outras questões decorrentes da aplicação de normas introduzidas pela reforma do IRS ou de normas que, tendo sido mantidas, se entendia que deveriam ter sido alteradas por ocasião dessa reforma.⁽⁵¹⁾

O problema da alteração do regime regra de tributação conjunta dos membros do agregado familiar⁽⁵²⁾ para o regime regra precisamente oposto, da tributação separada, embora com possibilidade de opção pela tributação conjunta, surpreendeu diversos cidadãos que apenas deram conta da alteração quando se propuseram entregar as respetivas declarações de rendimentos.

Porém, em alguns casos, e por diferentes motivos, essa entrega aconteceu já fora do prazo legal. Ora, em 2016, por força da redação da alínea c), do n.º 2, do artigo 59.º do CIRS, introduzida pela Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro,⁽⁵³⁾ tal atraso não teve como consequência apenas a penalização prevista no Regime Geral das Infrações Tributárias (a aplicação de uma coima), tendo, cumulativamente, a consequência mais gravosa de tornar impossível a opção pela tributação conjunta. Considerando que a tributação separada tende a prejudicar especialmente os agregados familiares nos quais um dos membros aufer a totalidade ou a quase totalidade dos rendimentos, os casos que foram chegando ao Provedor de Justiça revelavam, não raro, que os agregados mais afetados pelo problema

(50) Trata-se do procedimento de iniciativa do Provedor de Justiça P-009/16. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 57-61.

(51) Incluem-se neste último caso as normas que permanecem em vigor em matéria de tributação de rendimentos reportados a anos anteriores ao do pagamento, os quais são sujeitos, não raro, a uma taxa de imposto superior à que seria aplicável se os rendimentos houvessem sido pagos atempadamente.

(52) Regime em vigor desde o início da vigência CIRS e que, aliás, já vigorava em sede de Imposto Complementar.

(53) Precisamente o diploma que concretizou a reforma da tributação das pessoas singulares.

eram aqueles em que se registavam problemas de desemprego, de incapacidade ou de doença prolongada de um dos membros do casal, pelo que a impossibilidade de optar pela tributação conjunta colocava estes agregados em uma situação ainda mais debilitada do que aquela em que já se encontravam.

O Provedor de Justiça verificou que, não só a sua sugestão de alteração da legislação para futuro veio a ser acatada⁽⁵⁴⁾, como, de igual jeito, foi acolhida a sua sugestão de resolução dos casos ocorridos em 2016, relativamente à tributação dos rendimentos de 2015, o primeiro ano em que o problema foi sentido pelos contribuintes.⁽⁵⁵⁾

Entre outras questões analisadas no âmbito do já mencionado procedimento aberto por iniciativa do Provedor de Justiça acerca do impacto de algumas normas do CIRS nos agregados familiares e oportunamente expostas ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais⁽⁵⁶⁾, encontra-se ainda o problema da diferença de tratamento dos montantes suportados com serviços de explicações, consoante estes sejam prestados por pessoas singulares ou por centros de explicações, sendo que apenas as primeiras são dedutíveis, em sede de IRS, como despesas de educação. Esta diferença de tratamento, embora tenha respaldo na lei, já que os centros de explicações não se encontram isentos de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) nem são tributados à taxa reduzida,⁽⁵⁷⁾ cria uma discriminação que este órgão do Estado entendeu ser injustificada por tratar diferentemente agregados que suportam o mesmo tipo de despesa, sendo esta considerada relevante, ou não, para efeitos de dedução à coleta de IRS, consoante a taxa de IVA aplicável ao prestador de serviços. Considerou-se, pois, que tal circunstância seria apenas um requisito meramente formal e não atendível, impondo-se a ponderação deste assunto e, conseqüentemente, a revisão da legislação.

Sobre outros problemas relacionados com a dedução à coleta de despesas de educação e também com a dedução de despesas de saúde, foram igualmente efetuados contactos com o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, uma vez que continuaram a ser recebidas queixas sobre estas matérias.

(54) Através da alteração do artigo 59.º do Código do IRS, concretizada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado para 2017).

(55) O regime transitório que assegurou a resolução destes casos foi promulgado pelo Presidente da República, em 23 de dezembro de 2016, e foi publicado em 2017. Trata-se da Lei n.º 3/2017, de 16 de janeiro.

(56) O texto integral do ofício dirigido ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais encontra-se disponível no sítio eletrónico do Provedor de Justiça, em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/oficio_P_16_9_SEAF_tributacao_conjunta.pdf

(57) Cf. alínea a), n.º 1, do artigo 78.º-D, do CIRS, nos termos da qual: «1-À coleta do IRS devido pelos sujeitos passivos é dedutível um montante correspondente a 30 % do valor suportado a título de despesas de formação e educação por qualquer membro do agregado familiar, com o limite global de € 800:

a) Que conste de faturas que titulem prestações de serviços e aquisições de bens, isentos do IVA ou tributados à taxa reduzida...»

Em um primeiro ofício, datado de 29 de abril, foram enunciadas as disparidades que o regime legal pode gerar em razão da detenção, ou não, de Código de Atividade Económica (CAE) do setor da educação pela entidade emitente das faturas, situação que pode, uma vez mais, configurar uma desigualdade de tratamento substantiva quanto ao IRS a pagar por diferentes agregados familiares com idêntico tipo de encargos.⁽⁵⁸⁾ A resposta a este ofício foi recebida no início de agosto e informava estar em preparação uma proposta de alteração legislativa «a apresentar oportunamente». Não obstante, o Provedor de Justiça endereçou nova comunicação ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, alertando para a necessidade de ser equacionada a manutenção da conexão com a educação de despesas que foram historicamente aceites como tal, como canetas, lápis, cadernos, máquinas calculadoras eletrónicas exigidas para o estudo da matemática, materiais utilizados por alunos de cursos de artes, entre outros, bem como gastos com transporte de e para os estabelecimentos de ensino, custos com alimentação em cantinas escolares, bem como com alojamento quando os alunos estudem longe da sua residência habitual.

Quanto à dedução de despesas de saúde, foi também remetido ao Secretário de Estado um primeiro ofício em abril⁽⁵⁹⁾, o qual foi igualmente merecedor de resposta no início de agosto. Nessa ocasião, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais transmitiu a convicção do Executivo de que, no caso específico das despesas de saúde, o regime legal permite, em regra, a correta classificação das despesas que se pretendeu abranger, pelo que seria «de preservar o essencial do regime criado em 2014».

Ainda que em matéria de despesas de saúde os problemas que chegaram ao conhecimento do Provedor de Justiça fossem de menor relevância quantitativa do que os problemas com as despesas de educação, este órgão do Estado reafirmou a importância da prevalência dos princípios de justiça fiscal sobre questões de praticabilidade do sistema. Partindo do exemplo das pessoas com alergias e intolerâncias alimentares como seja a lactose ou o glúten, sugeriu-se que fosse considerada a hipótese de a presunção legal do CAE nas faturas de compra dos alimentos poder ser ilidida pela comprovação dessas doenças, caso a caso, assim se evitando que dois adquirentes de alimentos sem lactose ou sem glúten, ambos com a mesma patologia clínica, vejam a respetiva despesa ser dedutível, ou não, apenas consoante o estabelecimento onde adquirem os produtos tenha, ou não, CAE do setor da saúde.

O cumprimento, pelos operadores de transportes públicos, da obrigação de emissão de fatura e o correspondente direito à sua obtenção por parte dos utentes, motivou também a apresentação de algumas queixas, tendo, em consequência, a intervenção deste órgão do

(58) O ofício S-PdJ/2016/5330, de 29 de abril, expedido no âmbito do procedimento Q-4270/15, encontra-se disponível no sítio eletrónico do Provedor de Justiça, em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_Secretario_de_Estado_dos_Assuntos_Fiscais.pdf

(59) Ofício S-PdJ/2016/4668, de 28 de abril, disponível no sítio eletrónico do Provedor de Justiça, em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/Q6359_2015_IRS_Despesas_de_saude_Deducoes.pdf

Estado se consubstanciado, desde logo, no esclarecimento os cidadãos sobre os motivos pelos quais a referida obrigação pode ser cumprida, em determinado tipo de operações (como quando está em causa o serviço de transporte) de forma simplificada, através da emissão de um bilhete ou de outro comprovativo de pagamento, como o recibo. Ainda assim, a disposição legal que dá cobertura a este procedimento não deixa de estabelecer, também, que as faturas simplificadas «devem ainda conter o número de identificação fiscal do adquirente ou destinatário que não seja sujeito passivo quando este o solicite.»⁽⁶⁰⁾

A posição adotada pela AT, perante o desacordo de alguns cidadãos quanto às exigências colocadas pelas transportadoras para a emissão de fatura com número de identificação fiscal do adquirente (NIF), foi a de que essa seria já uma questão do foro administrativo das transportadoras, extravasando, por isso, as competências da AT. O Provedor de Justiça, concordando com este entendimento da AT, mas tendo presente o seu dever de ajudar na resolução de problemas suscetíveis de contender com direitos dos cidadãos, não deixou de promover a audição das transportadoras visadas nas queixas, as quais colaboraram de forma pronta. Esta colaboração consubstanciou-se na atualização dos respetivos sítios eletrónicos, bem como na prestação de informação documental afixada, de modo a que a possibilidade de emissão de fatura com o NIF do adquirente não ficasse dependente da condição de este ser sujeito passivo de IVA, condição que constava de alguns desses suportes informativos, não tanto por erro, mas por desatualização, já que essas informações haviam sido redigidas em momento prévio ao da entrada em vigor do artigo 78.º-B do CIRS⁽⁶¹⁾, ou seja, quando a emissão de fatura com NIF do adquirente interessava exclusivamente para efeitos de IVA e não de IRS.

Execuções fiscais

Os problemas ocorridos na tramitação de processos de execução fiscal deram origem à abertura de 351 procedimentos de queixa, representando cerca de 27,5% do total dos procedimentos abertos sobre fiscalidade. Daqueles, 197 tiveram como entidades visadas as secções de processo executivo da segurança social, enquanto 123 tiveram como entidades visadas os serviços de finanças da AT.⁽⁶²⁾

Pode pois afirmar-se, pelo terceiro ano consecutivo, que os casos em que é contestada a atuação das secções de processo executivo da segurança social têm vindo a aumentar de

(60) Cf. n.º 3 do artigo 40.º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado.

(61) O n.º 3 do referido artigo faz depender a dedução à coleta de IRS das despesas gerais e familiares da inclusão do NIF do adquirente na fatura.

(62) As entidades visadas nos restantes procedimentos de queixa foram a Caixa Geral de Depósitos (16), enquanto entidade destinatária de ordens de penhora de saldos de contas bancárias, municípios e serviços municipalizados que têm os seus próprios serviços de cobrança coerciva (9) e os restantes contra entidades destinatárias de ordens de penhora, nomeadamente entidades pagadoras de vencimentos ou pensões (6).

forma preocupante. Em 2014 os procedimentos de queixa sobre execuções fiscais apresentadas contra serviços de finanças da AT representavam cerca do dobro dos procedimentos de queixas em que as entidades visadas eram as secções de processos executivos da segurança social. Em 2015, o número de procedimentos de queixa sobre execuções fiscais em que a entidade visada era a AT era sensivelmente o mesmo que o dos procedimentos de queixa em que a entidade visada era a segurança social. Em 2016, porém, como resulta dos números acima referidos, os procedimentos de queixa sobre execuções fiscais em que as entidades visadas são os serviços da segurança social apresentam-se em número 1,6 vezes superior àqueles em que as entidades visadas são serviços de finanças. Pese embora as dificuldades que persistem no tocante à tramitação de processos de execução fiscal para cobrança de dívidas à segurança social, assinala-se, como dado positivo, a disponibilidade que vem sendo revelada pelos serviços do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS), enquanto interlocutores do Provedor de Justiça na instrução de procedimentos em que são visadas as secções de processo executivo.

Foi precisamente com o objetivo de diagnosticar e de contribuir para a resolução dos principais problemas que afetam os executados em processos instaurados pela segurança social que se realizou, nas instalações do IGFSS, uma reunião entre colaboradores do Provedor de Justiça e colaboradores daquele Instituto. Um dos temas abordados – e que merecerá acompanhamento subsequente – foi o da indevida instauração de processos de execução fiscal, seja porque a dívida se encontra já paga, seja porque o executado beneficia, afinal, de isenção, seja por qualquer outro motivo que leve à indevida extração de certidões de dívida pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS). A este propósito foi possível apurar algumas alterações em curso, designadamente no plano informático, que poderão ajudar a ultrapassar este problema, mantendo-se, por isso, a monitorização da evolução da situação.

Refira-se ainda que, em um serviço que se debate, além de outros problemas, com a falta de recursos humanos, a instauração desnecessária e indevida de processos representa um desperdício de meios humanos e materiais, os quais deverão ser, como boa prática administrativa, direcionados para a célere e a rigorosa instrução dos processos efetivamente justificados. A falta de recursos humanos que continua a ser avançada, pelo IGFSS, como causa para a manutenção de uma situação muito preocupante: a da extrema morosidade no envio das oposições à execução a tribunal.⁽⁶³⁾ Face a esta factualidade, o Provedor de Justiça abriu procedimento de iniciativa própria destinado a reforçar os esforços de

(63) O prazo de 20 dias de que as secções de processo executivo da segurança social dispõem para o efeito, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 208.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), é muito frequentemente ultrapassado em largos meses e, não raro, em largos anos.

conhecimento e alteração desta realidade.⁽⁶⁴⁾ Em 31 de dezembro de 2016, a instrução deste procedimento não se encontrava ainda concluída.

Nas queixas sobre matéria de execuções fiscais mantém-se as problemáticas relativas a situações de violação dos mínimos de impenhorabilidade (em alguns casos sem que tal facto tenha subjacente qualquer irregularidade na atuação do órgão da execução ou do destinatário da ordem de penhora, como acontece quando o banco executa ordem de penhora de saldo de conta bancária na qual foi depositado o remanescente de vencimento ou pensão já penhorada na fonte). Nestas situações, este órgão do Estado procede à elucidação do queixoso e ao seu encaminhamento no sentido de este efetuar prova, junto do órgão da execução, de que o montante depositado naquela conta bancária é proveniente, designadamente, de salários, vencimentos ou pensões. Em face disso, o órgão da execução deverá apreciar tais provas e, a confirmar-se o alegado pelo executado, ordenar o cancelamento ou a redução da penhora de modo a que seja garantido o respeito pelos mínimos de impenhorabilidade salvaguardados pelas normas constantes dos artigos 738.º e 739.º do Código de Processo Civil (CPC), subsidiariamente aplicável ao procedimento tributário por força do disposto na alínea e) do artigo 2.º do CPPT. Em alguns casos tem sido necessário intervir junto do órgão da execução⁽⁶⁵⁾ para que este proceda à efetiva apreciação desta prova e não remeta para o entidade bancária a responsabilidade de decidir penhorar, não penhorar ou penhorar parcialmente.

Em outros casos de penhora de saldos de contas bancárias é a atuação das próprias entidades bancárias que é posta em causa – e com razão – pelos queixosos. É o que ocorre quando o cumprimento da ordem de penhora do saldo de conta bancária viola os mínimos de impenhorabilidade previstos no n.º 5 do artigo 738.º do CPC.^{(66),(67)}

Tributação do património

Os procedimentos de queixa sobre IMI são os que assumem uma maior expressão quantitativa de entre aqueles que versam sobre a tributação do património e que ocuparam, em 2016, o terceiro lugar entre os assuntos fiscais mais frequentemente objeto de queixa.

Registouse um aumento relevante de procedimentos abertos sobre este assunto, em especial no tocante à perda de isenções, na larga maioria dos casos a perda da isenção atualmente prevista no artigo 11.º-B do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI),

(64) Procedimento de iniciativa do Provedor de Justiça P-001/16, o qual, em 31 de dezembro de 2016, ainda se encontrava em instrução.

(65) O problema apenas se tem colocado com os serviços da Segurança Social e não com a AT.

(66) Nos termos do qual: «5 — Na penhora de dinheiro ou de saldo bancário, é impenhorável o valor global correspondente ao salário mínimo nacional (...).»

(67) Sobre estas situações refletir-se-á mais adiante, a propósito da análise dos procedimentos de queixa sobre a banca.

para prédios de reduzido valor patrimonial, de sujeitos passivos de baixos rendimentos. O motivo que mais frequentemente se verificou estar na origem da perda desta isenção não foi a alteração da situação patrimonial do sujeito passivo mas, antes, o aumento do valor patrimonial tributário dos imóveis, consequência da avaliação geral da propriedade urbana recentemente concluída. Por esse motivo, em comunicação dirigida ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, datada de 12 de agosto, sobre questões de tributação do património, o Provedor de Justiça salientou o facto de os rendimentos dos agregados familiares não terem acompanhado proporcionalmente o crescimento do valor patrimonial tributário dos prédios, pelo que os limites previstos – de € 15 295,00 para o rendimento bruto total do agregado familiar e de € 66 500,00 para o valor patrimonial global da totalidade dos prédios pertencentes ao agregado familiar –, deveriam ser atualizados, por forma a garantir o respeito pelos imperativos constitucionais do direito à habitação e do direito de propriedade privada consagrados, respetivamente, nos artigos 65.º e 62.º CRP.

Na referida comunicação em que tal sugestão foi formulada, este órgão do Estado retomou uma outra questão relacionada com a tributação do património, a qual, embora já houvesse sido colocada junto da Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais, não o fora, ainda, na legislatura em curso: o problema da aplicação da Verba 28 da Tabela Geral do Imposto do Selo (TGIS),⁽⁶⁸⁾ da qual resultava a tributação, em Imposto do Selo, dos direitos de propriedade, de usufruto, alternada ou conjuntamente, e do direito de superfície sobre prédios urbanos, com valor patrimonial tributário igual ou superior a um milhão de euros para efeitos de IMI.

Em resposta, provida em finais de outubro, foi transmitido a este órgão do Estado que, na Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2017, fora incluída norma revogatória da Verba 28 da TGIS; todavia, no tocante às liquidações entretanto efetuadas, cuja legalidade, em alguns casos, o Provedor de Justiça questionara, nada foi informado; de igual modo, não foi recebida qualquer informação sobre a atualização dos limites para reconhecimento da isenção prevista no artigo 11.º-B do CIMI.

A insuficiência da resposta foi assinalada junto do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Não obstante, é importante dizer que existiu, ao longo de todo o ano, uma muito boa relação institucional entre aquele membro do Executivo e o Provedor de Justiça, com a indicação de um ponto focal no gabinete do Secretário de Estados dos Assuntos Fiscais para acompanhamento e tratamento das solicitações deste órgão do Estado. A mencionada boa relação institucional tem permitido uma profícua troca de argumentos que se revelam úteis e esclarecedores relativamente a diversos assuntos. No entanto, no tocante à tributação do património, subsistem questões em aberto que continuarão a ser acompanhadas no ano de 2017.

(68) Procedimento Q-6794/12. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 61-65.

No ano de 2016 foi possível resolver, de forma justa, algumas situações relacionadas com a aplicação de coimas, tendo este órgão do Estado contado, novamente, com a boa colaboração da Direção de Serviços de Justiça Tributária da AT.⁽⁶⁹⁾

Refira-se, ainda, a circunstância de, no ano de 2016, se ter verificado uma descida muito acentuada do número de procedimentos de queixa sobre a cobrança de taxas de portagem.

Desde que foi tomada a decisão de passar a portajar as ora chamadas por exSCUT⁽⁷⁰⁾ que esta matéria motivou um número significativo de queixas ao Provedor de Justiça. Um resumo dos principais motivos das queixas recebidas acerca desta matéria foi efetuado no *Relatório à Assembleia da República 2015*⁽⁷¹⁾, no qual também se deu conta da publicação da Lei n.º 51/2015, de 8 de julho, que aprovou um regime excecional de regularização de dívidas decorrentes do não pagamento de taxas de portagem e coimas associadas, tendo, adicionalmente, introduzido alterações, há muito reclamadas, na Lei n.º 25/2006, de 30 de junho.⁽⁷²⁾

Por ocasião da referência a estas alterações legislativas, no *Relatório à Assembleia da República 2015* expressara-se o desejo de que tais alterações contribuíssem para a pacificação das relações entre os cidadãos, as concessionárias e a AT. A descida do número de queixas que ora se verifica pode encontrar explicação na correção das deficiências mais flagrantes do sistema legal e no esclarecimento das principais dúvidas dos utentes.

Uma breve nota, por último e no que respeita a estas temáticas, sobre a verificação de um aumento dos procedimentos de queixa abertos sobre a cobrança da contribuição para o audiovisual (CAV). A sua expressão numérica absoluta não é muito relevante (17), mas, uma análise comparativa com o ano anterior revela um aumento de cerca de duas vezes e meia o número dos procedimentos de queixa instruídos pelo Provedor de Justiça sobre o assunto. A quase totalidade daqueles procedimentos resultou da cobrança, em 2016, da CAV respeitante ao ano de 2015 por não se ter confirmado o pressuposto que fundamentara a isenção naquele ano (consumo anual de energia elétrica inferior a 400 kWh). A tomada de uma posição final sobre esta matéria terá lugar previsivelmente no ano de

(69) Uma dessas situações foi apreciada no procedimento de queixa Q-3821/15, referido no anexo documental ao presente relatório. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 66-68.

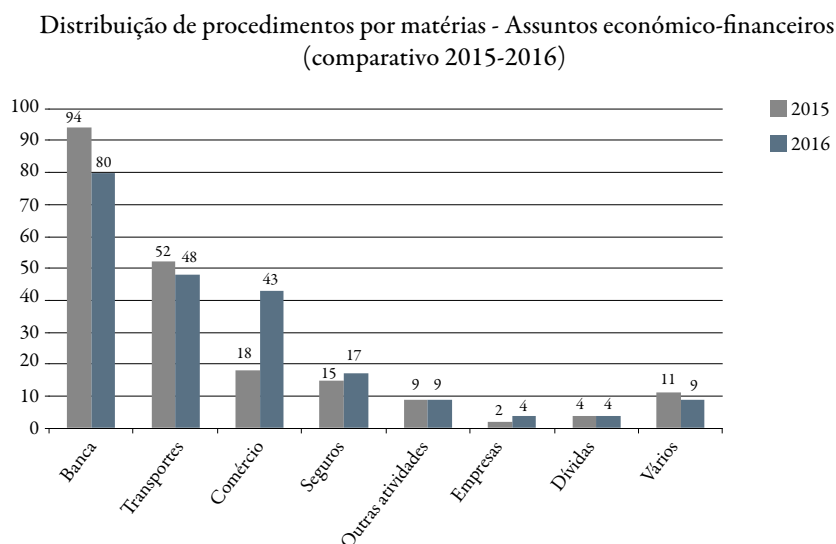
(70) Vias que à data da sua construção e exploração foram denominadas «Sem custos para o utilizador (SCUT)», a que acresceu o prefixo «ex» quando a sua utilização deixou de ser gratuita.

(71) Cf. *Relatório à Assembleia da República 2015*, pp. 58-59.

(72) Que aprovara o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem.

2017, a qual não deixará de ter em conta os antecedentes deste assunto, designadamente a formulação da Recomendação n.º 15/A/2013, de 7 de outubro.⁽⁷³⁾

Gráfico XX



Tal como anteriormente mencionado, os assuntos relacionados com os direitos dos consumidores que continuam a ser apreciados nesta unidade temática encontram-se agora integrados no capítulo «assuntos económicos e financeiros». Com efeito, tendo sido atribuída a outra unidade temática a apreciação das questões de consumo relacionadas com os serviços públicos essenciais, permanecem nesta unidade temática as questões mais próximas do núcleo essencial correspondente aos assuntos fiscais, financeiros e económicos. É, pois, por esse motivo que o gráfico *supra* dos assuntos económicos e financeiros inclui, no ano de 2016, os procedimentos de queixa sobre transportes, sobre comércio e sobre outras atividades económicas.

Tal como se fez em outros anos, e com o objetivo de impedir que esta afetação interna de matérias prejudicasse a comparabilidade e a clareza da análise sobre a evolução dos assuntos objeto de queixa, reorganizaram-se os dados de 2015 exibidos nos gráficos comparativos constantes do presente relatório, de modo a que, não só em relação ao ano de 2016, mas também relativamente ao de 2015, os procedimentos de queixa sobre transportes,

(73) Disponível no sítio eletrónico do Provedor de Justiça, em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/Rec_15A2013.pdf

comércio e outras atividades económicas tivessem expressão no gráfico ora em análise relativo aos assuntos económicos e financeiros.⁽⁷⁴⁾

Em termos quantitativos, e como bem demonstra o gráfico *supra*, poucas diferenças há a assinalar relativamente ao ano anterior, à exceção da subida que se registou nos assuntos relacionados com o comércio. De todo o modo, mantêm-se inalterados os assuntos mais frequentemente objeto dos procedimentos de queixa no que toca à atividade económica e financeira: banca, transportes e comércio ocupam, por esta ordem, os três primeiros lugares.

Banca

Nos procedimentos de queixa que versaram sobre esta matéria, mantêm-se as preocupações dos cidadãos com os gastos associados à cobrança de comissões (11), bem como alguns problemas relacionados com a concessão de crédito (10), embora nenhum destes grupos de procedimentos de queixa apresente especial expressão quantitativa. Os referidos procedimentos de queixa continuam a revelar algumas situações de carência económica, de sobreendividamento e de um baixo grau de literacia financeira, o que leva, por exemplo, a situações de prestação de fiança sem o conhecimento mínimo exigível acerca das reais consequências dessa decisão. Não raramente, no momento em que tais problemas são expostos ao Provedor de Justiça pouco há já a fazer, à exceção de informar e de encaminhar os queixosos para a tentativa de negociar, com os bancos credores, um plano de regularização da dívida, eventualmente solicitando a intervenção do Mediador do Crédito. Igualmente é prestada informação aos queixosos sobre a possibilidade de interpretar extrajudicialmente ou de demandar judicialmente o mutuário, enquanto devedor principal, para que este assuma o montante da dívida objeto da fiança cujo pagamento o fiador, entretanto, tenha assegurado.⁽⁷⁵⁾

Tal como anteriormente referido, o modo como algumas instituições dão cumprimento às ordens de penhora de saldos de contas bancárias que lhes são dirigidas é frequentemente objeto de queixa, seja pela razão de a instituição de crédito cativar a totalidade do saldo das contas bancárias, desrespeitando, designadamente, o limite mínimo de impenhorabilidade previsto no n.º 5 do artigo 738.º do CPC – levando a que o executado fique privado do valor imprescindível à sua subsistência –, seja pela existência de situações de cotitularidade das contas bancárias (neste último caso, algumas instituições penhoram o saldo pela totalidade, sem atender à quota-parte que cabe ao executado).

(74) Um olhar atento sobre o *Relatório à Assembleia da República de 2015* permitirá, por exemplo, localizar os 52 procedimentos de queixa abertos, nesse ano, sobre matéria de transportes, na tabela de assuntos e no gráfico respeitantes aos direitos dos consumidores. Cf. *Relatório à Assembleia da República*, pp. 52 62, respetivamente.

(75) Cf. Artigo 644.º do Código Civil (CC), nos termos do qual: «O fiador que cumprir a obrigação fica subrogado nos direitos do credor, na medida em que estes foram por ele satisfeitos.»

Sem prejuízo da intervenção do Provedor de Justiça junto da instituição de crédito visada, sempre que a respetiva natureza o permite⁽⁷⁶⁾, e de encaminhar os queixosos para os meios adequados à defesa dos seus direitos, designadamente o recurso aos embargos de terceiro, este órgão do Estado considerou justificar-se a colaboração do Banco de Portugal, desde, logo no sentido de obter informação sobre se as reclamações que lhe são dirigidas pelos clientes bancários incidem, de forma expressiva, sobre aqueles dois tipos de erros cometidos na penhora de saldos de contas bancárias. No final do ano ainda não haviam sido facultados os elementos estatísticos solicitados ao Banco de Portugal, razão pela qual não foi possível a análise da questão, à luz de tais dados, e a tomada de posição final do Provedor de Justiça sobre o assunto.

A instrução de procedimentos de queixa junto da Caixa Geral de Depósitos, S. A. (CGD) e a boa colaboração prestada por esta entidade, permitiu resolver casos como o da emissão de declaração essencial à obtenção de visto de residência por cidadão de nacionalidade brasileira que, em um primeiro momento, vira a sua pretensão recusada pela CGD. A declaração em causa havia sido exigida à queixosa pelo Consulado Geral do Brasil em Portugal, para efeitos de concessão do visto permanente para aposentados, que a CGD recusara inicialmente a respetiva emissão por não possuir a cotação oficial para a moeda em causa (o real). No âmbito da instrução, foi ouvida a CGD sobre os motivos da falta de cotação do real, bem como sobre as possibilidades de ultrapassar tal impedimento. A CGD viria a esclarecer que o facto de não possuir a cotação do real se devia à circunstância de a referida moeda não ser comercializada pela instituição no domínio das operações cambiais por si praticadas. Porém, a reanálise do assunto tornou possível a obtenção da informação necessária ao conhecimento da cotação do real e à emissão da declaração pretendida pela queixosa.

Em outra situação, a CGD aceitou também alterar a sua posição inicial, segundo a qual deveria ser o queixoso – mutuário em contrato de crédito à habitação que chegou ao fim após pagamento da totalidade do capital mutuado e respetivos juros – a suportar os custos de cancelamento de uma hipoteca constituída a favor da CGD pelo construtor e vendedor do imóvel. Alegava o queixoso, com razão, que adquirira o imóvel livre de ónus e encargos e que, por isso, não deveria ser responsável pelas despesas inerentes ao cancelamento de hipoteca que lhe era alheia. Reapreciada a questão a pedido do Provedor de Justiça, viria a CGD a informar ter procedido à emissão do termo de cancelamento da referida hipoteca

(76) Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 2.º do EPJ «[a]s ações deste órgão do Estado exercem-se, nomeadamente, no âmbito da atividade dos serviços da administração pública central, regional e local, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens do domínio público, das entidades administrativas independentes, das associações públicas, designadamente das ordens profissionais, das entidades privadas que exercem poderes públicos ou que prestam serviços de interesse geral», pelo que a atividade da banca privada se encontra, em regra, excluída do respetivo âmbito de atuação.

«sem encargos, decorrido o tempo do registo de hipoteca, a inexistência de dívida perante [aquela] instituição e a impossibilidade verificada em se apurarem os verdadeiros factos». Relembra-se que o motivo pelo qual se deixam aqui apenas exemplos de casos tratados com a CGD decorre da circunstância de a banca privada se encontrar, em regra, excluída da intervenção do Provedor de Justiça.

Transportes

Em matéria de transporte não se registaram alterações relevantes na tipologia usual das queixas. Os atrasos, os cancelamentos de voos e o direito dos utentes às respetivas indemnizações continuam a ser objeto de procedimentos de queixa, tendo-se revelado necessário insistir junto da TAP Portugal (TAP) no sentido de esta se abster da prática, já censurada pelo Provedor de Justiça⁽⁷⁷⁾, de efetuar o pagamento das compensações pelo atraso ou pelo cancelamento de voos, através da emissão de vales de viagem sem cuidar de informar devidamente os lesados acerca das alternativas ao seu dispor, designadamente, o pagamento em numerário.

A propósito de um caso concreto de impossibilidade de transporte de bicicleta em composição da Linha do Douro, foi o queixoso informado de que a conduta da CP – Comboios de Portugal, E.P.E. (CP) era legal, porquanto justificada pelas características do material circulante. Não obstante, sugeriu-se junto da transportadora que esta efetuasse todos os esforços tendentes à concretização, tão breve quanto possível, da adaptação do material circulante essencial ao transporte de bicicletas.

A respeito de várias questões suscitadas por utentes dos transportes públicos de passageiros nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, o Provedor de Justiça tem promovido, há já alguns anos, diligências instrutórias junto da tutela, do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) e, mais recentemente, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT). Entre tais questões contam-se incidentes verificados com a realização de carreiras e o cumprimento de horários e, ainda com maior incidência, com o sistema de bilhética, no tocante ao tarifário, ao zonamento e aos próprios cartões de suporte. Em resposta às diligências efetuadas e às questões colocadas por este órgão do Estado, o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente informou que se encontra em preparação diploma destinado à regulamentação das regras relativas à disponibilização dos títulos de transporte, havendo sido assumido o compromisso de acautelar os direitos e os interesses dos consumidores em sede de criação e disponibilização desses títulos e de regulação do mercado e de tarifas, bem como ao nível da validade e das trocas dos cartões de suporte e das devoluções e reembolsos do valor dos títulos de transporte contidos nesses cartões. O assunto continuará a ser acompanhado pelo Provedor de Justiça.

(77) Cf. *Tomadas de Posição 2015*, pp. 74-76.

A demora na apreciação e na tomada de decisão, por parte da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), levou alguns cidadãos a dirigirem-se ao Provedor de Justiça. O número de queixas sobre esta matéria não foi mais elevado do que em anos anteriores e a colaboração prestada pela ASAE, na instrução dos procedimentos abertos com base nestas queixas, não é merecedora de reparo. Todavia, o Provedor de Justiça assinala que, em alguns casos, existem, de facto, grandes atrasos na tomada de posição final sobre os assuntos a cargo daquela autoridade.

Muito embora os problemas decorrentes do fornecimento e da faturação de energia elétrica tenham, como já referido anteriormente, transitado para outra unidade temática, juntamente com os restantes problemas relacionados com o fornecimento de serviços públicos essenciais, mantiveram-se em instrução nesta unidade os procedimentos que aqui haviam sido abertos em anos anteriores sobre esses assuntos. Em um desses casos foi dirigida uma chamada de atenção à Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos acerca da forma como fora tramitada uma reclamação lavrada no Livro de Reclamações do comercializador, para evitar que essa má prática administrativa fosse generalizada ou ou recorrente.⁽⁷⁸⁾ A resposta da entidade reguladora foi considerada satisfatória e esclarecedora, quer quanto ao caso em apreço, quer quanto a casos análogos.

Refira-se, ainda, que, foi solicitado ao Provedor de Justiça, em duas ocasiões, que exercesse a competência que lhe é atribuída pela alínea c), do n.º 1, do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, e alterações subsequentes, isto é, que requeresse ao Ministério Público a instauração de ação destinada a obter a condenação na abstenção do uso de determinada cláusula contratual. Em um dos casos⁽⁷⁹⁾, o Provedor de Justiça concluiu não estarem reunidos os requisitos de aplicabilidade do diploma em questão, uma vez que as cláusulas cuja apreciação se suscitava não eram qualificáveis como cláusulas contratuais gerais. O outro caso, também, não motivou a formulação de qualquer pedido ao Ministério Público, uma vez que este órgão do Estado concluiu pela falta de fundamento da queixa.

Outros assuntos económicos e financeiros

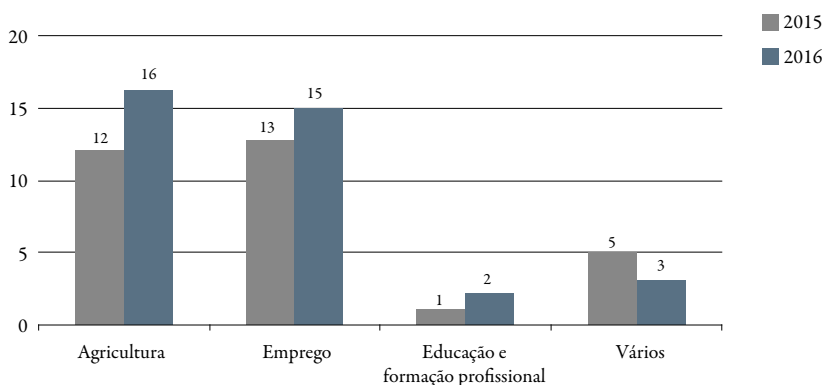
As queixas sobre a atividade seguradora são, em regra, instruídas junto da respetiva entidade reguladora e de supervisão, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF). O Provedor de Justiça pode contar com a colaboração desta entidade para a resolução de várias situações e, também, para a recolha de elementos destinados a elucidar queixosos, quando se concluiu não assistir-lhes razão.

(78) Procedimento de queixa Q-4823/15. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 72-75.

(79) Procedimento de queixa Q-3258/16. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 75-77.

Um dos problemas ultrapassados que contou com a mencionada boa colaboração da ASF foi o de uma cidadã que, encontrando-se em remissão de linfoma de Hodgkin desde dezembro de 2009, vira recusada, pela Companhia de Seguros Allianz Portugal, S.A., a sua inclusão em seguro de saúde de grupo, subscrito pela sua entidade patronal, fundamentando tal recusa em estados clínicos preexistentes. A queixosa solicitou a intervenção do Provedor de Justiça, alegando estar a ser vítima de discriminação em razão da existência de risco agravado de saúde, prática prevista e proibida pelo artigo 15.º do regime jurídico do contrato de seguro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril. A instrução do procedimento em colaboração com a ASF e as diligências por esta efetuadas junto da seguradora visada levaram à inclusão da queixosa na apólice do seguro de saúde de grupo em questão, com exclusão das patologias preexistentes, as quais, conforme expressamente comunicado à queixosa, apenas se refeririam à cobertura de hospitalização e restantes atos médicos que necessitem de pré-autorização da seguradora. A seguradora esclareceu ainda que a exclusão inicial da queixosa teria ficado a dever-se a um lapso de interpretação dos serviços.

As dívidas do Estado a fornecedores e a prescrição de certificados de aforro titulados por aforrista falecido são temas que, embora não tenham expressão numérica relevante, originam todos os anos algumas queixas, o que se verificou também em 2016. No caso da prescrição de certificados de aforro verifica-se que, em regra, existe alguma confusão de conceitos – nomeadamente entre aforrista e movimentador –, circunstância que acaba por conduzir a que os herdeiros deixem prescrever os títulos que se mantêm em nome do aforrista por mais de 10 anos após o seu falecimento, data em que aqueles reverterem a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública. Nesta situação, em regra, nada pode ser feito para evitar esse desfecho. Não obstante, este órgão do Estado esclarece os interessados acerca dos equívocos em que incorreram, contribuindo, assim, para evitar a repetição de casos da mesma natureza.

Distribuição de procedimentos por matérias – fundos europeus e nacionais
(comparativo 2015-2016)

No que respeita à matéria de Fundos Europeus e Nacionais, em 2016, foram apenas mais cinco procedimentos abertos face ao ano de 2015. Este aumento foi especialmente registado na área dos apoios e ajudas à atividade agrícola (+4). Apenas dois dos 16 procedimentos de queixa abertos sobre problemas na concessão de apoios e ajudas à atividade agrícola se encontravam pendentes no final do ano.

De entre aqueles que foram arquivados, realça-se o da situação em que a entidade gestora do Programa de Desenvolvimento Rural 20142020 (PDR 2020) aceitou reapreciar uma sua decisão de indeferimento de candidatura à Operação – 6.2.2. – Restabelecimento do potencial produtivo do PDR 2020.⁽⁸⁰⁾ A candidatura visava financiar a recuperação de um muro de pedra solta, na região do Douro, na sequência das intempéries do inverno de 2015, e o queixoso considerava ter cumprido todos os critérios de elegibilidade necessários para que a sua candidatura pudesse ser aceite, designadamente o da criação de um polígono de investimento, apenas não lhe tendo sido possível, por falha informática, inserir o número do polígono no campo da candidatura previsto para o efeito. O Provedor de Justiça defendeu, junto da entidade gestora, a admissibilidade do aperfeiçoamento *a posteriori* da candidatura, ou da documentação que a deve instruir, tendo sido solicitada a reapreciação da decisão de indeferimento, o que viria a acontecer, acabando a candidatura por merecer decisão de deferimento.

A questão do prazo de prescrição, aplicável ao direito de revogação dos atos de concessão de apoios financeiros comunitários, continua a motivar algumas queixas, exigindo

(80) Os apoios concedidos no âmbito desta operação visam apoiar a reconstituição ou reposição das condições de produção das explorações agrícolas afetadas por calamidades naturais, acidentes climáticos adversos ou eventos catastróficos por forma a criar condições para o seu regresso a uma atividade normal.

uma constante atualização do conhecimento nesta matéria, bem como da evolução da jurisprudência e da doutrina. A propósito de um caso concreto foi efetuado, em 2016, novo e atualizado estudo deste assunto.⁽⁸¹⁾

1.2.3. Direitos sociais

As matérias relativas aos direitos sociais, e mais concretamente à proteção social, continuaram a ser objeto de um elevado número de queixas dirigidas ao Provedor de Justiça. Em termos gerais, pode dizer-se que as queixas neste domínio abarcam uma diversidade de questões respeitantes aos regimes de segurança social, ao regime de proteção social convergente, aos regimes especiais e complementares.⁽⁸²⁾

Começando por uma breve abordagem estatística, pode concluir-se que, no decurso do ano de 2016, as queixas sobre questões controvertidas que envolveram o tema dos direitos sociais fundamentaram a abertura e instrução de 1496 procedimentos de queixa, o que representa um ligeiro decréscimo relativamente ao número (1636) registado no ano de 2015. Não obstante, importa salientar que o número de queixas foi superior ao número de procedimentos de queixa efetivamente abertos, não só porque várias — em número de 325 — foram objeto de incorporação em procedimentos já anteriormente abertos e que tratavam de questões similares, mas também porque outras queixas — em número de 185 — foram liminarmente indeferidas com elucidação aos queixosos.⁽⁸³⁾

À semelhança do que se verificou em anos anteriores, refra-se que as matérias relativas aos direitos sociais foram aquelas que mais frequentemente consubstanciaram as queixas apresentadas ao Provedor de Justiça, representando 22% do total de procedimentos abertos neste órgão do Estado.

No que respeita à tramitação e conclusão de procedimentos de queixa, no ano de 2016 procedeu-se ao arquivamento de 1574 procedimentos (mais 78 do que aqueles que foram abertos em igual período), sendo certo que 1083 procedimentos — aproximadamente 72% do total dos procedimentos abertos — foram concluídos no próprio ano. A este propósito, importa salientar que o número de procedimentos de queixa, com instrução inferior a um ano, representa mais de 90% dos procedimentos tramitados no âmbito dos direitos sociais. Por outro lado, cerca de 92% dos procedimentos, relativos a queixas

(81) Situação apreciada no procedimento de queixa Q-1469/16. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 80-83.

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

(83) Registe-se que foram ainda recebidas 101 comunicações classificadas como exposições gerais (em número de 96) ou anónimas (em número de cinco).

consideradas procedentes, foram concluídos com sucesso ou, dito de outro modo, a intervenção do Provedor de Justiça permitiu satisfazer, em tempo útil, a pretensão de aproximadamente 92% dos subscritores das queixas procedentes.

Estes resultados são elucidativos da celeridade e da eficácia da atuação deste órgão do Estado, a qual assume particular relevância quando — como é o caso — estão em causa os direitos de natureza social cuja lesão, consumada ou iminente, por ação ou omissão dos poderes públicos, importa que seja especialmente reparada em tempo útil.

A este propósito, refira-se 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 os Conselhos Diretivos do ISS e do IGFSS e com a Direção da Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA) 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, salienta-se que a mesma diminuiu, tendo passado de 566 procedimentos de queixa, pendentes no final de 2015, para 488 procedimentos de queixa, no final de 2016, sendo a sua grande maioria procedimentos abertos apenas no último trimestre de 2016.

Relativamente aos 1574 procedimentos de queixa arquivados no ano de 2016, refira-se que 970 (61,6%) lograram a reparação da ilegalidade ou injustiça, na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, enquanto 507 (32,2%) foram objeto de arquivamento, após instrução, devido ao facto de a pretensão ter sido considerada improcedente. Quanto aos restantes procedimentos, 52 (3,3%) foram objeto de encaminhamento do queixoso para outros meios de resolução, com elucidação sobre os respetivos direitos, enquanto 24 (1,5%) foram arquivados por desistência dos queixosos, 17 (1,1%) foram concluídos com formulação de reparo ou chamada de atenção e quatro (0,3%) foram objeto de arquivamento por motivos diversos.

Quanto aos assuntos relatados nas queixas recebidas, no ano de 2016, não se registaram alterações muito significativas comparativamente com os anos anteriores. No quadro *infra* pode-se observar a distribuição dos procedimentos de queixas pelas matérias tratadas.

Quadro 14

Distribuição de procedimentos de queixa por matérias - unidade temática 3

Sistema de Segurança Social	1318
Prestações	944
Velhice	132
Pensão antecipada de velhice	61
Invalidez	71
Pensão unificada	20
Morte	92
Dependência	10
Atualização, redução ou deduções nas pensões	8
Desemprego e inscrição/anulação no IEFP, I.P. dos beneficiários subsidiados	201
Parentalidade	38
Doença	98
Abono de família e outras prestações familiares	89
Deficiência (bonificação por deficiência; subsídio de educação especial; subsídio mensal vitalício; subsídio por assistência a terceira pessoa)	35
Articulação com regimes e organismos de proteção social estrangeiros	15
Complemento solidário para idosos	8
Rendimento social de inserção	43
Cumulação de prestações	3
Ação social	17
Ajudas técnicas (produtos de apoio)	3
Serviços e estabelecimentos sociais	27
Apoio domiciliário	1
Acolhimento familiar	4
Crianças - Creches, creches familiares, centros de ATL e outros	3
Idosos - Estrutura residencial para pessoas idosas (EPRI), centros de dia e de noite	13
Deficientes - Lar residencial, centro de atividades ocupacionais e outros	4
Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)	1
Fiscalização da segurança social	1
Contribuições, quotizações, restituição de prestações indevidas, dívidas	342
Inscrição, enquadramento e qualificação	26
Registo de remunerações	39

Contribuições e quotizações (isenções, taxas, base de incidência)	45
Dívidas de contribuições e quotizações	115
Restituição de contribuições e quotizações	53
Restituição de prestações indevidas/Reposição de pagamentos indevidos	62
Coimas e Contraordenações	2
Outros - Sistema de Segurança Social	5
Regime de proteção social convergente	129
Prestações	109
Aposentação por velhice	52
Aposentação por invalidez	10
Aposentação antecipada de velhice	10
Pensão unificada	15
Outras pensões	2
Morte	10
Abono de família e outras prestações familiares	1
Deficiência	7
Dependência	2
Quotas, contribuições e dívidas	20
Inscrição	7
Quotas e contribuições	4
Dívidas	1
Contagem de tempo de serviço	8
Situações especiais de proteção social	49
Militares	15
Bancários	10
Advogados e solicitadores	6
Profissionais de seguros (subsídio de lar)	3
Bombeiros	2
Trabalhadores inscritos marítimos	8
Mineiros	3
Fundos de pensões e similares	2
Total de procedimentos de queixa abertos	1496

Atenta a natureza dos assuntos vertidos nas queixas recebidas pode concluir-se que as entidades mais visadas continuaram a ser, no que toca à administração central, o ISS

— abrangendo os seus 18 centros distritais⁽⁸⁴⁾, o Centro Nacional de Pensões (CNP) e os respetivos serviços centrais —, o IGFSS, a CGA, o Instituto de Informática, I.P. e o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP). No que ao Governo diz respeito, foram especialmente visados o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, a Secretária de Estado da Segurança Social e a Ministra da Justiça.⁽⁸⁵⁾

A este propósito, é de fazer uma breve referência relativamente ao cumprimento do dever de cooperação das entidades visadas com o Provedor de Justiça⁽⁸⁶⁾, essencial para uma instrução célere e eficaz dos procedimentos abertos neste órgão do Estado. Relativamente ao ISS importa salientar que a atuação do novo Conselho Diretivo — que iniciou as respetivas funções em 30 de junho de 2016 — veio imprimir maior celeridade nas respostas às interpelações do Provedor de Justiça⁽⁸⁷⁾, tendo expressado uma total abertura e disponibilidade para melhor cooperar com este órgão do Estado. Nesse sentido, realizaram-se várias reuniões conjuntas, das quais resultou não só a adoção de medidas para recuperar os atrasos nas respostas a pedidos de esclarecimentos que ficaram pendentes no anterior Conselho Diretivo, mas também a introdução de vários aprimoramentos ao modelo de cooperação daquele Instituto com o Provedor de Justiça. Assim, mantendo em funcionamento uma caixa de correio eletrónico direta e exclusiva para as diligências realizadas no âmbito da instrução dos procedimentos de queixa, supervisionada por uma interlocutora técnica e por um vogal do Conselho Diretivo, identificaram-se ainda interlocutores diretos em cada um dos 18 centros distritais daquele Instituto, bem como nos diferentes departamentos dos respetivos serviços centrais, reforçando, deste modo, a informalidade e a celeridade na prestação de esclarecimentos telefónicos essenciais para a instrução dos procedimentos, designadamente para a clarificação de eventuais respostas dirigidas ao Provedor de Justiça, consideradas insuficientes, incompletas ou indevidamente fundamentadas.

Foram desde logo acolhidas, pelo novo Conselho Diretivo do ISS, as sugestões anteriormente formuladas pelo Provedor de Justiça no sentido de que vários atos lesivos dos direitos e interesses legítimos dos queixosos fossem, consoante os casos, objeto de revogação e ou de anulação administrativa. Em causa, estavam, designadamente, atos indevidos de indeferimento de prestações sociais e atos que determinaram a compensação de dívidas

(84) Os centros distritais do ISS com maior incidência de queixas foram os de Lisboa, Porto, Setúbal, Faro, Braga, Coimbra e Aveiro, por esta ordem.

(85) A Ministra da Justiça e o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social foram conjuntamente visados nas várias queixas recebidas sobre o novo Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, relativamente às quais nos deteremos mais adiante.

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

(87) Note-se que, no período de transição do anterior para o novo Conselho Diretivo, verificou-se um atraso significativo nas respostas aos pedidos de esclarecimento formulados pelos serviços do Provedor de Justiça, situação que veio a ser, entretanto, corrigida pelo atual Conselho Diretivo, logo após a tomada de posse dos seus membros.

já prescritas com prestações sociais devidas aos beneficiários queixosos.⁽⁸⁸⁾ Em consequência, foi reposta a justiça e a legalidade em vários casos concretos pendentes e, desse modo, foram finalmente satisfeitas as pretensões dos respetivos queixosos. De igual modo, foram fixadas orientações para os serviços do ISS no sentido de evitar situações futuras similares.

No tocante à cooperação do IGFSS há a salientar uma melhoria significativa nas respostas ao Provedor de Justiça, quer em termos de celeridade, quer na qualidade da informação e dos esclarecimentos prestados. Nesse sentido, realizou-se, em 20 de junho de 2016, uma reunião com um vogal do respetivo Conselho Diretivo e com as respetivas chefias técnicas, visando, por um lado, esclarecer questões comuns a várias queixas e constrangimentos verificados no âmbito da instrução dos procedimentos e, por outro, aperfeiçoar o modelo de colaboração daquela entidade com o Provedor de Justiça.

Sobre a cooperação da CGA importa referir que continuou a verificar-se o acesso célere aos documentos necessários à instrução dos procedimentos de queixa, bem como a disponibilidade da respetiva Direção — e dos seus interlocutores — para o esclarecimento e resolução de várias situações reclamadas, podendo assim concluir-se que, de um modo geral, se mantém eficaz a cooperação desta entidade com o Provedor de Justiça.

Já no que respeita ao cumprimento do dever de cooperação de alguns membros do Governo com o Provedor de Justiça, verificou-se maior morosidade de resposta aos pedidos de esclarecimento e às sugestões formuladas por este órgão do Estado.



Algumas das queixas continuaram a evidenciar os mais fortes impactos da crise económica, financeira e social vivida, nos últimos anos, no nosso país. Este contexto reflecte-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.

Efetivamente, uma parte muito significativa das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça no âmbito desta temática reveste natureza urgente, exigindo um tratamento expedito para que o efeito útil pretendido e o direito social preterido sejam devida e oportunamente acautelados. Quando se está em face de queixas sobre o acesso às prestações de desemprego, parentalidade, doença, abono de família, rendimento social de inserção, pensões de invalidez, velhice ou sobrevivência, facilmente se compreende que se poderá estar perante situações de emergência social que se prendem, muitas vezes, com a própria

(88) Estas situações foram, aliás, objeto de referência no anterior *Relatório à Assembleia da República 2015*, pp. 73-74.

subsistência económica imediata dos queixosos e dos respetivos agregados familiares. Assim, continuou a privilegiar-se, sempre que possível, uma instrução informal dos procedimentos de queixa, com a evitação da morosidade inerente a uma troca de correspondência, o que, em muitos casos, permitiu satisfazer as pretensões dos queixosos. Ou, tendo-se concluído pela falta de fundamento da queixa, a referida atuação permitiu que a elucidação daquele fosse também ela célere e fundamentada, pacificando-se, assim, na maior parte das situações, a relação entre os cidadãos (queixosos) e a Administração.

O ato de explicar também caracteriza a intervenção do Provedor de Justiça e contribui decisivamente para uma adequada e útil elucidação dos cidadãos sobre os seus direitos sociais. No confronto com a diversidade e a complexidade normativa relativa à atribuição das prestações sociais e com os procedimentos administrativos dos serviços, o cidadão (mormente aquele que se encontra em uma situação de maior vulnerabilidade) não compreende o indeferimento ou a cessação de uma determinada prestação social ou a recusa de um qualquer outro apoio social. Nestes casos, após a instrução do procedimento, verificada a regularidade e legalidade da decisão dos serviços visados, o Provedor de Justiça tem o cuidado de explicar os fundamentos da decisão e o regime legal aplicável ou, sendo caso disso, encaminhar o queixoso para qualquer outra resposta social adequada ao caso.

Por outro lado, a instrução dos procedimentos de queixa não fica circunscrita apenas ao esclarecimento e à resolução da situação concreta do queixoso. Sempre que tal se justifica, o Provedor de Justiça intervém junto da Administração no sentido de ser aplicado procedimento idêntico a outras situações similares, contribuindo, assim, para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos.⁽⁸⁹⁾ Para além disso, entendendo como adequada e justa a alteração da lei para melhor acautelar determinados direitos sociais, o Provedor de Justiça sugere ou recomenda ao poder legislativo ou ao Governo a adoção de medida legislativa nesse sentido.



No tocante às intervenções mais relevantes realizadas pelo Provedor de Justiça no domínio dos direitos sociais, expõem-se, em um primeiro momento, os desenvolvimentos verificados em anteriores tomadas de posição.

Neste sentido, salienta-se, desde logo, o acolhimento efetivo da Recomendação n.º 15-B/2012, de 28 de dezembro⁽⁹⁰⁾, formulada tendo em vista a revisão do regime jurídico do subsídio por frequência de estabelecimento de ensino especial, e das chamadas de atenção que o Provedor de Justiça, a este propósito, dirigiu, em 11 de abril de 2014,

(89) A título de exemplo, refere-se a adoção de circulares de orientação técnica por parte do ISS para harmonização e uniformização dos procedimentos dos respetivos centros distritais, conforme adiante melhor se explicará.

(90) *Vide* texto integral da Recomendação em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=15154>.

ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e ao Ministro da Educação e Ciência.⁽⁹¹⁾ Nesse sentido foi publicado o Decreto Regulamentar n.º 3/2016, de 23 de agosto, através do qual se pretende «ajustar e aperfeiçoar o regime do subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial, de modo a garantir uma harmonização de critérios no que respeita à verificação da comprovação da situação de deficiência e da necessidade de frequência de estabelecimento de educação especial ou de apoio individual especializado»⁽⁹²⁾ e que, nesse sentido, «se protejam, de forma mais eficaz, as situações de deficiência que requerem apoio especial»⁽⁹³⁾. Para o efeito procedeu-se à atualização de alguns conceitos e à clarificação de aspetos da certificação médica, quer quanto aos efeitos da deficiência, quer quanto ao apoio necessário a prestar à criança ou jovem com deficiência.

Em tema bem diverso, mas ainda no domínio dos atos legislativos, importa referir que, a propósito de várias queixas apresentadas por militares da GNR, o Provedor de Justiça realizou diversas diligências com vista à harmonização do regime de reforma daqueles com o dos militares das Forças Armadas. Foi, entretanto, publicado o Decreto-Lei n.º 214-F/2015, de 2 de outubro, o qual, porém, não veio a ser tempestivamente aplicado pela CGA. Este facto motivou a apresentação, em 2016, de 150 novas queixas ao Provedor de Justiça.⁽⁹⁴⁾ Interpelada sobre o atraso no recálculo das pensões dos militares da GNR ao abrigo do referido diploma, a CGA veio informar que solicitara à Tutela a clarificação sobre «o modo de aplicação da harmonização dos regimes e determinação do universo de militares – da GNR e das Forças Armadas – a que se deverá aplicar o cálculo vigente da pensão em 31 de dezembro de 2015»⁽⁹⁵⁾. Já no decurso da elaboração do presente Relatório, veio a ser publicado, em 6 de janeiro, o Decreto-Lei n.º 3/2017, o qual veio regular as condições e as regras de atribuição e de cálculo das pensões de reforma dos militares das Forças Armadas e dos militares da GNR, abrangidos pelo regime de proteção social convergente ou pelo regime geral de segurança social.

A sugestão de alteração legislativa formulada pelo Provedor de Justiça, em 29 de abril de 2013, a propósito do dever de apresentação quinzenal a que estão sujeitos os beneficiários de prestações de desemprego, nos termos do disposto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, foi igualmente acolhida. O incumprimento do referido dever tem por consequência não só o cancelamento da inscrição no IEFP, mas também a cessação do subsídio de desemprego. A este propósito, e sem questionar a necessidade

(91) Cf. *Relatório à Assembleia da República de 2014 – Anexo: Tomadas de Posição*, pp. 128-137.

(92) Preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 3/2016, de 23 de agosto.

(93) *Idem*.

(94) O que determinou a abertura de um único procedimento de queixa, com a referência Q-1873/16, no qual se incorporaram todas as queixas recebidas sobre o mesmo assunto.

(95) Ofício da CGA datado de 30 de maio de 2016.

de medidas legais que assegurem a verificação da procura ativa de emprego por parte dos beneficiários subsidiados, este órgão do Estado tem insistido, desde então, na ponderação da alteração ou da eliminação do dever de apresentação quinzenal, considerando que esta medida de controlo e de acompanhamento dos desempregados na procura ativa de emprego tem-se demonstrado manifestamente desadequada aos fins estabelecidos na lei, designadamente devido ao facto de tais apresentações se efetuarem, em muitos casos, junto de entidades externas ao IEFP, sem qualquer conexão com o processo de desemprego dos cidadãos visados. Nesse sentido, a Lei n.º 34/2016, de 24 de agosto, eliminou a obrigatoriedade de apresentação quinzenal dos desempregados beneficiários do subsídio de desemprego, estabelecendo paralelamente medidas para o acompanhamento personalizado de quem se encontra em situação de desemprego.

Ainda no que respeita à proteção social dos cidadãos em situação de desemprego, o Provedor de Justiça, na sequência de anteriores intervenções⁽⁹⁶⁾, dirigiu ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em 3 de novembro de 2016, a Recomendação n.º 4/B/2016, visando a alteração do regime jurídico de proteção no desemprego, designadamente no sentido de clarificar os limites a que deve estar sujeita a redução do subsídio de desemprego — prevista no n.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, por referência ao valor do Indexante dos Apoios Sociais — e, de igual jeito, aclarar o âmbito de aplicação do regime de majoração do subsídio de desemprego, a fim de que possam beneficiar dela todos os agregados familiares em que ambos os cônjuges, ou pessoas que vivam em união de facto, se encontrem desempregados e tenham filhos a cargo.⁽⁹⁷⁾ A referida tomada de posição foi parcialmente acatada.

O Provedor de Justiça recebeu, também, várias queixas sobre um outro assunto, o qual se prende com a entrada em vigor do novo Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho. Depois de apreciadas as diversas questões nelas expostas, este órgão do Estado entendeu chamar a atenção dos Ministros da Justiça e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social⁽⁹⁸⁾ para a necessidade de serem equacionadas diferentes soluções normativas e, nesse sentido, proceder:

a) À ponderação da obrigatoriedade de contribuição dos advogados e solicitadores estagiários para o regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), nos termos em que a mesma foi imposta pelo novo Regulamento, atendendo, designadamente,

(96) Para informação mais detalhada *vide* <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=15406>

(97) Para além das referidas recomendações no âmbito da proteção social dos cidadãos desempregados, beneficiários do subsídio de desemprego, o Provedor de Justiça também recomendou a adoção de uma disciplina legal especialmente aplicável aos cidadãos inscritos nos centros de emprego que não se encontram a receber qualquer prestação pecuniária pela eventualidade de desemprego. *Vide* texto integral da Recomendação em *Tomadas de Posição 2016*, pp. 108-118.

(98) Os ofícios dirigidos aos referidos membros do Governo podem ser consultados em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Q-3885-2015-RegimedeProteaaSocialdosAdvogadoseSolicitadores_MM_0.pdf.

à circunstância de estes poderem não vir a exercer no futuro a profissão (seja por opção, seja por insucesso nas provas de agregação ou, até, por desistência) e de, para além disso, ter sido eliminada a possibilidade de resgate das contribuições;

b) À introdução de uma cláusula ou de um escalão de salvaguarda para os advogados e solicitadores que não atinjam determinado patamar de rendimento ou cujo rendimento venha a regredir, ponderando-se a possibilidade de tal escalão contributivo ser fixado não apenas em função do número de anos de inscrição, mas também de determinado montante dos rendimentos efetivamente auferidos, à semelhança do que é feito para os trabalhadores independentes no regime da segurança social;

c) À consagração da possibilidade de totalização de períodos contributivos na CPAS com períodos abrangidos por outros regimes de proteção social obrigatórios, nos casos em que os interessados não perfaçam o tempo mínimo para preencherem o prazo de garantia;

d) À introdução de uma solução similar àquela que consta do artigo 262.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social no sentido de permitir o reembolso de contribuições aos beneficiários que atinjam determinada idade sem que tenham, contudo, conseguido preencher o prazo de garantia necessário para acederem à pensão de velhice ou invalidez;

e) À fixação de um novo prazo, mais justo e adequado, para o exercício dos direitos previstos no artigo 5.º do anterior Regulamento — pagamento retroativo de contribuições relativamente ao tempo de estágio em que os interessados não tenham estado inscritos na CPAS e relativamente ao tempo em que se tenha verificado a suspensão provisória dos efeitos da inscrição —, assim como ao estabelecimento da possibilidade do pagamento em prestações, de modo a que o exercício deste direito possa ser exequível pelos potenciais interessados;

f) À adoção de uma norma que acautele a situação dos advogados (como os advogados de empresa) que são obrigados a contribuir para dois sistemas de proteção social obrigatórios, ponderando-se a eventual eliminação desta obrigatoriedade de manutenção da inscrição na CPAS, por opção do interessado, de modo a evitar o acrescido esforço contributivo que lhes está a ser exigido;

g) E, por último, à consagração expressa no Regulamento da CPAS dos direitos às prestações sociais inerentes à parentalidade, com caráter obrigatório e em termos similares aos garantidos para a generalidade dos cidadãos, pondo termo ao que, neste âmbito, se encontra atualmente previsto em regulamento *ad hoc*.

Em conformidade com o que foi sugerido pelo Provedor de Justiça, verificou-se que, por Despacho n.º 10748/2016, de 30 de agosto, dos Gabinetes da Ministra da Justiça e do Ministro do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social foi determinada a

constituição de um grupo de trabalho interministerial para avaliação do novo Regulamento da CPAS, no que respeita à matéria da proteção social.⁽⁹⁹⁾

O Provedor de Justiça tem analisado, também e de modo reiterado, a aplicação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social aos trabalhadores independentes.⁽¹⁰⁰⁾ Assim, na sequência de novas queixas sobre o regime contributivo dos trabalhadores independentes, este órgão do Estado formulou novas sugestões de alteração legislativa à Secretária de Estado da Segurança Social e de alteração de procedimentos administrativos ao Conselho Diretivo do ISS.⁽¹⁰¹⁾ As alterações legislativas objeto da sugestão dirigida à Secretária de Estado da Segurança Social versaram sobre os temas relativos à data de produção de efeitos da isenção contributiva para os trabalhadores independentes, à determinação da sua base de incidência contributiva, à notificação e citação daqueles trabalhadores por transmissão eletrónica de dados e à qualificação dos sócios ou membros de sociedades de profissionais aos quais é aplicado o regime da transparência fiscal. Relativamente às alterações de procedimentos administrativos, as sugestões do Provedor de Justiça dirigidas ao Conselho Diretivo do ISS incidiram, designadamente, sobre a isenção contributiva, o apuramento do rendimento relevante, a dívida resultante do aumento do escalão contributivo, a fixação da base de incidência contributiva na sequência de reinício da atividade e a qualificação dos sócios ou membros das sociedades de profissionais abrangidas pelo regime da transparência fiscal.⁽¹⁰²⁾

Ainda no que respeita aos trabalhadores independentes, e a propósito de uma queixa em que se alega a existência de uma discriminação daqueles no acesso à pensão antecipada de velhice, o Provedor de Justiça interpelou a Secretária de Estado da Segurança Social, chamando a atenção para o facto de os trabalhadores independentes, em situação de desemprego de longa duração, se encontrarem legalmente impossibilitados de, esgotadas as respetivas prestações de desemprego (subsídio por cessação de atividade), acederem ao regime da flexibilização da idade de acesso à pensão por velhice (pensão antecipada de velhice), ao contrário do que já se encontra há muito consagrado na lei para os trabalhadores por conta de outrem.⁽¹⁰³⁾ Com efeito, nos termos do artigo 16.º do Decreto-Lei

(99) Esta matéria foi tratada no procedimento de queixa Q-3885/15. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 92-93.

(100) Efetivamente, a propósito de outras questões relativas à aplicação do Código Contributivo, o Provedor de Justiça já em anos anteriores apresentara ao Governo sugestões de alteração legislativa e ou de correções procedimentais por parte do ISS. *Vide* os ofícios remetidos por este órgão do Estado a 2 de maio de 2013 e a 10 de abril de 2014 em, respetivamente, http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/OficioProvedor_SESSS_TrabalhadoresIndependentes.pdf e http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/sugestoes_Regime_trabalhadores_independentes.pdf.

(101) Procedimento de queixa Q-2658/16. Os ofícios, dirigidos em 14 de outubro de 2016 às referidas entidades, podem ser consultados no sítio institucional do Provedor de Justiça: <http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficios.pdf>.

(102) Para mais informação, *vide Tomadas de Posição 2016*, pp. 84-86.

(103) *Vide* artigos 57.º e ss. do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

n.º 65/2012, de 15 de março, não subsiste qualquer dúvida de que o atual regime de flexibilização da idade de acesso à pensão por velhice, previsto no regime jurídico de proteção no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, não se aplica aos trabalhadores independentes economicamente dependentes. Esta exclusão é extensível aos trabalhadores independentes com atividade empresarial e aos membros de órgãos estatutários, conforme estabelece o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 12/2013, de 25 de janeiro. Suscitando-se na queixa que esta exclusão «é socialmente injusta e discriminatória» e considerando que o assunto era merecedor de apreciação para uma eventual alteração legislativa, o Provedor de Justiça sugeriu ao referido membro do Governo que fosse devida e oportunamente apreciada a questão de estender aos trabalhadores independentes, economicamente dependentes, o direito à pensão antecipada de velhice por desemprego de longa duração.⁽¹⁰⁴⁾

Uma outra sugestão de alteração legislativa formulada pelo Provedor de Justiça prendeu-se com o prazo de prescrição para a restituição do valor das prestações sociais indevidamente pagas, fixado em 10 anos, estabelecido no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril. Como se observou, a partir de uma significativa amostra de queixas recebidas ao longo dos últimos anos, os serviços do ISS procedem a compensações automáticas de alegadas dívidas antigas de prestações sociais indevidamente pagas, a que acresce o facto de, muitas vezes, não serem devidamente confirmadas a legalidade e a exigibilidade das mesmas.

Este órgão do Estado entendeu que a evolução legislativa impunha um novo olhar e uma outra ponderação sobre o tema, uma vez que, no quadro das alterações legislativas a que se vem assistindo, fica evidente a injustiça, a desproporcionalidade e a incerteza e insegurança jurídicas que um tão alargado prazo de prescrição acarreta para os cidadãos. Efetivamente, não só o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, veio prever um prazo prescricional de cinco anos para a reposição de dinheiros públicos (n.º 1 do artigo 40.º), como também foi reduzido para cinco anos o prazo de prescrição da obrigação do pagamento das quotizações e das contribuições (n.º 3 do artigo 60.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) e do direito à restituição de contribuições e quotizações pagas indevidamente (artigo 272.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social).

O Provedor de Justiça salientou ainda a necessidade de estabilização destes atos na ordem jurídica dentro do período temporal de cinco anos com vista à proteção da confiança legítima dos cidadãos, sugerindo à Secretária de Estado da Segurança Social a adoção de medida legislativa de alteração ao Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, ou de aprovação de um novo regime de restituição de prestações indevidamente pagas e com uma redução do prazo prescricional.

A respeito da compensação automática das dívidas por prestações indevidamente pagas com prestações devidas pelas instituições de segurança social, o Provedor de Justiça apresentou, de igual modo, uma sugestão de natureza administrativa à Secretária de Estado

(104) Procedimento de queixa Q-0849/16.

da Segurança Social, «no sentido de os procedimentos do Instituto da Segurança Social, I.P. serem corrigidos no tocante à compensação automática das prestações indevidamente pagas com prestações devidas».⁽¹⁰⁵⁾

A propósito de várias queixas relativas à recusa da CGA em manter a inscrição no regime de proteção social convergente de vários docentes contratados que têm exercido ininterruptamente as respetivas funções, através da celebração de contratos anuais, o Provedor de Justiça veio expressar o entendimento de que, à luz dos diplomas legais aplicáveis, existe continuidade do exercício de funções públicas nestas situações. Assim sendo, os docentes em causa devem considerar-se abrangidos pelo regime de proteção social convergente e não pelo regime geral de segurança social, inexistindo qualquer fundamento legal que legitime a recusa da CGA na manutenção da inscrição destes docentes com contratos anuais. A CGA veio acolher tal entendimento, tendo, porém, solicitado orientações à Tutela. Em face deste facto, o Provedor de Justiça chamou a atenção da Secretária de Estado da Segurança Social para a necessidade de serem emitidas orientações à CGA no sentido de manter a inscrição de todos os docentes que se encontrem nas situações acima descritas, bem como regularizar as situações passadas, mediante a articulação entre aquela entidade e o ISS.⁽¹⁰⁶⁾

Ainda no tocante à proteção social dos docentes, o Provedor de Justiça sugeriu igualmente à Secretária de Estado da Segurança Social a adoção de medida legislativa que acautele a situação dos docentes que, anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 321/88, de 22 de setembro, exerceram simultaneamente funções docentes no ensino oficial e no ensino particular e cooperativo, com descontos, respetivamente, para o regime de proteção social da função pública (atual regime convergente) e para o regime geral da segurança social. Estes docentes depararam-se com a impossibilidade de os períodos contributivos poderem relevar simultaneamente para o cálculo das respetivas pensões de reforma, máxime no âmbito do regime da pensão unificada. No ofício de sugestão legislativa, este órgão do Estado assinalou que deverá ser garantido aos interessados, se necessário com recurso à totalização de períodos contributivos, a atribuição da pensão a que tenham direito em face das contribuições realizadas para o regime geral da segurança social ou, caso assim não se entenda, que seja assegurada pelo ISS a restituição oficiosa aos interessados das contribuições efetuadas, devidamente revalorizadas.⁽¹⁰⁷⁾



(105) Procedimento de queixa Q-5292/15. Para mais informação, *vide Tomadas de Posição 2016*, pp. 89-90.

(106) Procedimento Q-8480/14. O ofício de chamada de atenção pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Oficio_Secretaria_de_Estado_da_Seguranca_Social.pdf. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 86-89.

(107) Procedimento de queixa Q-2619/14. Para mais informação, *vide Tomadas de Posição 2016*, pp. 95-98.

Para além de contribuir para o aperfeiçoamento dos atos legislativos e regulamentares, a missão confiada ao Provedor de Justiça compreende, ainda, a formulação de recomendações, sugestões ou reparos com vista à correção de atos ilegais ou injustos dos poderes públicos ou à melhoria da organização e dos procedimentos administrativos dos respetivos serviços. Assim, à semelhança do que sucedeu em anos anteriores, no ano de 2016 este órgão do Estado também contribuiu para o aperfeiçoamento da atividade administrativa e para o aprimoramento de boas práticas administrativas, como se ilustra com as intervenções que seguidamente se apresentam.

Tendo por base um amplo conjunto de situações relatadas ao Provedor de Justiça, observou-se a falta de uniformização de procedimentos nos centros distritais do ISS relativamente à inscrição na segurança social de trabalhadores estrangeiros (nacionais de países não pertencentes à União Europeia). Em causa estava a exigência feita aos requerentes para apresentarem uma cópia do visto de trabalho ou do título de residência válido, emitido pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), documentos que os mesmos não dispunham e que determinava um significativo atraso no procedimento de inscrição em apreço ou mesmo, em alguns casos, o indeferimento da inscrição, comprometendo a possibilidade de recorrerem ao regime de legalização excecional constante do n.º 2 do artigo 88.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, cujo acesso (registo de manifestação de interesse junto do SEF) depende da atribuição do número de identificação na segurança social.

Na sequência de várias diligências do Provedor de Justiça, foi realizada uma reunião com o ISS, o SEF e o Alto Comissariado para as Migrações com vista a uniformizar os procedimentos sobre a inscrição de cidadãos estrangeiros na segurança social. Da mencionada reunião resultou que todos os centros distritais do ISS passariam a proceder à inscrição de trabalhadores estrangeiros, desde que se comprovasse a existência da relação laboral e se fizesse prova da legalidade da sua entrada e da permanência em território português. Posteriormente, e com vista à harmonização definitiva de procedimentos, a Direção-Geral da Segurança Social emitiu uma circular de orientação técnica⁽¹⁰⁸⁾, da qual resulta que, para a inscrição de trabalhadores estrangeiros no sistema previdencial e correspondente identificação no sistema de segurança social, para além do documento de identificação e do contrato de trabalho, deverá ser apresentado documento de viagem válido que evidencie a sua entrada legal em Portugal ou em país do Espaço *Schengen* e que este documento esteja dentro do respetivo prazo de validade no momento da apresentação.⁽¹⁰⁹⁾ Com esta nova prática administrativa deixaram de ser recebidas novas queixas sobre o assunto.

A propósito de várias queixas recebidas sobre atrasos verificados em alguns centros distritais do ISS na atribuição do subsídio parental, do subsídio de doença, do subsídio por risco clínico durante a gravidez e do abono de família, o Provedor de Justiça retomou uma

(108) Circular de Orientação Técnica n.º 2, de 12 de setembro de 2016.

(109) Procedimento de queixa Q-7200/15. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 94-95.

já antiga e insistida sugestão para minimizar o problema, a qual passaria pela realização de dois processamentos mensais de algumas prestações sociais substitutivas da perda de remuneração, de modo a não comprometer a subsistência dos beneficiários e dos respetivos agregados familiares.⁽¹¹⁰⁾

Ainda sobre a matéria de atrasos dos serviços do ISS, importa referir a situação verificada no CNP que continuou a registar atrasos significativos nos seguintes casos: a) atribuição das pensões; b) resposta aos requerimentos de cálculo do montante provável da pensão; c) envio dos formulários obrigatórios a instituições estrangeiras de segurança social (atrasando o recebimento de pensões desses países a ex-emigrantes ou ficando os interessados a receber indefinidamente pensões provisórias); d) tradução de formulários e documentos remetidos por instituições de segurança social estrangeiras com as quais Portugal está vinculado por instrumentos de direito internacional (comprometendo a contabilização de períodos contributivos no cálculo das respetivas pensões ou mesmo a atribuição das próprias pensões); e e) resposta aos pedidos de informação dos beneficiários. Perante estas questões, o Provedor de Justiça reuniu com o Conselho Diretivo do ISS e chamou a atenção para os graves constrangimentos verificados na atuação do CNP que importava corrigir com urgência, atentos os prejuízos e incómodos causados aos cidadãos.⁽¹¹¹⁾ Ciente dos problemas, o recentemente empossado Conselho Diretivo do ISS alegou que os constrangimentos assinalados se ficavam a dever à manifesta falta de recursos humanos e às muito deficientes condições de funcionamento dos serviços do CNP, resultantes da degradação das instalações, dos equipamentos e dos meios técnicos. Assim, foi assumido o compromisso de se adotarem medidas urgentes e de que a Tutela iria ser informada em conformidade, tendo em vista a resolução dos problemas identificados. O Provedor de Justiça continua a acompanhar a situação.⁽¹¹²⁾

A este propósito, importa fazer referência a algumas queixas sobre a articulação entre o CNP e os organismos de proteção social estrangeiros (dos Estados-Membros da União Europeia) relativamente ao cumprimento de obrigações decorrentes da aplicação do direito comunitário, designadamente quanto ao acesso de prestações sociais por parte de ex-trabalhadores emigrantes. Verifica-se, em alguns casos, que a responsabilidade pelo atraso na atribuição das pensões pelo CNP resulta também de atrasos significativos dos organismos congéneres estrangeiros no envio de informações essenciais exigidas pelo Direito da União Europeia. Em face da impossibilidade de intervenção do Provedor de Justiça junto de entidades estrangeiras, e estando em causa o cumprimento dos regulamentos da União Europeia quanto a prestações sociais por parte de organismos da

(110) Mais informações sobre esta intervenção em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=16201>.

(111) Reuniões realizadas em 6 e 14 de julho de 2016.

(112) Esta questão relativa aos constrangimentos verificados no funcionamento do CNP foi ainda objeto de especial chamada de atenção dirigida ao Conselho Diretivo do ISS em 8 de julho de 2016.

administração pública de Estados-Membros, este órgão do Estado diligenciou junto do Centro SOLVIT Portugal⁽¹¹³⁾ no sentido de averiguar a disponibilidade desta entidade para, em articulação com os Centros SOLVIT dos outros Estados-Membros, resolver este tipo de problemas. Acolhendo a preocupação do Provedor de Justiça, o Centro SOLVIT Portugal disponibilizou-se, desde logo, para tratar dos casos sinalizados ou encaminhados por este órgão do Estado. E acolheu, de igual modo, a sugestão de poder colaborar mais ativamente com o CNP por forma a tratar igualmente os casos que viessem a ser, por este Centro, diretamente sinalizados. Com vista a instituir a articulação entre o CNP e o Centro SOLVIT Portugal, prevê-se a realização de uma reunião conjunta dos serviços do Provedor de Justiça com o Conselho Diretivo do ISS e o Centro SOLVIT.⁽¹¹⁴⁾

Questão diversa, mas também objeto de várias queixas em 2016, prende-se com a atribuição⁽¹¹⁵⁾, o indeferimento⁽¹¹⁶⁾, a suspensão ou a cessação⁽¹¹⁷⁾ irregular de prestações sociais por parte dos serviços do ISS, as quais vieram a ser resolvidas na sequência de intervenções do Provedor de Justiça.

Ainda a propósito de vicissitudes na relação jurídica prestacional, importa fazer referência aos pedidos irregulares de restituição de prestações sociais, feitos através de notas de

(113) Efetivamente, na União Europeia há um rede de Centros SOLVIT vocacionados para a resolução informal de problemas decorrentes da aplicação incorreta do direito comunitário pelas administrações nacionais. Trata-se de estruturas sediadas na administração pública de cada Estado-Membro que, através de meios informais e de forma gratuita, promovem o encaminhamento para o Centro SOLVIT do Estado-Membro da União Europeia em que o problema tiver ocorrido, das queixas que lhe são dirigidas para que estas providencie junto das autoridades públicas do respetivo país no sentido de resolver a situação reclamada. O Centro SOLVIT Portugal funciona junto da Direção-Geral dos Assuntos Europeus, no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

(114) Procedimento de queixa Q-0905/16.

(115) Procedimento de queixa Q-4655/15. Refira-se, a título de exemplo, o caso de um beneficiário a quem foi indevidamente atribuído um período de 360 dias de subsídio de desemprego, por lhe ter sido erradamente aplicada a norma de salvaguarda constante do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, quando, afinal, essa norma não lhe era aplicável, tendo apenas direito, nos termos gerais, a 180 dias de subsídio. Tratou-se de um erro na aplicação informática, replicado, por isso, a outros beneficiários. O Provedor de Justiça formulou um reparo aos Conselhos Diretivos do ISS e do Instituto de Informática, I.P., chamando a atenção para a necessidade de correção e aperfeiçoamento dos procedimentos de comunicação entre os dois Institutos e para serem envidados esforços no sentido de conferir ao Sistema de Informação da Segurança Social o rigor e a eficiência exigível que permitam aos respetivos serviços a correta execução das suas atribuições e, desse modo, assegure aos beneficiários a proteção social devida, com eficácia e em tempo útil.

(116) Pela singularidade da intervenção, refere-se o procedimento de queixa Q-1922/16. Em causa estava o não reconhecimento da incapacidade permanente para o trabalho de um doente tetraplégico por parte do Serviço de Verificação de Incapacidades do ISS. Perante a evidência de se tratar de um caso de erro grave ou manifesto da peritagem médica dos serviços do ISS e, não obstante, se estar perante uma questão de discricionariedade técnica, a intervenção do Provedor de Justiça permitiu esclarecer e resolver a questão do reconhecimento da situação de invalidez do queixoso.

(117) Como exemplo, refere-se o procedimento de queixa Q-2515/15. Em causa estava a cessação da prestação do subsídio de lar, regulada pela Portaria n.º 233/90, de 29 de março, tendo-se demonstrado que o interessado reuniu desde sempre — e manteve — as condições legais para poder beneficiar desta prestação social e, em conformidade, conclui-se pela ilegalidade da respetiva cessação. Acolhida a posição defendida pelo Provedor de Justiça, foi reposta em pagamento, com efeitos retroativos, a prestação social em causa.

reposição indevida ou insuficientemente fundamentadas pelos serviços do ISS. Em alguns casos, tratava-se de dívidas irregularmente constituídas e notificadas ou que, a existirem, estavam já manifestamente prescritas ou haviam sido irregularmente compensadas com prestações sociais. Em outros casos, as dívidas haviam sido objeto de compensação com outras prestações sociais sem o devido respeito pelo limite legalmente estabelecido para o efeito⁽¹¹⁸⁾ ou compensadas mediante deduções nas prestações sociais na pendência da apreciação dos requerimentos para pagamento voluntário em prestações⁽¹¹⁹⁾. Observou-se ainda casos de revogação e de anulação administrativa de atos de atribuição de prestações sociais em desrespeito aos prazos e aos efeitos estabelecidos no Código do Procedimento Administrativo (CPA), no Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril⁽¹²⁰⁾, e no Despacho n.º 143-I/SESS/92, de 24 de julho. Com vista à resolução destes problemas, o Provedor de Justiça, para além da formulação de chamadas de atenção dirigidas ao ISS, reuniu com o novo Conselho Diretivo daquele Instituto, o qual veio a acolher a posição deste órgão do Estado e, em conformidade, resolveu várias situações reclamadas, algumas já antigas.⁽¹²¹⁾

Questões similares se colocaram também em algumas queixas, em que era visada a CGA, relativamente à aplicação do novo CPA em sede de anulação administrativa de atos constitutivos de direitos à obtenção de prestações periódicas (como é o caso das pensões), designadamente no tocante aos prazos e aos efeitos⁽¹²²⁾, tendo sido possível, após a intervenção do Provedor de Justiça, corrigir as situações reclamadas e fixar um entendimento para situações futuras similares.⁽¹²³⁾

A propósito da aposentação antecipada dos educadores de infância e dos professores do 1.º ciclo do ensino básico em regime de monodocência, este órgão do Estado solicitou a intervenção da Secretária de Estado da Segurança Social junto da CGA com vista ao acolhimento de uma interpretação corretiva do disposto no n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 77/2009, de 13 de agosto, em conformidade com o sentido que resulta da conjugação das normas que integram o referido artigo 2.º e com o entendimento defendido pela jurisprudência. Em causa está o facto de a CGA se recusar a considerar os 34 anos referidos no n.º 1 do artigo 2.º daquele diploma, como carreira completa para o cálculo da pensão

(118) Procedimento de queixa Q-2407/16.

(119) Procedimento de queixa Q-1216/16. Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça, o ISS, I.P. veio reconhecer o problema, informando estar prevista para breve «a implementação de um sistema aplicacional que autonomizará a apreciação dos requerimentos para pagamento em prestações e colmatará a situação de atrasos na respetiva apreciação».

(120) Diploma que regula especialmente a responsabilidade emergente do pagamento de prestações sociais indevidas e a anulação administrativa dos atos de atribuição dessas prestações.

(121) A título de exemplos, referem-se os procedimentos de queixa Q-0866/13, Q-0789/13 e Q-0696/16, bem como outros procedimentos conexos: Q-0774/13, Q-3334/14 e Q-5227/14.

(122) *Vide* artigos 168.º e 171.º do CPA.

(123) Procedimento de queixa Q-6674/15. Para mais informação, *vide Tomadas de Posição 2016*, pp. 90-92.

dos monodocentes, sempre que estes requeiram a pensão antecipadamente, ao abrigo da faculdade que lhes é conferida pelo n.º 3 da mesma norma, tendo vindo a aplicar-lhes, em 2015 e 2016, os 40 anos previstos para o cálculo das pensões da generalidade dos subscritores da CGA.⁽¹²⁴⁾

Se as considerações tecidas até ao momento se referem a queixas recebidas pelo Provedor de Justiça e a sua intervenção no âmbito das vicissitudes verificadas no domínio das relações jurídicas prestacionais, as observações que se seguem prendem-se com queixas apresentadas a este órgão do Estado no âmbito das relações jurídicas contributivas. O volume destas representou 18,8% do total das queixas recebidas nesta unidade temática e as mesmas versaram sobre as seguintes temáticas: inscrição, enquadramento e qualificação, registo de remunerações no Sistema de Informação da Segurança Social, taxas, isenções e base de incidência contributiva, mas também — e em número mais expressivo — sobre dívidas de contribuições e sobre a restituição de contribuições indevidamente pagas.

Efetivamente, e tal como já foi observado em anos anteriores, registaram-se, ainda em 2016, muitas queixas sobre atrasos na restituição de contribuições indevidamente pagas, atrasos esses que resultaram, essencialmente, de uma deficiente articulação entre os serviços envolvidos, pertencentes a institutos públicos diferentes (do ISS, do IGFSS e, várias vezes, também, do Instituto de Informática, I.P.). Verificou-se que o fundamento para o pagamento indevido de contribuições resulta, muitas vezes, da anulação de dívida contributiva no âmbito de processos de execução e que a sua participação tem origem em vicissitudes de gestão de contas correntes ou em lapsos de enquadramento, qualificação, liquidação ou pagamento das contribuições por parte dos contribuintes. Circunstâncias para as quais podem concorrer algumas insuficiências das plataformas informáticas disponíveis ou a prestação de informação aos interessados de modo incompleto. Com vista à resolução destes constrangimentos, o Provedor de Justiça tem feito algumas sugestões para os prevenir, pretendendo-se que as dívidas contributivas, objeto da participação do ISS ao IGFSS⁽¹²⁵⁾, sejam efetivamente certas, líquidas e exigíveis à data em que transitam para a fase executiva. Neste sentido, este órgão do Estado tem insistido para a necessidade de, por um lado, em momento prévio à mencionada participação, as contas correntes dos contribuintes serem devidamente regularizadas (com exclusão das dívidas indevidas), e de, por outro, o contribuinte ser previamente notificado da dívida contributiva cuja cobrança coerciva esteja prevista

Nas reuniões que foram realizadas com os Conselhos Diretivos do IGFSS e do ISS, respetivamente em 20 de junho de 2016 e em 14 de julho de 2016, o Provedor de Justiça assinalou as suas preocupações e as suas sugestões, obteve esclarecimentos mais aprofundados

(124) Procedimento de queixa Q-5677/15.

(125) A quem cabe, nos termos da lei, através das respetivas secções de processo executivo, a cobrança coerciva das dívidas contributivas.

sobre estas questões e tomou conhecimento das medidas já adotadas ou a adotar no sentido de uma melhor articulação entre os serviços dos dois Institutos não só para a correta participação das dívidas contributivas para execução, mas também para imprimir maior celeridade na restituição aos contribuintes das contribuições indevidamente pagas. Foi possível apurar que os dois Institutos estão a trabalhar com vista à simplificação dos procedimentos, devendo as recentes alterações introduzidas na plataforma informática para a apresentação das declarações de remunerações por parte dos contribuintes evitar erros e, assim, garantir uma melhor gestão das contas correntes dos contribuintes, acautelando, para o futuro, a criação de dívidas irregulares de contribuições e a participação indevida dessas mesmas dívidas para execução.⁽¹²⁶⁾

Observam-se ainda algumas dificuldades de comunicação dos contribuintes com os serviços e a falta de apoio para ultrapassar os problemas — muitas vezes, de natureza informática — com que os mesmos são confrontados. À medida que a informação circula cada vez mais rapidamente e o mundo fica mais dependente das novas tecnologias, o sistema de segurança social tem exigido cada vez mais aos contribuintes que se mantenham informados e recorram a essas tecnologias para o cumprimento dos seus deveres. Contudo, os recursos informáticos disponibilizados não são, em muitos casos, compatíveis com a referida exigência, deparando-se o Provedor de Justiça com queixas sobre aplicações informáticas que são pouco intuitivas para o utilizador e sobre dificuldades em conseguir um esclarecimento ou uma informação em tempo útil sobre como ultrapassar problemas ou dúvidas de natureza técnica. E é para evitar os prejuízos e os constrangimentos que daqui advêm para os cidadãos, bem como para avaliar, quer a articulação das várias entidades públicas envolvidas, quer as medidas entretanto já eventualmente adotadas para resolver os aludidos problemas, que o Provedor de Justiça prevê realizar uma reunião conjunta com os Conselhos Diretivos do ISS, do IGFSS e do Instituto de Informática, I.P.

Uma nota final para o facto de, no final do ano de 2016, ter entrado em vigor um regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social, através de pagamento integral ou pagamento em prestações, denominado Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 67/2016, de 3 de novembro. Este regime permitiu a regularização de numerosas situações de dívidas contributivas à segurança social, o que poderá vir eventualmente a traduzir-se em uma diminuição do número de queixas sobre esta matéria.

(126) Será, sem dúvida, um bom contributo para evitar futuramente a dívida mal participada, embora os seus efeitos não devam revelar-se de imediato, uma vez que só está a aplicar-se para as novas declarações de remunerações, mantendo-se em aberto e por resolver as dívidas irregulares acumuladas no passado cujos planos de superação têm-se revelado ineficazes, mormente pela escassez de recursos, técnicos e humanos para a sua implementação.

1.2.4. Direitos dos trabalhadores

Em 2016, o número global de procedimentos de queixa abertos em matérias relacionadas com o trabalho, o emprego e a formação profissional, assim como com a contratação pública, registou, comparativamente com o ano de 2015, uma diminuição de 14,5%: de 1021 procedimentos abertos em 2015 para 873 procedimentos criados no ano de 2016. Destes, foram abertos 872 procedimentos de queixa e um por iniciativa oficiosa do Provedor de Justiça.⁽¹²⁷⁾

Mencione-se, de igual jeito, que, no ano de 2016, foi possível concluir 1013 procedimentos de queixa, o que representa 116% do volume de procedimentos abertos durante o mesmo período.

Uma leitura mais detalhada sobre os procedimentos de queixa abertos revela-nos que o decréscimo de procedimentos registado se ficou a dever, por sobre tudo, à redução daqueles que têm origem em queixas apresentadas por trabalhadores em funções públicas (que sofreram uma diminuição de 23%), o que se pode explicar, pelo menos em parte, pela redução do número de queixas apresentadas por docentes do ensino não superior. Na verdade, ao Provedor de Justiça chega, todos os anos, um número significativo de queixas de docentes sobre questões relacionadas com o seu estatuto profissional, o que tem justificação no peso relativo desta carreira (de educadores de infância e de professores dos ensinos básico e secundário) no conjunto das administrações públicas (19,6%)⁽¹²⁸⁾. Muitas destas queixas incidem, em regra, sobre o concurso anual de pessoal docente, o qual conheceu, em 2016, menor litigância, refletindo-se na redução do número global de queixas em matéria de emprego público.

O número de procedimentos abertos na sequência de queixas relacionadas com os outros conjuntos de matérias atribuídos a esta unidade temática (relações laborais privadas, emprego e formação profissional e contratação pública) registou, em todos os casos, um aumento, em especial nas matérias relacionadas com as relações laborais privadas e com a contratação pública, não obstante o número global de procedimentos incluídos neste grupo tenha pouca expressão.⁽¹²⁹⁾

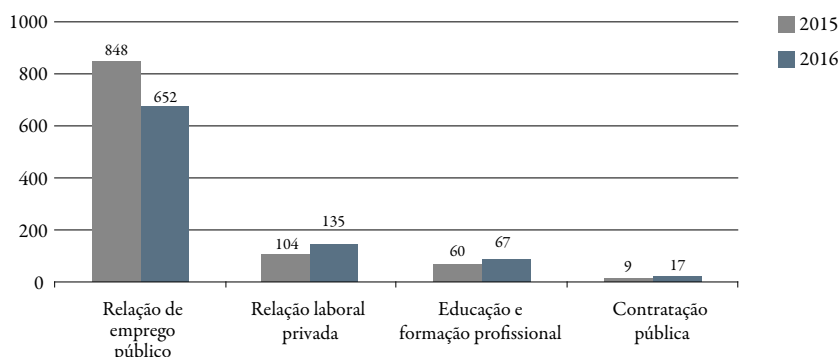
(127) O procedimento de iniciativa do Provedor de Justiça que, aberto a 6 de setembro de 2016, está em instrução nesta unidade temática surge na sequência da morte de instruendo, ocorrida no dia 4 de setembro do mesmo ano, do 127.º Curso de Comandos do Exército, no Campo de Tiro de Alcochete. Entretanto verificou-se o óbito de um segundo instruendo.

(128) De acordo com a *Síntese Estatística do Emprego Público* do 3.º trimestre de 2016, publicado pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público em 15 de novembro de 2016 (Quadro 2.6. Emprego no sector das administrações públicas por cargo/carreira/grupo), disponível em <http://www.dgaep.gov.pt>.

(129) Embora tenham praticamente duplicado — por comparação com o ano anterior —, os 17 procedimentos de queixa criados em 2016 sobre contratação pública representam cerca de 2% dos procedimentos abertos no mesmo período.

Gráfico XXII

Distribuição de procedimentos por matérias - Direitos dos trabalhadores e contratação pública (comparativo 2015-2016)



Os números representados no gráfico⁽¹³⁰⁾ *supra* permitem concluir que, no domínio das relações laborais privadas, aumentou o número de queixas de trabalhadores ou extralaboradores de empresas em situação de insolvência ou em situação económica difícil que pretendem ter acesso ao Fundo de Garantia Salarial (FGS). Este Fundo assegura o pagamento aos trabalhadores de créditos emergentes do contrato de trabalho, da sua violação ou da sua cessação, cabendo a sua gestão ao Estado e a representantes dos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social.⁽¹³¹⁾ Na verdade, dos 135 procedimentos de queixa em matérias relacionadas com as relações laborais privadas, 63 (46,7%) são atinentes a queixas sobre o acesso ao FGS. São, predominantemente, duas as razões que motivam a apresentação de queixa ao Provedor de Justiça.

A primeira razão traduz-se na ausência de decisão dos requerimentos para pagamento de créditos laborais. Com efeito, embora a lei determine que o requerimento é decidido no prazo de 30 dias a contar da data em que o mesmo se encontra devidamente instruído, observa-se que em diversos casos decorre mais de um ano (e por vezes mais) até a decisão ser proferida. Fica, assim, significativamente comprometido o efeito útil subjacente à criação do Fundo: auxiliar, de modo célere, quem, por incumprimento da entidade patronal, fica privado do pagamento dos créditos laborais que lhe são devidos.

(130) A estes números acresce um procedimento de queixa classificado na categoria residual «outros».

(131) Cf. artigo 336.º do Código do Trabalho (CT), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro que transpõe a Diretiva n.º 2008/94/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008, relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador – e o Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril, que aprova o novo regime do Fundo de Garantia Salarial.

A segunda razão prende-se, por seu turno, com o indeferimento do requerimento com o fundamento de não ter sido apresentado no prazo de um ano a partir do dia seguinte àquele em que cessou o contrato de trabalho, conforme disposto no n.º 8 do artigo 2.º do novo regime do FGS. Antes da entrada em vigor do novo regime do FGS, exigia-se que o requerimento fosse apresentado «até três meses antes da prescrição dos respetivos créditos».⁽¹³²⁾ Daqui decorre que, à luz do anterior regime e ao contrário do que agora sucede, o prazo de apresentação do requerimento ao FGS prolongava-se durante a ocorrência de alguma circunstância que determinasse a interrupção do prazo de prescrição do crédito laboral, designadamente a citação ou notificação judicial de qualquer ato que exprimissem, direta ou indiretamente, a intenção de exercer o direito (cf. n.º 1 do artigo 323.º do CC). Deste modo, o novo prazo de apresentação do requerimento ao FGS veio a revelar-se substancialmente mais reduzido.

Nos procedimentos abertos na sequência de queixas em matéria de contratação pública, foram, sobretudo, os problemas relacionados com o funcionamento de plataformas eletrónicas de contratação pública — infraestruturas tecnológicas constituídas por um conjunto de aplicações, meios e serviços informáticos necessários ao funcionamento dos procedimentos eletrónicos de contratação pública nacional, sobre a qual se desenrolam os referidos procedimentos⁽¹³³⁾ — que estiveram em causa e que trataremos adiante ainda neste capítulo.



A generalidade das queixas apresentadas por trabalhadores em funções públicas ao Provedor de Justiça prendia-se com a tramitação de concursos para recrutamento de trabalhadores, as condições de prestação de trabalho (com especial ênfase nos problemas de organização dos tempos de trabalho e de aplicação dos regimes de férias e de faltas) e as remunerações. Seguem-se-lhes as questões relacionadas com o vínculo de emprego público, a mobilidade, a carreira e a atuação da administração quando ocorrem acidentes de trabalho ou doenças profissionais, (*vide* quadro *infra*).

(132) Cf. n.º 3 do artigo 319.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de julho.

(133) Previstas no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2009, de 29 de janeiro, e reguladas pela Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto.

Quadro 15

Distribuição de procedimentos por matérias - relação de emprego público

Ação disciplinar	9
Acidentes de trabalho	36
Doenças profissionais	18
Avaliação do desempenho	20
Cargos dirigentes	11
Carreira	60
Contratos de prestação de serviços	6
Garantias de imparcialidade	4
Igualdade e não discriminação	12
Requalificação de trabalhadores	2
Mobilidade geral	67
Proteção da parentalidade	14
Prestação do trabalho	98
Recrutamento	104
Relações coletivas de trabalho	11
Remunerações	85
Segurança e saúde no trabalho	1
Vínculo	78
Outros - relação de emprego	16
Total	652



Nos últimos anos, os relatórios de atividade do Provedor de Justiça têm enumerado alguns problemas detetados nos procedimentos de concurso para recrutamento de trabalhador público, os quais se repetem sem, todavia, ter existido alterações legislativas significativas e a jurisprudência se apresentar, nesta matéria, consolidada. Assim, se, em muitos casos — por sobre tudo nos serviços de menor dimensão, como são os estabelecimentos escolares ou algumas autarquias —, as irregularidades praticadas podem resultar da impreparação dos trabalhadores que asseguram a tramitação dos concursos, em outros casos é a Administração que não releva as consequências que a seleção sustentada em um procedimento de recrutamento irregular ou ilegal acarreta, seja para o candidato preterido, seja para a própria Administração. Expliquemo-nos: para o candidato preterido porque, para além da restrição à liberdade de escolha de profissão e ao exercício do direito de acesso a emprego público, o seu afastamento traduz-se no desemprego ou na frustração de uma

expetativa evolutiva da sua vida profissional. Para a Administração, porque, deste modo, esta não garante o recrutamento do melhor candidato — que é o fim último a que se destina o concurso —, desperdiçando a oportunidade de melhorar os seus recursos e, logo, a sua capacidade funcional, em prejuízo dos interesses públicos que prossegue. Acresce que a litigiosidade resultante de muitos procedimentos concursais organizados pela Administração consome parte dos seus recursos (humanos e financeiros).

De entre os diversos problemas de ilegalidade ou de irregularidade que foram tratados por este órgão do Estado, assinalam-se os seguintes:

Restrição do universo dos potenciais candidatos a concurso através da exigência de concreta licenciatura quando a lei apenas permite a exigência de um nível de habilitação académica e, quando indispensável e previsto no mapa de pessoal, de uma determinada área de formação;⁽¹³⁴⁾

Introdução do requisito habilitacional inovatório, com base na diferenciação entre diplomados “pré-” ou “pós-Bolonha”, em recrutamentos para a carreira geral de técnico superior, para cujo ingresso é legalmente exigida a titularidade de uma licenciatura, e aqueles são, à luz da lei, titulares desse mesmo grau académico;⁽¹³⁵⁾

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;⁽¹³⁶⁾

Utilização de critérios de seleção vagos ou discriminatórios;⁽¹³⁷⁾

Deficiente ou irregular concretização da notificação pessoal.⁽¹³⁸⁾

Repetem-se igualmente as queixas sobre a utilização, pela Administração, de diferentes formas precárias de trabalho — tituladas, designadamente, por contratos de trabalho a termo, de prestação de serviços, de emprego-inserção, de estágio e de bolsa de investigação — que têm justificado diversas intervenções do Provedor de Justiça nos últimos anos.

O artigo 19.º da Lei do Orçamento do Estado para 2016⁽¹³⁹⁾ determina que o Governo deveria, durante o ano de 2016, definir uma estratégia plurianual de combate à precariedade, bem como proceder, no prazo de seis meses, ao levantamento de todos os instrumentos de contratação (em situação irregular) utilizados pelos vários serviços da Administração e do Setor Empresarial do Estado. Para este efeito, foi criado, pelo Despacho n.º 9943/2016⁽¹⁴⁰⁾, um grupo de trabalho, tendo este órgão do Estado acompanhado

(134) Procedimentos de queixa Q-7603/14, Q-1900/15, Q-1660/16 e Q-6051/16.

(135) Procedimento de queixa Q-3670/16.

(136) Procedimento de queixa Q-0175/16.

(137) Procedimentos de queixa Q-4193/15, Q-4918/15, Q-5007/15 e Q-4258/16.

(138) Procedimento de queixa Q-1073/16.

(139) Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

(140) Publicado no *Diário da República*, n.º 150, 2.ª série, de 5 de agosto de 2016.

estas matérias junto do Governo e, em função dos desenvolvimentos que as mesmas conhecerem, ponderará futuras intervenções.

Reitera-se, também, a apreciação que já foi feita em anos anteriores sobre a gestão que os empregadores públicos fazem, muitas vezes, dos tempos de trabalho e dos horários dos seus trabalhadores. Mantém-se elevado o número de queixas de trabalhadores que veem recusados os seus pedidos de jornada contínua e de horários flexíveis.⁽¹⁴¹⁾ As entidades visadas continuam, por vezes, a manifestar alguma resistência em avaliar, em concreto, as necessidades do trabalhador e a efetiva repercussão da satisfação da sua pretensão no funcionamento do serviço, recorrendo, destarte, a argumentos de ordem geral de conveniência do serviço ou de natureza formal. A título de exemplo, refira-se que a situação de um determinado hospital que, para não cumprir pareceres vinculativos da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego — que não consideraram atendíveis os motivos aduzidos pela Administração para indeferir os pedidos de horários flexíveis —, invocou a circunstância de os pareceres não estarem acompanhados das atas das reuniões em que foram aprovados.

Acresce que a conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar, para além de ser um direito constitucional⁽¹⁴²⁾, constitui uma área de intervenção prioritária em matéria de igualdade de género, quer da União Europeia⁽¹⁴³⁾, quer do Estado português⁽¹⁴⁴⁾.

As dificuldades de aplicação do quadro legal do trabalho, em geral e do emprego público em particular, sujeito a múltiplas e constantes alterações, somam-se as dificuldades de interpretação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), atento o sistema de múltiplas remissões para o CT que esta contém. Como exemplo do que se acabou de afirmar, note-se a diversidade de interpretações e aplicações, por parte dos órgãos e dos serviços da Administração Pública, do regime de faltas por doença e dos seus efeitos no direito a férias dos trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente. Com efeito, se algumas pessoas defendem que o regime das faltas por doença daqueles trabalhadores, hoje contido nos artigos 15.º a 41.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, face à sua especificidade, obsta a que se opere a suspensão do contrato nas ausências prolongadas por doença, e a que, consequentemente se produzam os efeitos dessa vicissitude no direito a férias, previstos no artigo 129.º da LGTFP, outras há que entendem que aqueles artigos

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

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

(143) Cf., entre outros, a *Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, lançada pela Comissão Europeia em 3 de março 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; e o *Compromisso estratégico para a igualdade de género 2016-2019*, da Comissão Europeia.

(144) 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.

apenas afastam as normas da LGTFP e do CT que disciplinam as mesmas matérias, pelo que, nada dispondo naqueles sobre os efeitos das faltas por doença que se prolongue por mais de 30 dias, o artigo 278.º da LGTFP aplica-se a todos os trabalhadores em funções públicas, independentemente do regime de proteção social a que se encontram sujeitos. Da opção por uma ou por outra solução normativa resultam efeitos concretos bem distintos, já que, com a suspensão do vínculo, não se vencem férias e o trabalhador tem direito, quando regressar ao serviço, a dois dias úteis de férias por cada mês completo de trabalho.

Neste sentido, o Provedor de Justiça sugeriu à Secretária de Estado da Administração Pública a alteração da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com vista a, por um lado, clarificar os efeitos das faltas por doença nas férias dos trabalhadores integrados no regime de proteção social convergente e, por outro, harmonizar os efeitos das faltas por doença dos trabalhadores em funções públicas, eliminando distinções baseadas no regime de proteção social que lhes é aplicável, designadamente em matéria de antiguidade. A clarificação legislativa sugerida não foi acolhida; contudo, a Secretária de Estado da Administração Pública informou que, quanto à harmonização dos efeitos das faltas por doença na antiguidade, «a revogação do n.º 6 do artigo 15.º da Lei n.º 35/2014 se encontra prevista na proposta de lei de alteração à LTFP, em apreciação no Parlamento»⁽¹⁴⁵⁾.



Este órgão do Estado interveio, de igual modo, na temática conexas aos acidentes de trabalho e às doenças profissionais, por sobre tudo quando os sinistros ocorreram ao serviço de entidades empregadoras públicas.

O Provedor de Justiça considerou que o direito à reparação da incapacidade permanente por acidentes de trabalho e doenças profissionais dos trabalhadores ao serviço de entidades empregadoras públicas está em crise. Em causa está a nova redação conferida pela Lei n.º 11/2014, de 6 de março, à alínea b), do n.º 1, do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, e a proibição que daí resulta de os trabalhadores sinistrados ou afetados por doença acumularem prestações por incapacidade permanente parcial «com a parcela da remuneração correspondente à percentagem de redução permanente da capacidade geral de ganho do trabalhador» e, bem assim, com as pensões de aposentação e reforma, salvo na parte em que estas excedam as prestações periódicas por incapacidade permanente.⁽¹⁴⁶⁾

Questão de diferente natureza, mas que compromete o direito à reparação por acidente de trabalho, é a que se prende com o âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 503/99, 20

(145) Vide síntese da intervenção em *Tomadas de Posição 2016*, pp. 152-155.

(146) A eventual desconformidade desta solução legal com a CRP será desenvolvida *infra*. Vide p. 129 e *Tomadas de Posição 2016*, pp. 209-223.

de novembro. Foi requerida a intervenção do Provedor de Justiça por trabalhadores em funções públicas, invocando que, tendo sido vítimas de acidentes de trabalho ao serviço de hospitais com natureza de entidades públicas empresariais, não beneficiaram da integral proteção que lhes era devida. Esta situação deveu-se, segundo alegado, ao de facto de, por um lado, a CGA entender não lhe caber o ressarcimento da incapacidade permanente e, por outro, a entidade empregadora não ter transferido para uma seguradora a responsabilidade pela reparação dos danos decorrentes do acidente.

Apreciada a questão, concluiu-se que assistia razão à CGA, por ser aplicável o regime dos acidentes de trabalho constante do CT e da Lei n.º 98/2009, de 4 de novembro (Lei dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, conhecida por LAT), e não o Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, que estabelece o regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais ocorridos ao serviço de entidades empregadoras públicas. Do regime jurídico constante do CT e da LAT resulta que as entidades empregadoras devem transferir a sua responsabilidade infortunistico-laboral para uma seguradora, sendo que, se não o tiverem feito, mantêm-se como primeiras responsáveis por aquela reparação (n.º 5 do artigo 283.º do CT e artigos 7.º e 79.º da LAT). Assim, uma vez que, nos casos submetidos à apreciação do Provedor de Justiça, a responsabilidade não se encontrava transferida à data dos acidentes e os trabalhadores invocaram não ter beneficiado integralmente da proteção que a lei lhes confere, foi sugerida às entidades públicas empresariais a participação judicial dos acidentes, a fim ser aferido o cumprimento dos deveres de reparação dos danos decorrentes dos acidentes, sugestão que foi acolhida.⁽¹⁴⁷⁾

Ainda em matéria de reparação de acidentes de trabalho ocorridos ao serviço de entidades empregadoras públicas, refira-se a atuação da CGA que suspende ou extingue os procedimentos para reconhecimento do direito a pensão por incapacidade permanente resultante de acidente de trabalho de militares por falta de apresentação de dois formulários — a participação do acidente e o boletim de acompanhamento médico — que nunca poderão ser apresentados, por inaplicáveis⁽¹⁴⁸⁾, sem valorar a prova produzida relativamente aos mesmos factos. Esta atuação da CGA pode desrespeitar, destarte, o princípio

(147) *Vide* síntese da intervenção em *Tomadas de Posição 2016*, pp 146-148.

(148) Nos termos do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, apenas é aplicável aos militares das Forças Armadas o Capítulo IV deste diploma, ou seja, o disposto nos artigos 34.º a 43.º. Assim sendo, a participação e a qualificação do acidente, assim como o direito a assistência médica e a reparação da incapacidade temporária para o trabalho, regulados no Capítulo II do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, não se aplicam aos acidentes sofridos por militares. Não é igualmente aplicável o artigo 55.º que prevê modelos a utilizar para efeitos daquela participação, quando efetuada por escrito, e para registo da situação clínica do sinistrado.

do inquisitório⁽¹⁴⁹⁾, assim como os princípios da desburocratização, economia, celeridade e informalidade da atividade administrativa, negando àqueles trabalhadores o direito à justa reparação do acidente que a CRP confere a natureza de direito fundamental.



Em 2016, o Provedor de Justiça formulou, sobre matérias relacionadas com os direitos dos trabalhadores, cinco recomendações.

Este órgão do Estado recomendou à Assembleia da República que ponderasse a alteração da norma, aprovada em 2015⁽¹⁵⁰⁾, que impõe a todos os trabalhadores e a todos os voluntários que, no desenvolvimento da sua atividade, contactem regularmente com menores o dever de apresentar anualmente o certificado de registo criminal. Não ignorando que a medida legislativa visa garantir que as entidades empregadoras ou promotoras destas atividades avaliem, com regularidade, a idoneidade dos seus trabalhadores e dos seus colaboradores — a fim de reduzir os potenciais riscos para a segurança dos menores —, concluiu-se que estes objetivos poderiam ser atingidos por outros meios, menos onerosos para os cidadãos abrangidos e para os serviços públicos responsáveis pela emissão dos certificados. Efetivamente, a execução desta medida não só obriga os trabalhadores e os voluntários a suportar encargos acrescidos com o cumprimento das necessárias diligências burocráticas, como também não poderá deixar de onerar os serviços de identificação criminal, atento o elevado número de cidadãos cuja atividade envolve um contacto regular com menores. Tais custos que seriam obviáveis se, à semelhança do que se encontra previsto para os trabalhadores em funções públicas relativamente a todo o tipo de crimes, a condenação pela prática de crimes de natureza sexual contra menores tivesse de ser comunicada às entidades empregadoras e afins. Por estas razões, o Provedor de Justiça dirigiu ao Parlamento a Recomendação n.º 2/B/2016, tendo em vista o aperfeiçoamento deste regime legal.⁽¹⁵¹⁾

Na sequência de diversas queixas apresentadas por cidadãos desempregados, beneficiários e não beneficiários de prestações de desemprego, o Provedor de Justiça formulou a Recomendação n.º 4/B/2016, endereçando-a ao Ministro do Trabalho, Solidariedade

(149) E do consequente dever do responsável pela direção do procedimento de averiguar todos os factos cujo conhecimento seja adequado e necessário à tomada de uma decisão legal e justa, para o que pode recorrer a «todos os meios de prova admitidos em direito» (artigo 58.º e n.º 1 do artigo 115.º, ambos do CPA). Dever que se mantém mesmo que os interessados não apresentem as provas que lhe sejam pedidas pelo instrutor (n.º 2 do artigo 119.º). Assim, sustener ou extinguir o procedimento com base na falta de um meio de prova específico e a desconsideração dos demais meios de prova apresentados constitui violação expressa do dever de apuramento officioso dos factos de que depende a decisão.

(150) Cf. n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 113/2009, de 17 de setembro, com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto.

(151) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 104-108.

e Segurança Social. Com esta tomada de posição, este órgão do Estado recomendou que fossem promovidas as seguintes medidas: a) adoção de uma disciplina legal especialmente aplicável aos cidadãos inscritos nos centros de emprego que não se encontram a receber qualquer prestação pecuniária pela situação de desemprego; b) clarificação dos limites a que deve estar sujeita a redução do subsídio de desemprego, prevista no n.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, por referência ao valor do Indexante de Apoios Sociais; e, c), clarificação do âmbito de aplicação do regime de majoração do subsídio de desemprego, a fim de que dela possam beneficiar todos os agregados familiares em que ambos os cônjuges, ou pessoas que vivem em união de facto, se encontram desempregados e têm filhos a cargo.⁽¹⁵²⁾

Este órgão do Estado, na sequência de algumas queixas que lhe foram apresentadas, verificou que continua por regulamentar a norma legal que admite que os titulares do grau de mestre em ensino de Inglês e em outra língua estrangeira no ensino básico, que não tenham realizado a prática de ensino supervisionado de inglês no 1.º ciclo, possam adquirir qualificação para a docência desta disciplina e nível de ensino, desde que realizem formação complementar nos termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da educação. Com efeito, a regulamentação que foi emitida (Portaria n.º 260-A/2014, de 15 de dezembro) contempla apenas uma parte das situações previstas no regime legal da habilitação para a docência da mencionada disciplina. De tal omissão resulta, para os docentes nas condições referidas, a impossibilidade de lecionarem Inglês no 1.º ciclo, independentemente da natureza pública ou privada das escolas. Deste modo, mais do que por imposição do princípio da legalidade, estaria em causa a observância da liberdade de exercício de profissão e do direito de acesso a funções públicas em condições de igualdade, urgindo suprir a omissão ilegal do dever de regulamentar. Face ao exposto, o Provedor de Justiça recomendou ao Ministro da Educação a emissão da regulamentação em falta (Recomendação n.º 5/B/2016).⁽¹⁵³⁾

Em resultado da instrução de diversas queixas apresentadas por trabalhadores que exercem funções públicas, relativas a decisões de reposição de montantes avultados que foram estavelmente abonados como contrapartida da prestação de trabalho, durante períodos que podem ascender a cinco anos, com base em decisões ou normas regulamentares de cuja validade os trabalhadores não colocam em causa, o Provedor de Justiça dirigiu a Recomendação n.º 6/B/2016 ao Ministro das Finanças.

(152) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 108-118. Por, entretanto, ter dado entrada na Assembleia da República, a proposta de Lei do Orçamento do Estado para ano de 2017 e prevenindo a possibilidade de, no âmbito da discussão, as matérias objeto da Recomendação merecerem a atenção daquela Assembleia, o Provedor de Justiça deu ainda conhecimento da comunicação àquele órgão de soberania.

(153) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 118-123. Esta recomendação foi acatada e, já em 2017, por despacho da Secretária de Estado Adjunta e da Educação, foi dada publicitação do início do procedimento conducente à alteração da Portaria n.º 260-A/2014 sobre aquisição de qualificação profissional para a docência no grupo de recrutamento 120.

Mercê da densidade e complexidade das normas jurídicas aplicáveis, verificou-se que a confiança na validade de tais decisões era partilhada pelos órgãos administrativos responsáveis pelo processamento das retribuições, só mais tarde vindo a ser posta em causa, por exemplo, na sequência da realização de auditorias ou ações inspetivas. Raros foram os casos relatados a este órgão do Estado em que a ilegalidade dos pagamentos de remunerações e abonos a repor era manifesta ou não podia ser contestada à luz de atendíveis argumentos jurídicos. Foi, de igual forma, observado, com frequência, os órgãos ou os serviços se limitavam a comunicar aos interessados que fora determinada a reposição de um certo montante ou abono — sem explicitar os motivos pelos quais se considerara que tais quantias eram indevidas —, e que os montantes a repor seriam deduzidos da retribuição mensal dos trabalhadores.

A instrução destes procedimentos de queixa permitiu concluir que era pertinente rever o Regime de Administração Financeira do Estado⁽¹⁵⁴⁾, por forma a conciliar, de um modo mais equilibrado, o interesse público na recuperação de verbas indevidamente despendidas com o direito fundamental à retribuição do trabalho, à luz dos princípios da juridicidade administrativa, da segurança jurídica, da tutela da confiança e da boa-fé. Impunha-se, destarte, definir, com clareza, os procedimentos e os limites a que deve obedecer a reposição de verbas indevidamente recebidas através de compensação com créditos remuneratórios. Mas importava também clarificar o prazo após o qual se pode confiar na estabilização dos atos de processamento de remunerações, tendo em devida consideração as profundas alterações introduzidas no regime de anulação de atos administrativos pelo novo CPA, que resultaram de uma reforma ponderada e devidamente autorizada pela Assembleia da República.

Na sequência das intervenções do Provedor de Justiça sobre esta matéria, foi publicado o Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, o qual introduziu alterações no Regime de Administração Financeira do Estado, em parte acolhendo as propostas e as recomendações deste órgão do Estado. No entanto, atentos os prazos previstos no novo CPA para anulação de atos administrativos constitutivos de direitos à obtenção de prestações pecuniárias, a solução legislativa entretanto adotada quanto ao prazo de prescrição da obrigação de repor dinheiros públicos indevidamente recebidos permanece sob a análise do Provedor de Justiça.⁽¹⁵⁵⁾

O Provedor de Justiça, na sequência de algumas queixas que recebeu, verificou que diversos serviços regionais da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares enfrentam dificuldades na realização regular de juntas médicas de verificação de doença. Tais constrangimentos — em uns casos motivados pela omissão da designação, pelo Ministério da Saúde, do médico que deve integrar as juntas e, em outros, por razões ligadas a falta de

(154) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

(155) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 129-143.

disponibilidade orçamental para a contratação de médicos — conduziram à suspensão da realização de juntas médicas, por longos períodos, em várias delegações regionais.

Constitui entendimento deste órgão do Estado que a omissão de realização de juntas médicas de verificação de doença, para além de ilegal, produz danos relevantes no plano da economia e da eficiência que devem nortear a atividade administrativa, incluindo aquela em que a Administração Pública reveste a qualidade de empregadora. Com efeito, enquanto aguardam pela realização da junta médica — no período que medeia entre o termo dos primeiros 60 dias de doença e o final do período total de 18 meses⁽¹⁵⁶⁾ —, os trabalhadores mantêm-se abrangidos pelo regime de faltas por doença, sem que o motivo da incapacidade para o trabalho seja objeto de qualquer avaliação. À carência de recursos humanos daí decorrente aliar-se-á o aumento de encargos na substituição dos trabalhadores indispensáveis, como é o caso em especial dos docentes com componente letiva que, em caso de falta ao trabalho, pode implicar o recurso à contratação a termo de novos trabalhadores.

Para além disso, o Provedor de Justiça entende que a cessação antecipada do regime de proteção em caso de doença prolongada que o Ministério da Educação impõe, como resultado da falta da junta médica, desrespeita o regime vinculativo aplicável, na medida que trata da mesma forma situações a que a lei conferiu tratamento diferenciado.

Por estas razões, o Provedor de Justiça recomendou à Secretária de Estado Adjunta e da Educação a adoção de medidas necessárias com vista à supressão, tão célere quanto possível, da omissão de realização de juntas médicas de verificação de doença nos serviços regionais em que tal se verifica e a divulgação, junto das escolas, das orientações necessárias com vista ao respeito pelo regime aplicável aos trabalhadores em situação de doença prolongada (Recomendação n.º 4/A/2016).⁽¹⁵⁷⁾



O Provedor de Justiça tomou, de igual modo, posição sobre outras questões que afetam um grande número de cidadãos, formulando sugestões para o aperfeiçoamento da ação administrativa ou de legislação.

Neste âmbito, destaca-se a posição assumida junto da Secretária de Estado Adjunta e da Educação em sede de processo legislativo de revisão do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, diploma que contém o regime do recrutamento e contratação dos docentes

(156) As faltas por doença têm, em regra, o limite máximo de 18 meses, podendo este prazo ser prorrogado por mais 18 meses no caso de faltas por «doença incapacitante que exija tratamento oneroso e ou prolongado» (cf. artigos 25.º e 37.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

(157) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 123-129.

e técnicos especializados das escolas do ensino público não superior.⁽¹⁵⁸⁾ Este órgão do Estado entendeu que a revisão então iniciada deste regime constituía uma oportunidade relevante de, mediante a alteração e a clarificação de soluções normativas ali consagradas, ser alcançada a resolução de um conjunto de problemas frequentemente narrados ao Provedor de Justiça e que motivaram a sua intervenção no passado.

Neste sentido, o Provedor de Justiça transmitiu à Secretária de Estado Adjunta e da Educação que importa rever o regime de contratação a termo, quer de docentes, quer de formadores e técnicos especializados, em moldes que permitam prosseguir, com eficácia, os fins e o efeito-útil da Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, ou seja, evitar a contratação sucessiva a termo nas escolas do ensino público.

Para além disso, em matéria de incumprimento dos deveres de aceitação e de apresentação, sob pena de violação dos princípios da igualdade, da justiça e da proporcionalidade, não deve ser eliminada a relevância da conduta do docente que, embora infrinja o dever de aceitação eletrónica da colocação, se apresenta na escola, no mesmo prazo, para iniciar funções, nem deve ser-lhe imputado o mesmo desvalor que merece a conduta do docente que não manifesta, por qualquer meio, a intenção de aceitar a colocação. Do mesmo passo, deve ser regulado o procedimento prévio à aplicação das sanções, com respeito pelas exigências que o direito constitucional de audiência e de defesa em matéria sancionatória envolve, em especial no que respeita à notificação prévia da acusação, à instrução contraditória a requerimento do visado, à fundamentação da decisão — mediante a pronúncia relativamente à defesa — e à notificação desta.⁽¹⁵⁹⁾

Foi, de igual modo, transmitida a necessidade de proceder à revisão da tabela remuneratória dos formadores e dos técnicos especializados, anexa ao Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, não só porque a referência a certificado de aptidão profissional se encontra desatualizada⁽¹⁶⁰⁾, mas também porque a tabela prevê a remuneração de formadores sem certificado de competências pedagógicas quando este título é condição de exercício dessa atividade.⁽¹⁶¹⁾ Por outro lado, a aplicação da tabela por parte da Administração não tem sido uniforme por parte da Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE), além de que os técnicos especializados devem ser remunerados de modo diverso consoante o regime

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

(159) *Vide* síntese da posição adotada pelo Provedor de Justiça sobre esta matéria no *Tomadas de Posição 2015*, pp. 124-129. O ofício expedido poderá ser lido na íntegra em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/DGAE_20112015.pdf.

(160) O certificado de aptidão profissional não existe desde 2011. O Decreto-Lei n.º 92/2011, de 27 de julho, que instituiu o Sistema de Regulação do Acesso a Profissões, veio simplificar o acesso a diversas profissões através da eliminação de cursos de formação obrigatória, certificados de aptidão profissional e carteiras profissionais, tornando o acesso às profissões e atividades profissionais, em regra, livre. Por outro lado, no quadro do reforço das qualificações prosseguido pela Reforma da Formação Profissional e pelo Sistema Nacional de Qualificações, o acesso à atividade de formador passou a depender da titularidade de certificado de competências pedagógicas.

(161) Cf. n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 214/2011, de 30 de maio.

jurídico de acesso à correspondente profissão exija apenas uma habilitação académica ou outros requisitos para além desta.

Este órgão do Estado assinalou, do mesmo jeito, a importância de clarificar o regime aplicável à remuneração dos docentes sem qualificação profissional para a docência, cuja contratação apenas pode ocorrer na falta de docentes qualificados. A Administração entende que a falta de qualificação implica que não lhes seja aplicável o índice retributivo previsto para os demais docentes, mas sim, por analogia, a remuneração dos técnicos especializados licenciados sem certificado de aptidão profissional. O Provedor de Justiça considera, contudo, que esta interpretação se afasta de teleologia da norma, defendendo, por isso, a adoção de uma das seguintes medidas: ou a aplicação que tem sido feita é a que corresponde ao “pensamento legislativo”, este terá que merecer expressão adequada na lei, ou, diversamente, se o não for, a DGAE deverá receber as instruções necessárias para alterar as orientações que tem divulgado junto das entidades a quem cabe o pagamento das remunerações.

O Provedor de Justiça considera também que, atentas as interpretações divergentes em matéria de graduação relevante para o concurso, designadamente dos candidatos ao Grupo 120 que detenham habilitação para outros grupos no domínio do Inglês, o Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, deve regular, de modo exaustivo, todos os desvios ao regime regra de graduação profissional e definir, com clareza, o que, relativamente a cada situação, se entende por classificação profissional e tempo de serviço a considerar para efeitos de graduação.

Revela-se ainda pertinente a clarificação do regime aplicável aos contratos de trabalho a termo incerto celebrados para substituição de docentes que não se apresentam ao serviço até ao termo do ano escolar, no que respeita ao momento da cessação do contrato, face às dúvidas interpretativas e às diferentes decisões que esta questão tem originado.



Em alguns casos, as intervenções do Provedor de Justiça, mesmo que não tivessem solucionado imediatamente os casos concretos objeto das queixas que lhe foram apresentadas, tiveram eco na atividade administrativa ou regulamentar futura da Administração. Em outros casos ainda, não se tendo conseguido convencer a entidade administrativa visada a alterar a sua atuação, a posição do Provedor de Justiça acabou por ser refletida na jurisprudência dos tribunais administrativos.

Assim, por exemplo, na sequência das sugestões formuladas pelo Provedor de Justiça ao IEFP no sentido de serem aperfeiçoados os procedimentos adotados na relação com os cidadãos desempregados não beneficiários de prestações de desemprego⁽¹⁶²⁾, o referido

(162) *Vide* texto integral do ofício em http://www.provedorjus.pt/site/public/archive/doc/Of._16137-2015_IEFP.pdf.

Instituto comunicou, no decurso de 2016, que as sugestões seriam ponderadas na revisão das regras internas. O IEFP informou também que haviam sido emitidas orientações com vista a minorar as consequências da anulação, não comunicada aos utentes, da inscrição nos centros de emprego. Na instrução de vários procedimentos de queixa verificou-se, de facto, uma maior abertura dos dirigentes dos centros de emprego para, depois de recorrer a outros meios de comprovação da manutenção da situação de desemprego, repor as datas de inscrição dos utentes, de modo a permitir que estes tenham acesso, *v.g.*, a medidas reservadas para pessoas em situação de desemprego de longa duração.

O Provedor de Justiça interveio, outrossim, junto da Secretária de Estado Adjunta e da Educação por forma a estender o regime de mobilidade por doença aos docentes que tenham a seu cargo “filho ou equiparado”⁽¹⁶³⁾. Esta tomada de posição surge na sequência de uma queixa apresentada por uma docente que tinha visto indeferido a mobilidade por doença para prestar apoio imprescindível à enteada, uma cidadã com deficiência que integra o seu agregado familiar nuclear, com o fundamento de esta não ser “descendente em linha direta”.

Um conjunto relevante de queixas apresentadas em 2011 por adjuntos de conservador relativamente à sua situação funcional levou o Provedor de Justiça, em 2012, a recomendar à Ministra da Justiça o reconhecimento de que aqueles trabalhadores são titulares de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, com efeitos desde a entrada em vigor do novo regime de vínculos, carreiras e remunerações, ou seja, desde 1 de janeiro de 2009.⁽¹⁶⁴⁾ Este órgão do Estado recomendou ainda que, caso assim não se entendesse, e independentemente de processo legislativo dirigido à revisão da carreira especial de conservador, fosse aprovada medida legal que fizesse cessar a situação de precariedade laboral em que os adjuntos de conservador se encontravam, prevenindo, por conseguinte, e de forma expressa, a titularidade de um vínculo público por tempo indeterminado, bem como a sujeição às regras de mobilidade aplicáveis aos demais trabalhadores em funções públicas. Embora a então Ministra da Justiça tenha apenas informado que se encontravam em curso diligências no sentido de conseguir resolver a situação «por via legislativa» (o que não chegou a suceder), a posição defendida na recomendação foi recentemente acolhida em Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo⁽¹⁶⁵⁾ e, em 22 de dezembro de 2016, foi aberto um procedimento concursal para ocupação de postos de trabalho de

(163) Cf. n.º 1 do Despacho da Secretária de Estado Adjunta e da Educação n.º 9004-A/2016, publicado no *Diário da República* n.º 133, 2.ª série, 1.º suplemento, de 13 de julho, que estabelece as condições em que os docentes dos ensinos básico e secundário podem requerer a mobilidade por motivo de doença.

(164) Recomendação n.º 4/A e B/2012, de 2 de março de 2012, disponível em: http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_4AB2012.pdf.

(165) Acórdão de 7 de dezembro de 2016, proc. n.º 360/16, consultável em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e-1bb1e680256f8e003ea93170c81565b5320b2d80258089005250ab?OpenDocument>.

conservador de 2.^a e de 3.^a classe, a que os adjuntos de conservador poderão candidatar-se.⁽¹⁶⁶⁾ Assim, será possível, aos adjuntos, o ingresso na carreira de conservador e a ocupação de um dos correspondentes lugares a título permanente e não provisório.



As situações que a seguir se relatam exemplificam alguns casos em que este órgão do Estado decidiu não intervir, uma vez que existem entidades com poderes de fiscalização ou o desvalor jurídico dos atos administrativos praticados justifica a sua participação a outras instâncias.

A apreciação de diversas queixas, apresentadas por opositores a concursos para recrutamento e seleção de técnicos responsáveis pela lecionação de atividades de enriquecimento curricular — promovidos por autarquias locais ou por estabelecimentos de ensino do Ministério da Educação —, evidenciou o recurso frequente a critérios de seleção e de desempate que, por privilegiarem, *v.g.*, a experiência e a formação adquiridas em específicos contextos institucionais ou o local de residência dos candidatos, contendem com o direito de acesso à função pública em condições de igualdade e liberdade (n.º 2 do artigo 47.º da CRP) e não encontram na lei qualquer arrimo. Tendo presente que compete à Inspeção-Geral de Finanças promover a ação inspetiva da atividade dos órgãos e serviços das autarquias locais e à Inspeção-Geral de Educação e Ciência promover o controlo e fiscalização do sistema educativo — podendo esta desenvolver as suas atribuições em articulação e cooperação com serviços de outros ministérios, designadamente com a Inspeção-Geral de Finanças —, foi colocada à consideração destas duas entidades a pertinência de promover uma ação inspetiva conjunta, com vista a clarificar e a harmonizar os limites que devem impor-se às autarquias locais e aos estabelecimentos de ensino na elaboração das regras procedimentais e critérios de seleção adotados neste âmbito.

O Provedor de Justiça recebeu diversas queixas a propósito dos serviços prestados, em especial, por uma plataforma eletrónica de contratação pública. As questões nelas expostas foram levadas ao conhecimento do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., entidade a quem compete, nos termos da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, assegurar a fiscalização da atividade das plataformas eletrónicas.⁽¹⁶⁷⁾ Estavam em causa, em geral, problemas relacionados com o acesso, por parte dos operadores económicos, à plataforma e aos respetivos serviços, com a cobrança de serviços que, nos termos da lei, deveriam ser gratuitamente prestados, bem como com a insuficiência das informações prestadas pela linha de apoio disponibilizada por esta plataforma eletrónica.

(166) Cf. Aviso do Instituto de Registo e Notariado, I.P. n.º 16206/2016, publicado no *Diário da República* n.º 250, 2.ª série, de 30 de dezembro de 2016.

(167) Cf. alínea d), do n.º 2, do artigo 7.º e artigo 78.º e ss. da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto.

No segundo caso, tinha sido solicitada a intervenção do Provedor de Justiça por docentes a quem foi aplicada a sanção prevista na alínea c) do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho⁽¹⁶⁸⁾ — no âmbito do procedimento concursal designado por Bolsa de Contratação de Escola, aberto para satisfação de necessidades letivas no ano escolar de 2015/2016⁽¹⁶⁹⁾ —, por não terem logrado comprovar documentalmente os elementos que fizeram constar da sua candidatura. Apreciada a atuação da DGAE contestada nas queixas, este órgão do Estado concluiu estar em causa a aplicação de sanções administrativas restritivas de um direito fundamental — o de acesso a funções públicas —, sem a observância do conteúdo essencial do direito também fundamental de audiência e de defesa e de outras garantias do direito sancionatório de igual natureza, ínsitas às ideias de Estado de Direito material e de dignidade da pessoa humana. Em consequência, o Provedor de Justiça solicitou, primeiro à Diretora-Geral da Administração Escolar e, em 2016, à Secretária de Estado Adjunta e da Educação, que considerassem nulas as decisões sancionatórias aplicadas aos docentes.⁽¹⁷⁰⁾ Não tendo a Administração extraído as devidas consequências da invalidade dos atos sancionatórios, foram os casos concretos levados ao conhecimento do Ministério Público para que, caso assim se entenda, serem instauradas as competentes ações administrativas especiais.



Os princípios da informalidade e da celeridade que norteiam a atuação deste órgão do Estado⁽¹⁷¹⁾ determinam que algumas das situações que são comunicadas ao Provedor de Justiça sejam resolvidas através de contactos telefónicos ou de correio eletrónico, podendo a sua intervenção traduzir-se no esclarecimento de factos ou do regime jurídico aplicável. Assim sucedeu, por exemplo, no âmbito de um procedimento concursal para recrutamento de trabalhador público, em que havia sido projetado excluir um candidato por alegadamente «não ter demonstrado possuir relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado». Esclarecidas, junto do júri, as dúvidas sobre os documentos apresentados pelo candidato acerca da sua situação jurídica funcional, este veio a ser admitido.⁽¹⁷²⁾

(168) Alterado pelo Decreto-Lei n.º 146/2013, de 22 de outubro, pela Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 83-A/2014, de 23 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 9/2016, de 7 de março, e pela Lei n.º 12/2016, de 28 de abril.

(169) O concurso de Bolsa de Contratação de Escola constituía o processo de seleção dirigido à contratação de docentes para os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas designados por Território Educativos de Intervenção Prioritária e com contrato de autonomia. Por força das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 9/2016, de 7 de março, no Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, o concurso de Bolsa de Contratação de Escola foi eliminado.

(170) *Vide* pp.107-108 e nota 158 do presente relatório.

(171) Cf. n.º 1 do artigo 28.º do EPJ.

(172) Procedimento de queixa Q-1206/16.

Para além disso, não raras vezes, a intervenção informal permite superar entraves de natureza procedimental ou de dificuldades de comunicação entre a Administração e os interessados. Para a resolução dos casos que são apresentados ao Provedor de Justiça é, porém, essencial a boa colaboração das entidades públicas visadas e em tempo útil.



Uma última nota atinente ao cumprimento do dever de colaboração das entidades visadas nos procedimentos com este órgão do Estado. Em 2016, registou-se uma evolução positiva nos casos em que se procurou encontrar estratégias facilitadoras da comunicação, designadamente com a indicação de interlocutores privilegiados e a realização de reuniões regulares, em especial com entidades com competência em matérias referidas em um grande número de queixas, como sejam as que versam sobre questões relacionadas com os docentes.

1.2.5. *Direitos à justiça e à segurança*

Em 2016, a apresentação de queixas sobre diversas questões relativas à administração da justiça e à segurança originou a abertura de 762 procedimentos de queixa. No mesmo período foram arquivados 911 procedimentos.

Refira-se que a instrução dos procedimentos relativos às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira é levada a cabo por assessores que integram esta unidade temática. Não obstante, a análise dos dados será realizada autonomamente.⁽¹⁷³⁾

Seguidamente, apresentam-se no quadro *infra* as matérias dos procedimentos de queixa abertos nesta unidade temática, no ano de 2016, sem prejuízo de uma análise mais detalhada tendo presente a repartição da tipologia de matérias.

Quadro 16

Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 5

Administração da justiça	479
Atrasos judiciais	358
Magistratura judicial	199
Ministério Público	22
Secretaria judicial	5
Agentes de execução	95

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

Peritos	3
Administradores da insolvência	14
Segurança Social / Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	2
Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P.	1
Balcão Nacional de Injunções	5
Julgados de Paz	2
Outros atrasos judiciais	10
Outros problemas administrativos da justiça	19
Proteção de Crianças e Jovens em Perigo	4
Programas Especiais de Segurança	0
Proteção às Vítimas de Crimes	0
Garantia de alimentos devidos a menores	1
Registo criminal e de contumazes	1
Custas processuais	4
Outros problemas administrativos	9
Acesso ao direito	61
Deontologia dos advogados	26
Deontologia dos solicitadores e agentes de execução	6
Organização e infraestruturas judiciais	0
Cooperação judiciária internacional	0
Decisão judicial	1
Outros problemas da administração da justiça	8
Segurança interna	43
Atuação policial	22
Omissão de intervenção policial	6
Armas e explosivos	11
Outros problemas de segurança interna	4
Assuntos rodoviários	133
Sinalização e ordenamento rodoviário	17
Contraordenações rodoviárias	57
Cartas e escolas de condução	33
Outros assuntos rodoviários	26
Registos e notariado	84
Registos	38
Notariado	10

Cartão de Cidadão	26
Outros problemas de registos e notariado	10
Outras matérias	23
Total	762

Em linha de continuidade com os anos anteriores, mantêm-se a preponderância dos procedimentos de queixa relativos à administração da justiça que, no ano de 2016, correspondem a 63% das solicitações feitas a este órgão do Estado, no tocante a esta unidade temática. Tais procedimentos envolvem questões de atrasos judiciais e que, por essa razão, a intervenção do Provedor de Justiça é feita junto dos Conselhos Superiores da Magistratura e dos Tribunais Administrativos e Fiscais (199), bem como do Conselho Superior do Ministério Público (22)⁽¹⁷⁴⁾. É ainda de relevar o número de procedimentos de queixa quanto à atuação de auxiliares da justiça, a saber agentes de execução (95) e administradores de insolvência (14).

Sublinha-se que a matéria de acesso ao direito e aos tribunais apresenta, também, um número assinalável de procedimentos de queixa (61, o que representa um aumento de 5% face ao ano anterior), correspondendo a 8% do total. Foram ainda abertos 26 procedimentos de queixa relativos a matéria de deontologia dos advogados, o que motivou diligências junto dos Conselhos de Deontologia da Ordem dos Advogados portugueses.

As questões relativas aos assuntos rodoviários ocupam o segundo lugar (133), correspondendo a 18% do total de procedimentos abertos, no ano de 2016, nesta unidade temática. Neste grupo incluem-se as questões atinentes aos processos contraordenacionais (57), seguindo-se as questões relativas a cartas e escolas de condução (33) e, finalmente, a atuação, ou a ausência desta, das entidades responsáveis em matéria de sinalização e ordenamento rodoviário (17).

Em sede de registos e de notariado foram abertos 84 procedimentos de queixa (o que representa um aumento de 5% face ao ano anterior), dos quais 38 correspondem a intervenções em matéria registral e, apenas, 10 versaram sobre a atuação dos cartórios notariais.

No tocante às questões sobre segurança interna foram abertos 43 procedimentos de queixa, estando aqui em causa quer a atuação policial por ação (22) ou omissão (6), a atividade no âmbito da aplicação do regime jurídico das armas e suas munições (11) e outros problemas de segurança interna com o valor residual de quatro procedimentos.

Quanto às entidades visadas nos procedimentos de queixa, para além das intervenções que, em matéria de administração de justiça, são realizadas junto dos respetivos Conselhos Superiores, foram também visadas, no ano em análise, a PSP e a GNR, mas também a Polícia Judiciária (PJ) e as polícias municipais. Refira-se ainda que, em sede de direito rodoviário, o IMT foi visado em 53 procedimentos de queixa e a Autoridade Nacional de

(174) Cf. n.º 3 do artigo 22.º do EPJ.

Segurança Rodoviária em 49. De igual modo, foram entidades visadas as empresas municipais como a ECALMA, de Almada, ou a EMEL, de Lisboa.

Tendo como referência as decisões finais de arquivamento de procedimentos tomadas, no ano de 2016, sublinha-se a formulação de duas recomendações⁽¹⁷⁵⁾ em matéria de direito estradal e 10 chamadas de atenção.

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

a) Em 45% das situações apreciadas, foi feita a reparação da ilegalidade ou injustiça no decurso da instrução;

b) Em 35% das situações, a instrução não conduziu ao acolhimento das pretensões dos queixosos;

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

d) Em 7% das situações, houve desistência de queixa;

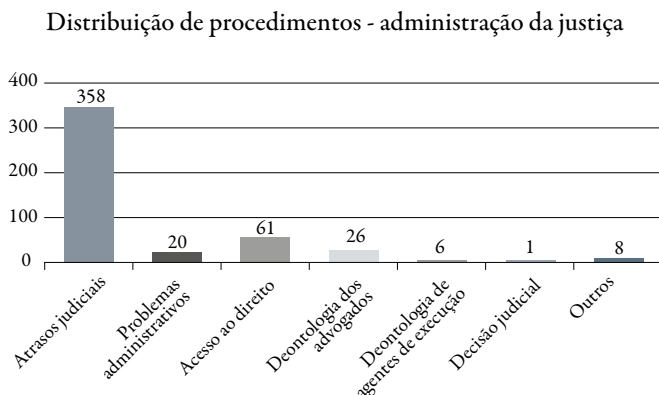
e) Em 4% das situações, pese embora se considerasse assistir razão aos queixosos, não foi possível, de imediato, obter da entidade visada a alteração ou resolução da questão objeto de queixa.

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

Administração da justiça

A matéria da administração da justiça compreende os segmentos que se enunciam: atrasos judiciais, acesso ao direito, deontologia dos advogados e dos agentes de execução e outros problemas administrativos da justiça.

Gráfico XXIII



(175) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 159-171.

Como já foi anteriormente mencionado, a matéria dos atrasos judiciais é aquela que maior expressão numérica apresenta (358), no tocante à administração da justiça, que envolve a cooperação com os Conselhos Superiores da Magistratura (152), dos Tribunais Administrativos e Fiscais (47) e do Ministério Público (22), a qual é indispensável para o pontual acompanhamento das situações em análise.

Para ilustrar a intervenção do Provedor de Justiça, far-se-á alusão a alguns casos concretos. Refira-se, pois, a atuação deste órgão do Estado, junto da Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), por ter sido apresentada uma queixa, na qual se contestava a obrigatoriedade, sob cominação de recusa do requerimento, de indicação do NIF do executado nas ações executivas, que devem ser instauradas através do programa *Citius*. No âmbito da instrução do respetivo procedimento de queixa, a DGAJ avançou uma solução: a de o interessado poder, eventualmente, lançar mão do «justo impedimento» a que alude a primeira parte do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria 282/2013, de 29 de agosto, procedendo à entrega do requerimento em suporte físico. Esta entrega seria acompanhada de fundamentação sobre a impossibilidade de apresentação por via eletrónica por falta de NIF do executado, bem como sobre a impossibilidade de o obter, de modo a obstar à recusa imediata, levando, assim, a questão à apreciação do juiz de direito.

Também a propósito da questão das pendências na 1.ª secção de Trabalho da Instância Central de Loures, ouviu-se aquela entidade que, neste caso, recordando ainda as restrições de índole orçamental, informou que a equipa de recuperação processual da DGAJ já havia calendarizado, para o segundo semestre do ano de 2016, o apoio à elaboração de conta dos cerca de 1200 processos, em cumprimento do plano de atividades aprovado. Em face do exposto, sinalizado o atraso e tomadas as medidas com vista a ultrapassar a demora verificada nos processos da secção em apreço, deu-se por concluída a intervenção deste órgão do Estado.

Uma outra situação que mereceu apreciação por parte do Provedor de Justiça foi a de uma queixa apresentada por um recluso, na qual era defendido que a sua audição no âmbito do processo de liberdade condicional⁽¹⁷⁶⁾ deveria ser gravada, a fim de reforçar os meios de defesa. Elucidou-se o queixoso, aludindo a que, sempre que o contrário não resulte do CEPMPL, ao processo no Tribunal de Execução das Penas são «correspondentemente aplicáveis as disposições do Código do Processo Penal» (artigo 154.º do CEPMPL). Das normas aplicáveis resulta que a lei assegura uma adequada documentação da audiência do procedimento de concessão de liberdade condicional, designadamente no tocante às provas produzidas oralmente, não impondo o seu registo fonográfico ou vídeo,

(176) Vide artigos 155.º e 176.º do Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (CEPMPL), publicado em anexo à Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, e alterado pela Lei n.º 40/2010, de 3 de setembro e pela Lei n.º 21/2013, de 21 de fevereiro.

embora também o não proíba (*vide* artigo 99.º, n.º 1 do artigo 101.º e n.º 1 do artigo 364.º do Código do Processo Penal).

Já em sede das regras relativas ao acesso ao direito houve lugar a intervenção do Provedor de Justiça junto da Direção-Geral da Política de Justiça. O Provedor de Justiça – considerando que o valor da causa comporta reflexos diretos no montante da taxa de justiça inicial e da taxa de justiça subsequente e, em necessária decorrência, no número de prestações a liquidar pelo beneficiário de proteção jurídica, na modalidade de pagamento faseado de taxa de justiça – sugeriu que fosse apurado se o contributo suportado pelo beneficiário (nos termos do anexo à Lei n.º 34/2004, de 29 de julho) deve ou não prolongar-se por período de tempo mais ou menos alargado, em sede de pagamento prestacional, não se revelando suficiente, para o efeito, a invocação das cláusulas de salvaguarda do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, e artigo 13.º da Portaria n.º 1085-A/2004, de 31 de agosto. Assim, por um lado, não são exigíveis as prestações que se vençam após o decurso de quatro anos desde o trânsito em julgado da decisão final da causa, circunstância aplicável a qualquer situação de apoio judiciário na modalidade de pagamento faseado, sem ponderar o montante global das custas em função do valor da causa. Por outro lado, o beneficiário titula a faculdade de requerer a suspensão do pagamento faseado sempre que o somatório de prestações pagas for superior a quatro vezes o valor da taxa de justiça inicial, prerrogativa que, contudo, contabiliza apenas o valor das custas de parte que sejam devidas a final, sem atender à repercussão negativa que o pagamento das ulteriores prestações possa ter na capacidade económica do interessado.⁽¹⁷⁷⁾

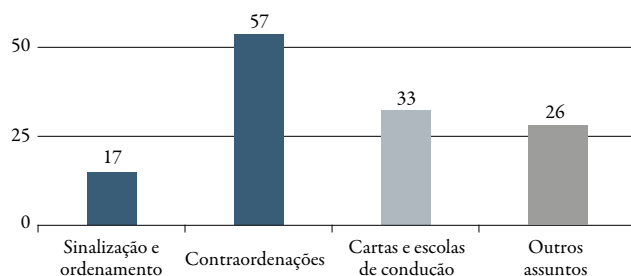
O número de procedimentos de queixa relativos ao atraso na apreciação dos procedimentos disciplinares por parte dos Conselhos de Deontologia da Ordem dos Advogados portugueses apresentou uma ligeira subida face ao ano de 2015 (de 24 para 26). Ainda em matéria disciplinar, foram seis os procedimentos de queixa atinentes à atuação de agentes de execução.

Assuntos rodoviários

Como acima se referiu e se demonstra no gráfico *infra*, em 2016, foram instruídos 133 procedimentos de queixa relativos a problemas, por ordem decrescente, decorrentes da instauração de processo relativos a contraordenações rodoviárias (57), da emissão ou renovação de cartas de condução ou a atuação de escolas de condução (33), da sinalização e ordenamento rodoviário (17) e, por fim, 26 procedimentos de queixa sobre questões integradas na categoria «outros assuntos rodoviários».

(177) Veja-se a síntese do procedimento de queixa Q-2343/16, em *Tomadas de Posição 2016*, pp. 178-182.

Distribuição de procedimentos - assuntos rodoviários



Neste âmbito temático, o Provedor de Justiça emitiu duas recomendações (n.º 2/A/2016⁽¹⁷⁸⁾ e n.º 3/A/2016⁽¹⁷⁹⁾) em que foram entidades visadas, respetivamente, o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e o Diretor Nacional da PSP. O procedimento de queixa, que culminou com as referidas tomadas de posição, versava sobre o atraso na intervenção das forças policiais, na sequência do estacionamento indevido de veículo de combustão em terminal de abastecimento de viaturas elétricas. A instrução realizada permitiu concluir que: *i)* a questão da remoção de veículos indevidamente estacionados em terminais de abastecimento de viaturas elétricas, inicialmente motivo de discórdia, se encontra legitimada pela correta utilização, naquelas localizações, da sinalização legalmente prevista; *ii)* a verificação dos excessivos tempos de resposta, envolvendo o processo de remoção de viaturas na cidade de Lisboa (sobretudo quando estejam em questão meios humanos afetados à PSP e Polícia Municipal). Neste contexto, afigurou-se impraticável que o particular que formaliza a queixa se veja forçado a permanecer no local por períodos excessivamente longos e sem que seja acautelada a reintegração da legalidade.

O Provedor de Justiça recomendou não só a regulação do estacionamento, através de aposição da adequada sinalização, mas também a realização do registo de todos os pontos ativos de abastecimento de viaturas elétricas no concelho de Lisboa, reforçando, por este modo, a capacidade de resposta das entidades fiscalizadoras. Mais considerou ser necessária uma atuação coordenada entre as principais entidades que regulam e fiscalizam o estacionamento na área concelhia, revela-se, por isso, premente a articulação conjunta da PSP, da EMEL e da Polícia Municipal, nas situações de estacionamento indevido em locais revestidos de especial perigosidade ou envolvendo grave perturbação para o trânsito. Em face do exposto, o Provedor de Justiça recomendou ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa que fossem tomadas providências no sentido de determinar a sinalização para

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

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

o estacionamento de veículos em todos os pontos de abastecimento de viaturas elétricas no concelho de Lisboa, assim como a realização de inventário dos terminais na cidade, em conformidade com o disposto no regime jurídico da mobilidade elétrica. Ademais, o Provedor de Justiça recomendou ao Diretor Nacional da PSP que, em regime de articulação com a EMEL, Polícia Municipal e Câmara Municipal de Lisboa, fosse definido procedimento de atuação que assegurasse a imediata comparência de membro de órgão de polícia no local onde houvesse sido sinalizado o estacionamento indevido especialmente perigoso ou com grave perturbação para o trânsito. Estas tomadas de posição foram acatadas.

No que respeita aos procedimentos de queixa relativos a processos de contraordenação rodoviária, as questões neles apreciadas prenderam-se com a legibilidade da informação contante dos respetivos autos.⁽¹⁸⁰⁾

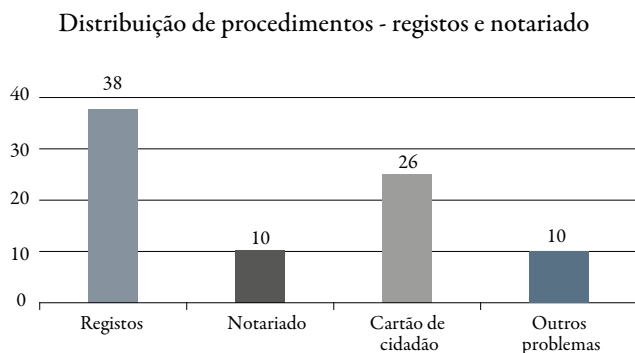
Em uma outra situação, o Provedor de Justiça assinalou, junto da entidade visada – a Direção Regional do Norte de Mobilidade e Transportes –, a razoabilidade de reservar, diariamente, um número diminuto de senhas para os casos de atendimento prioritário (no caso por deficiência motora), para evitar casos de recusa de atendimento por inexistência das mesmas. Tendo em conta a posição há muito defendida pelo Provedor de Justiça⁽¹⁸¹⁾, foi dirigida chamada de atenção à entidade visada no sentido de dar cumprimento à Orientação Técnica n.º 02/DGAP/2006, de 28 de abril de 2006, a qual fora emitida na sequência de uma anterior tomada de posição do Provedor de Justiça.

Este órgão do Estado alertou ainda o IMT para duas outras situações: a necessidade de, sem exceção, ser garantida a resposta às reclamações apresentadas no respetivo livro e a conveniência de recordar que, sempre que possível, os autos de notícia contraordenacionais devem mencionar, em observância do disposto na alínea a), n.º 1, do artigo 170.º do CE, a identificação de, pelo menos, uma testemunha que possa depor sobre os factos.

(180) Veja-se, a este propósito, e com vista à uniformização dos autos, o Despacho do Presidente da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária n.º 7103/2016, de 20 de maio, publicado no *Diário da República* n.º 104, 2.ª série, de 31 de maio.

(181) Importa salientar que, já anteriormente, o Provedor de Justiça tomou posição sobre a afixação de avisos, contendo o essencial das normas sobre o atendimento preferencial ou prioritário, bem como a existência de balcões, filas ou senhas especiais para estes casos, assim permitindo uma prévia orientação dos utentes e a prevenção de situações de conflito no momento do atendimento posição essa acolhida pela DGAEP, através da Orientação Técnica n.º 02/DGAP/2006, de 28 de abril de 2006. Cf. nota divulgada no sítio institucional do Provedor de Justiça <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=69>

Gráfico XXV



Como resulta do gráfico *supra*, foram abertos 38 procedimentos de queixa relativos a diversas questões atinentes à matéria de registo. Merecem, contudo, especial referência as questões sobre o cartão de cidadão e que originaram a abertura de 26 procedimentos de queixa – grupo que ocupa o segundo lugar naquelas temáticas –, uma vez que continuam a registar-se queixas decorrentes da retenção ou da extração de fotocópia indevida do cartão de cidadão, por parte de entidades públicas e privadas.⁽¹⁸²⁾ Uma outra situação, esporádica, mas ainda assim recorrente, foi a dos cidadãos que contestavam a obrigatoriedade de indicação de uma morada para obtenção do cartão de cidadão. Em um caso concreto, era defendida a suficiência de indicação de apartado postal.

Sublinhou-se, porém, que ainda que o cartão de cidadão cumpra, primacialmente, uma função de identificação civil, não deixa de se revestir de uma importância transversal a várias entidades públicas, em moldes que exigem particulares cautelas na recolha e no preenchimento dos elementos que o integram, com especial destaque para a morada, dado que a mesma assumirá papel fulcral na comunicação entre os serviços do Estado e da Administração Pública e o titular daquele documento.

Nesta matéria, a lei que regula a emissão e a utilização do cartão de cidadão estabelece que «a morada é o endereço postal físico, livremente indicado pelo cidadão, correspondente ao local de residência onde pode ser regularmente contactado.»⁽¹⁸³⁾ Assim sendo, em bom rigor, o apartado não corresponde ao local de residência. De facto, tendo o mesmo por finalidade o depósito de correspondência, não integra o conceito de residência, comumente entendida como o lugar que serve de base de vida a uma pessoa

(182) Esta situação foi já objeto de interpelação ao Governo por parte deste órgão do Estado, havendo o compromisso de que a situação será ponderada em próxima alteração legislativa do regime daquele documento identificativo.

(183) Cf. n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, na sua redação atual.

singular, onde a mesma pode ser encontrada. O Instituto dos Registos e Notariado (IRN) informou ser aceite a morada de instituição de apoio, nas situações em que o titular do documento de identificação em causa não tenha residência fixa e esteja a ser acompanhado por aquela mesma entidade.

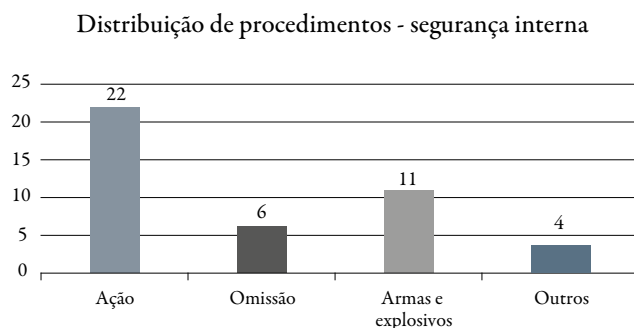
Também objeto de várias queixas foram as questões relativas à grafia do nome, tanto quanto à necessidade de que a mesma seja conforme aos registos de nascimento, como quanto à necessidade de recurso ao mecanismo do artigo 103.º do Código do Registo Civil (intervenção do IRN, por intermédio da Conservatória dos Registos Centrais). No âmbito da instrução procedimental, este órgão do Estado concluiu que, nesta matéria, a atuação da administração não era merecedora de censura.

No que respeita à matéria de registo automóvel, continuam a ser suscitadas questões, ainda que com caráter residual, sobre a exigência de pagamento de Imposto Único de Circulação (IUC) perante o não cancelamento da matrícula do veículo. Foi, de igual modo, contestado o custo de atos de registo.

No âmbito de um procedimento em que era reclamado o agravamento do custo de um ato de registo, não foi reconhecida razão ao queixoso, uma vez que tal agravamento tem fundamento legal. Não obstante, no âmbito da instrução daquele procedimento, este órgão do Estado verificou que os serviços não discriminavam os valores cobrados na fatura emitida. Na sequência da intervenção do Provedor de Justiça junto do IRN, a atuação administrativa veio a ser alterada no sentido de o comprovativo de pedido de registo, com valor de recibo, passar a ser emitido com a discriminação da conta de emolumentos cobrados, com a especificação de todas as verbas que a compõem, por referência à respetiva regulamentação, com indicação da importância devida.⁽¹⁸⁴⁾

Segurança Interna

Gráfico XXVI



(184) *Tomadas de Posição 2016*, pp. 171-172.

No domínio da segurança interna, e como resulta do gráfico *supra*, a atuação (22) ou a omissão (6) das forças policiais desencadeou também a intervenção deste órgão do Estado. As situações mais frequentes prendem-se com o atendimento ou a atenção dispensados às solicitações dos cidadãos.⁽¹⁸⁵⁾ Sempre que esteja em causa uma conduta suscetível de integrar a prática de uma infração disciplinar e o respetivo procedimento esteja a ser objeto de instrução pela Inspeção-Geral da Administração Interna, o Provedor de Justiça procede ao acompanhamento da situação. Refira-se, exemplificativamente, o caso em que haviam sido formuladas reservas à atuação dos agentes policiais em uma intervenção relativa a ruído produzido por cães. Realizadas as diligências instrutórias, e não tendo justificado a realização de inquirições adicionais, pelo recorte factual da situação, o Provedor de Justiça, ainda assim, assinalou que «os membros das forças de segurança devem comportar-se de maneira a preservar a confiança, a consideração e o prestígio inerentes à função policial, tratando com cortesia e correção todos os cidadãos, nacionais, estrangeiros ou apátridas, promovendo a convivencialidade e prestando todo o auxílio, informação ou esclarecimento que lhes for solicitado, no domínio das suas competências».⁽¹⁸⁶⁾

Em um procedimento concluído no ano a que respeita o presente relatório contestava-se, por seu turno, a atuação do SEF por ter realizado, no mesmo dia e à mesma cidade, duas operações de controlo, aquando da sua saída e reentrada em território nacional. Não obstante o referido controlo ter fundamento legal válido – uma vez que o processo no âmbito do qual ocorreram as referidas operações não se encontrava extinto – e, do mesmo modo, a informalidade da atuação do SEF assegurar que as viagens fossem realizadas com normalidade, o Provedor de Justiça assinalou, junto daquela entidade, que o incómodo causado por aquela duplicação poderia ter sido evitado com a rápida e boa inserção dos dados na respetiva base de dados, porquanto nos documentos de viagem já constaria a data de regresso.

Ainda neste domínio da segurança interna, continuam a suscitar pedidos de intervenção deste órgão do Estado as reservas manifestadas quanto à aplicação do regime jurídico das armas e suas munições (11), mormente no que ao pagamento de taxas diz respeito, em especial quando está em causa a substituição de documentos administrativo, sendo, porém certo, que estamos perante atividade carecida de autorização prévia.

Neste âmbito, em um caso concreto, houve oportunidade de sublinhar que a CRP não consagra um direito ao uso e porte de arma. Seguindo-se a jurisprudência do Tribunal Constitucional, referiu-se que «não existe um direito constitucional ao uso e porte de armas, sem excetuar as de caça, independentemente de condicionamentos, entre eles os ditados pelo interesse público em evitar os perigos inerentes, o qual pode ser acautelado

(185) Veja-se, a título de exemplo, *Tomadas de Posição 2016*, pp. 175-178.

(186) *Vide* n.º 2 do artigo 7.º do Código Deontológico do Serviço Policial, publicitado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de fevereiro, publicada no *Diário da República* n.º 50, 1.ª série-B, de 28 de fevereiro.

através da concessão de licenças e da retirada delas», sendo que «é legítimo afirmar que a licença visa excluir a ilicitude de um acto que é genericamente proibido» (*vide* Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1010/96). A queixa não mereceu provimento.

Refira-se, ainda, uma outra situação que foi objeto de apreciação⁽¹⁸⁷⁾ por este órgão do Estado, a qual se prendia com o não carregamento atempado dos dados identificativos da queixosa no sistema informático da PSP que havia perdido a sua carteira. Esta carteira, porém, fora encontrada antes mesmo da apresentação de queixa do respetivo extravio. Não obstante, por lapso do elemento policial, não foram inseridos os dados identificativos da queixosa no expediente relativo à recuperação da carteira. Tal circunstância impossibilitou a sua entrega imediata à queixosa, o que somente veio a ocorrer meses depois. A instrução do procedimento aberto neste órgão do Estado permitiu concluir ter-se tratado de lapso dos serviços. Ainda assim, a PSP comunicou ao Provedor de Justiça de que seriam melhorados os procedimentos a fim de evitar a repetição da situação.



Boas práticas e apreciação final

As questões colocadas pelos cidadãos, nos diferentes temas tratados por esta unidade temática, foram objeto de instrução, no âmbito da qual foi possível contar com a colaboração das entidades visadas, as quais prestaram os pertinentes esclarecimentos, e, quando justificado, acolheram as tomadas de posição do Provedor de Justiça, alterando atuações procedimentais com vista a corrigir ou a melhorar a atividade administrativa nas áreas da justiça, da segurança interna e em matéria rodoviária.

Sublinha-se, de um jeito particular, a boa cooperação institucional entre o Provedor de Justiça e o Conselho Superior de Magistratura. De igual modo, assinala-se a profícua colaboração prestada pelo IRN, em resposta às solicitações que lhe foram dirigidas.

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

Esta unidade temática procede ao tratamento dos procedimentos de queixa e das iniciativas tomadas que incidam sobre questões relativas aos direitos à saúde, à educação, ao direito dos estrangeiros, ao vínculo da nacionalidade e ao sistema penitenciário. Refira-se que as duas questões primeiramente elencadas são tratadas na perspetiva dos utentes de tais serviços públicos. São também apreciadas as solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça para que exerça as suas competências de iniciativa de fiscalização abstrata sucessiva da

(187) *Tomadas de Posição 2016*, pp. 175-176.

constitucionalidade ou da legalidade de normas junto do Tribunal Constitucional, assim como de verificação da inconstitucionalidade por omissão. De igual modo, e de forma subsidiária em relação às demais unidades temáticas, são ainda tratadas outras questões que integram o catálogo dos direitos, liberdades e garantias, designadamente o acesso à informação, a proteção de dados e a liberdade de acesso e de exercício de profissão.

No quadro que se segue, apresentam-se os dados relativos à distribuição temática dos procedimentos instruídos, nesta unidade temática, no ano a que respeita o presente relatório.

Quadro 17

Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 6

Assuntos político-constitucionais	14
Ciência	9
Comunicação social	9
Direitos, liberdades e garantias	58
Educação	242
Pré-escolar	22
1.º ciclo do ensino básico	44
2.º e 3.º ciclos do ensino básico	39
Ensino secundário	28
Ensino superior	95
Diversos	14
Direito dos estrangeiros	191
Atrasos	140
Substância	43
Outros	8
Fiscalização da constitucionalidade	29
Nacionalidade	93
Atrasos	69
Substância	24
Outros	0
Assuntos penitenciários	178
Alimentação	7
Alojamento	7
Correspondência / telefone	6
Flexibilização	6

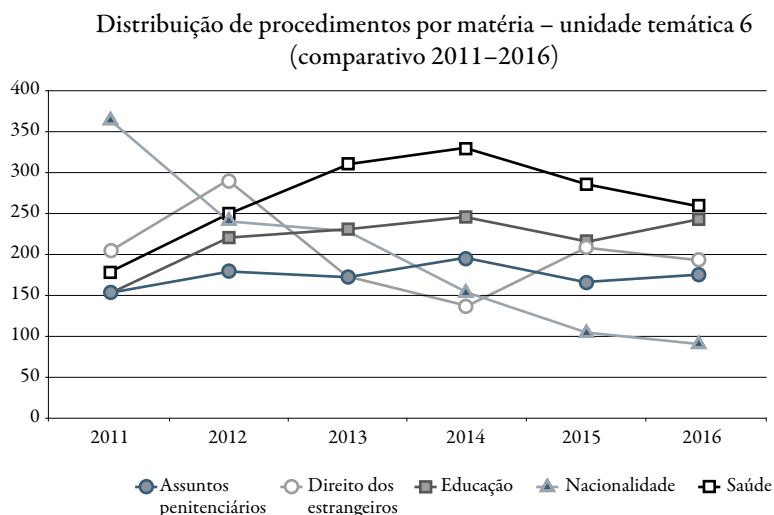
Ocupação	7
Organização do estabelecimento prisional	9
Saúde	34
Segurança e disciplina	29
Transferência	27
Violência	14
Visitas	13
Outros	19
Saúde	257
Serviço nacional de saúde	31
Taxas moderadoras	36
Subsistemas	65
Prestação de cuidados	39
Instalações	1
Socorro e transporte de doentes	10
Procedimentos administrativos	32
Fiscalização e regulação	15
Medicamentos	18
Outros	8
Diversos	8
Total	1088

No conjunto, os procedimentos abertos – nos quais se incluem cinco procedimentos abertos por iniciativa do Provedor de Justiça⁽¹⁸⁸⁾ – sobre estas matérias mantiveram o quantitativo globalmente observado no ano anterior, com pequena descida, em trinta unidades. Como resulta do gráfico *infra*, as variações mais significativas ocorreram, em termos proporcionais em cerca de 10%, em movimento ascendente nas questões sobre educação e, em sentido inverso, nas matérias sobre saúde (que, ainda assim, mantém a predominância desde o ano de 2013), nacionalidade e direito dos estrangeiros.

(188) Tais procedimentos de iniciativa própria incidem sobre: *i*) aferição da constitucionalidade de algumas normas do Regulamento do PDM de Lisboa, designadamente no tocante à ausência de critérios supletivos a observar caso o projeto seja declarado de exceção importância para a cidade e, por conseguinte, se afastam os critérios de construção definidos no PDM; *ii*) averiguação da existência de constrangimentos registados em alguns hospitais na dispensa de medicamentos (antirretrovirais) para um período mínimo de 90 dias; *iii*) verificação do acesso de terceiros a dados de cidadãos portugueses emigrantes inscritos na rede de postos consulares nacionais; *iv*) análise da situação da alimentação fornecida nos estabelecimentos prisionais; *v*) aferição do modo de realização das visitas aos reclusos que se encontrem em regime de segurança.

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

Gráfico XXVII



Foram arquivados, durante o ano de 2016, 1000 procedimentos, assim distribuídos quanto ao respetivo fundamento:

- Em 425 casos concluiu-se pela procedência, total ou parcial, da pretensão do queixoso, obtendo-se satisfação da mesma;
- Em 340 casos não se concordou, posto que parcialmente, com a pretensão do queixoso;
- Em 152 casos encaminhou-se o queixoso para o meio apropriado à defesa dos seus interesses, sem se formular exato juízo sobre a sua atendibilidade, ou prestaram-se os esclarecimentos necessários a uma correta compreensão da situação objeto de queixa;
- Em 51 casos, na inviabilidade de outra atuação, concluiu-se pela formulação de chamada de atenção à entidade visada;
- Em 26 casos ocorreu desistência expressa ou tácita do queixoso;⁽¹⁸⁹⁾
- Em 6 casos, reconhecendo-se a razoabilidade, total ou parcial da queixa, não se alcançou esse reconhecimento pela entidade visada.

(189) Para este número anormalmente alto, face a anos anteriores, contribuiu essencialmente o recebimento, ainda em 2015, de diversas queixas, incompletamente fundamentadas, respeitantes a processos de concessão de autorização de residência para atividade de investimento, sem que fossem respondidos os pedidos de aperfeiçoamento formulados.

Seguindo a tendência verificada no ano anterior, ocorreu uma nova descida no número de procedimentos de queixa abertos (29 em 2016 face a 44 em 2015), por meio dos quais e de modo direto, os cidadãos solicitavam ao Provedor de Justiça o eventual exercício do poder de iniciativa de processos de fiscalização ou de verificação da constitucionalidade, regressando ao mesmo patamar registado em 2008, após cinco anos de forte crescimento e um outro de estabilização. Face a anos anteriores, foi mais diversa a fundamentação invocada, quase desaparecendo a violação do princípio da confiança, temática forte em tempos recentes, mas com significativas invocações do princípio da igualdade e de vícios orgânico-formais, neste caso muito associadas a questões tributárias.

Todavia, durante o ano de 2016, o Provedor de Justiça apresentou ao Tribunal Constitucional três requerimentos de fiscalização da constitucionalidade de normas, todos ainda sem decisão no final daquele mesmo ano.

Assim, o Provedor de Justiça solicitou a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade da norma constante da alínea f), do n.º 4, do artigo 94.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário). Esta norma previa a possibilidade de, por proposta do presidente do tribunal, o Conselho Superior da Magistratura proceder à «reafetação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outra secção da mesma comarca ou a afetação de processos, para tramitação e decisão, a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços». Este órgão do Estado considerou que a referida norma violava o princípio do juiz natural, o direito a um processo equitativo, o princípio da inamovibilidade dos juízes e o princípio da independência dos tribunais, acolhidos no n.º 9 do artigo 32.º, no n.º 4 do artigo 20.º, no n.º 1 do artigo 216.º e no artigo 203.º, todos da CRP.⁽¹⁹⁰⁾ A mencionada norma foi entretanto alterada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, utilizando a iniciativa na sua origem linha argumentativa consistente com a fundamentação do requerimento em apreço.⁽¹⁹¹⁾

Foi ainda requerida, em 2016, a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade da norma constante da alínea d), do n.º 1, do artigo 22.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, bem como, por remissão, dos n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo, por violação do n.º 4 do artigo 30.º e do artigo 47.º ambos da CRP, isto ao condicionarem a concessão de licença ou de autorização para o exercício da atividade de segurança privada à inexistência de condenação transitada em julgado pela prática de crime doloso.⁽¹⁹²⁾

(190) Esta iniciativa pode ser consultada em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=46&idi=16106>

(191) *Vide* Proposta de Lei n.º 30/XIII, no n.º VII da sua exposição de motivos.

(192) Esta iniciativa pode ser consultada em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=46&idi=16444>

Refira-se, outrossim, que, no seguimento de diversas queixas – na maioria nem compreendendo nem alegando a dimensão constitucional da questão –, foi igualmente requerida a fiscalização abstrata sucessiva das normas constantes da alínea *b*), do n.º 1, bem como dos n.ºs 3 e 4, quanto a este último, na parte em que remete para aquelas normas, todas do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro (Regime dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais ao serviço de entidades empregadoras públicas), na redação dada pelo artigo 6.º da Lei n.º 11/2014, de 6 de março. O Provedor de Justiça entendeu que as mencionadas normas, ao limitarem o ressarcimento dos danos em um âmbito aliás não inteiramente coincidente com o que a epígrafe do diploma faria supor, violam o direito fundamental dos trabalhadores à justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional, e o princípio da igualdade, acolhidos, respetivamente, na alínea *f*), do n.º 1, do artigo 59.º e no artigo 13.º, ambos da CRP.⁽¹⁹³⁾

De entre os casos em que se entendeu não ser de tomar a iniciativa peticionada, exemplifica-se a queixa na qual eram suscitadas dúvidas quanto à conformidade constitucional do novo Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho. Ponderado o sentido da jurisprudência do Tribunal Constitucional nesta matéria, relevando do direito à segurança social e com incidência sobre o princípio da proteção da confiança, não procederam as alegações de inconstitucionalidade, por motivação que foi dada a conhecer aos queixosos, todavia sem prejuízo da iniciativa que, em outro patamar, tinha sido tomada pelo Provedor de Justiça junto do Governo, para melhoramento daquele regime.⁽¹⁹⁴⁾

De igual modo, em queixa que se fundamentava em parâmetros de constitucionalidade, o Provedor de Justiça entendeu dirigir-se à Ministra da Administração Interna a respeito das soluções contidas no Regulamento Disciplinar da PSP vigente, respeitantes à sujeição dos aposentados ao poder disciplinar, à aplicação automática de medidas cautelares e ao regime da reabilitação. Em resposta, foi transmitido por este membro do Governo o acolhimento favorável, no seu cerne, das observações ali tecidas, no quadro da elaboração da proposta de lei que visa aprovar novo estatuto disciplinar da PSP.⁽¹⁹⁵⁾

Nacionalidade

Persistiu a tendência, firme e contínua, de diminuição no número de procedimentos de queixa a propósito de questões relacionadas com a nacionalidade portuguesa, embora de forma muito mais suave. Recordando a quebra de 31% verificada em 2015 face ao ano anterior, no ano de 2016 registou-se nova descida, de 13%, correspondente a menos 13.

(193) Esta iniciativa pode ser consultada em <http://www.provedor-jus.pt/site/public/?idc=46&idi=16664>

(194) No âmbito do procedimento de queixa Q-4114/15.

(195) No âmbito dos procedimentos de queixa Q-7848/13 e Q-5842/14.

Este movimento assentou, na totalidade, na descida do número de queixas alegando atraso administrativo, mantendo-se o número de situações substantivas em que existia desacordo com a decisão tomada pelos serviços públicos competentes.

Se em 2015 se mencionou o quase desaparecimento de queixas respeitantes a pessoas oriundas do ex-Estado Português da Índia, em 2016 essa qualificação deve ser tomada literalmente, computando-se o número de queixas em escassas unidades.

Em contrapartida, foram recebidas diversas queixas respeitantes à ausência de regulamentação da nova redação dada à alínea d), do n.º 1, e ao n.º 3 do artigo 1.º da Lei da Nacionalidade, por via da Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, em alguns casos adicionalmente suscitando questões relacionadas com a própria solução em esse lugar consagrada para os netos de portugueses.

Sublinha-se que o número de queixas respeitantes a processos de naturalização se manteve relevante, crescendo as situações substantivas colocadas à consideração do Provedor de Justiça, seja quanto à verificação dos requisitos previstos nas diversas tipologias enunciadas no artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, seja quanto ao delineamento dos casos de dispensa aí mencionados.

Foram raras as queixas apresentadas no interesse de crianças nascidas em Portugal, pretendendo beneficiar da cláusula de prevenção da apatridia, constante da alínea g), do n.º 1, da Lei da Nacionalidade. Posto que em número escasso, retira-se das mesmas uma linha interpretativa que pretende fazer operar a causa de atribuição em apreço, afinal, da simples vontade dos pais, neste caso recusando tomar as providências para que, de acordo com a lei nacional, seja reconhecida a respetiva cidadania ao seu descendente. Com as dificuldades inerentes ao conhecimento das mais diversas ordens jurídicas estrangeiras, tem sido defendido que só perante a prova da inviabilidade jurídica da atribuição da nacionalidade pelo(s) Estado(s) de origem dos pais, não excluindo situações fáticas limite, será viável considerar preenchida a previsão daquela norma.

A atuação deste órgão do Estado continuou a pautar-se pelo contacto desburocratizado com as entidades mais frequentemente visadas: a Conservatória dos Registos Centrais e a Conservatória do Registo Civil de Lisboa. Importa assinalar a muito menor necessidade de contacto, na matéria aqui em apreço, com o SEF, podendo tal indiciar uma melhoria no seu funcionamento, *in casu* a prestação mais rápida das respostas solicitadas pelos serviços de registo civil.

Após o franco crescimento registado no ano anterior⁽¹⁹⁶⁾, o número de procedimentos de queixa, em 2016, sobre direito dos estrangeiros desceu em cerca de 10% (191 em 2016 face a 211 em 2015), com proporção similar (três para quarto) entre as queixas motivadas por atraso e as relacionadas com questões substantivas.

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

O número, anormalmente alto, de queixas a respeito da concessão de autorização de residência a detentores de visto, ocorrido no ano anterior, foi fortemente corrigido no ano em curso (de 85 queixas para apenas 19). Explicado aquele pela aparente apresentação concertada de queixas relativas a autorizações motivadas em atividade de investimento,⁽¹⁹⁷⁾ a situação registada em 2016 incorpora ainda algumas queixas similares, mais esparsamente suscitadas durante o ano.

Questão particularmente grave, pelo que representa de limitação no acesso ao direito por parte de pessoas em situação particular de vulnerabilidade, foi a que se conheceu, quer por queixa, quer pela comunicação social, no que respeita ao condicionamento de acesso de advogado a pessoa internada em centro de instalação temporária, no caso concreto situado dentro do Aeroporto Humberto Delgado, em Lisboa. Não sendo de criticar a sujeição de qualquer visitante, incluindo advogados, aos mesmos procedimentos de segurança que são aplicados a qualquer passageiro que aceda a zonas restritas aeroportuárias, o Provedor de Justiça entendeu intervir junto do SEF e da entidade reguladora em causa, a Autoridade Nacional de Aviação Civil, tendo em conta a exigência do pagamento de determinada taxa para o efeito.⁽¹⁹⁸⁾

Concentrando-se as situações evidenciadas em algumas direções regionais do SEF, manteve-se o contacto frequente e informal com as mesmas, através da realização ocasional de reuniões, obtendo-se boa colaboração. Mais uma vez, realce-se a colaboração que, no quadro de protocolo celebrado entre o Provedor de Justiça e o Alto-Comissariado para

(196) Recorde-se que, no ano de 2015, os procedimentos de queixa sobre direitos dos estrangeiros cresceu cerca de 50% face ao ano de 2014. Cf. *Relatório à Assembleia da República 2015*, p. 120.

(197) *Idem, ibidem*.

(198) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 229-230.

as Migrações, I.P.⁽¹⁹⁹⁾, tem motivado a referenciação mútua, no quadro das especificidades de cada instituição e da sua missão.

Educação

O número de queixas recebidas a propósito do sistema educativo, na perspetiva dos alunos, corrigiu a descida ocorrida no ano anterior dos respetivos procedimentos (242 no ano de 2016 face a 220 no ano de 2015), o que, em período significativo, traduz um aumento mais relevante do exercício do direito de queixa ao Provedor de Justiça neste segmento da atividade administrativa. Face a 2015, verifica-se que o crescimento registado se concentra na educação pré-escolar (22 em 2016, representando um aumento de 45% face ao ano anterior, que computava 12), ocorrendo manutenção do número de queixas, em paralelismo estreito, nos ensinos básico, secundário e superior.

Decorrendo aquele aumento na educação pré-escolar do alargamento da universalidade às crianças com 4 anos de idade até final do ano civil,⁽²⁰⁰⁾ a obtenção de vaga em certo estabelecimento de educação ou de ensino constitui um importante motivo de queixa, concentrando-se nos meses de julho e agosto de cada ano, não raras vezes sendo evidente a dificuldade com que se deparam as escolas na interpretação e aplicação das regras em vigor.

Com uma dimensão transversal a todo o sistema educativo não superior, parte significativa das queixas assenta ou na obtenção de vaga ou na qualificação dos apoios adequados a crianças com necessidades educativas especiais. Neste último caso, a intervenção do Provedor de Justiça centra-se na promoção do diálogo entre todos os interessados, aprofundando a fundamentação das decisões tomadas em função das apreciações sucessivamente produzidas.

Para além das questões relativas à seriação e à colocação das crianças, ainda na educação pré-escolar, faça-se menção de intervenção em benefício de uma criança que via negada a possibilidade de ter atenuados os efeitos de patologia de que padecia, ao não ser autorizada a presença na sala de terapeuta contratado pela família.⁽²⁰¹⁾ Garantida que estava a ausência de prejuízo para o decurso das atividades educativas, e assim para terceiro, foi viável superar a indefinição administrativa que, pelo decurso do tempo, negava no caso concreto a minimização da dor e do desconforto, prejudicando correlativamente a participação no decurso da vida escolar.

No que respeita ao ensino básico, para além das condições das instalações de algumas escolas, é de enunciar como relevante a apresentação de queixas em matéria de transporte

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

(200) Lei n.º 65/2015, de 3 de julho.

(201) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 232-233.

escolar, cada vez mais suscitando-se conflitos negativos entre as autarquias, motivadas, para além da não coincidência perfeita entre a rede escolar e a estruturação concelhia, pelas centralidades igualmente avessas às fronteiras estabelecidas e pelo reconhecimento de maior liberdade de escolha aos pais e encarregados de educação. A propósito, refira-se que este órgão do Estado tem sempre defendido que esta liberdade de escolha deve ser respeitada, beneficiando de apoio financeiro no limite do que seria prestado, se frequentada a escola indicada pela rede como atinente à residência.

Situação diversa que evidencia alguma fragilidade da Administração na gestão do que deve ser a sua atuação imparcial perante as famílias, designadamente quando, por divórcio ou separação, não existe consenso entre os progenitores das crianças, tem igualmente motivado a intervenção do Provedor de Justiça. Sempre balizada pelo teor da decisão judicial que tenha fixado os termos do exercício das responsabilidades parentais (sem prejuízo da sua modificabilidade, a requerimento de quem o entenda solicitar), esta intervenção tem sublinhado à Administração as consequências que há a retirar das referidas pronúncias judiciais, evitando ou combatendo os dois extremos frequentemente encontrados, seja o do exacerbamento do papel da escola, seja o do seu apagamento, ambos podendo conduzir a uma efetiva tomada de partido – posto que muitas vezes não querida – por um dos progenitores, sem legitimidade para tal.

Ainda no plano da inovação, sem título, pela Administração, indique-se a intervenção corretiva que, com sucesso, o Provedor de Justiça conseguiu que a afixação das notas de final de período não estivesse dependente do pagamento de dívidas em sede de alimentação escolar.⁽²⁰²⁾

Por último, ainda no tocante ao sistema educativo não superior, é de realçar a frequência com que são alegadas, com muita plausibilidade, situações de verdadeira fraude aos mecanismos de colocação nos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e superior, previstos atualmente no Despacho Normativo n.º 7-B/2015, de 7 de maio, com as suas posteriores modificações. Estão em causa as normas de seriação que conferem prioridade em função da residência do encarregado de educação e do respetivo local de trabalho. Não desconhecendo a viabilidade de, por motivos muitas vezes imperiosos mas sempre legítimos, poder ser inevitável a delegação das funções em causa em um terceiro, que não um dos progenitores, tem-se verificado ser muito frequente a ocorrência de factos similares em situações que não importam nenhuma outra vicissitude na vida familiar da criança. Significa isto que se está perante o aproveitamento de um certo mecanismo, justamente criado e aceite pelo Direito – o da delegação em terceiro das funções de encarregado de educação –, para única e exclusivamente se poder prevalecer do respetivo endereço de residência ou de trabalho, na verificação dos correspondentes critérios de prioridade.

(202) Esta intervenção ocorreu no âmbito do procedimento de queixa Q-2246/15.

O Provedor de Justiça tem testemunhado a indignação dos pais que não recorrem a esta possibilidade ou simplesmente preenchem eles mesmos os referidos critérios, vindo as suas crianças ultrapassadas por outro critério subsequente de desempate, apenas convocado por aquela situação ocorrer, mas também a dos responsáveis pelos agrupamentos, que se sentem manietados no efetivo controlo de cada situação. Para correção dos abusos, o Provedor de Justiça propôs ao Governo, através do Ministério da Educação, que, de forma adequada, se adoptasse entendimento restritivo das normas de prioridade em causa, apenas as fazendo atuar em concreto se se verificasse ocorrer coincidência de residência entre o encarregado de educação e a criança interessada. Não se alcançou conhecer a este respeito qualquer avanço que obviasse à reiteração futura da situação verificada.

No que respeita ao ensino superior, têm-se acentuado as queixas atinentes ao pagamento de propinas, mais frequentemente respeitantes a anos letivos anteriores. Conhecendo-se os procedimentos de cobrança de dívidas relativamente antigas, também em seguimento de observações feitas pelo Tribunal de Contas, este órgão do Estado teve já ocasião de – em situação mais reiterada de ação no limiar do prazo de prescrição, qual seja a da Universidade de Coimbra – fazer notar a bondade de se adotarem os procedimentos aptos a garantir uma cobrança mais precoce, com vantagem para ambas as partes. Este mesmo entendimento foi, de modo global, dirigido à generalidade das instituições de ensino superior, por comunicações dirigidas aos respetivos Conselhos.⁽²⁰³⁾

Ainda em matéria de propinas, enunciando atuações com sucesso em casos atípicos, refira-se a intervenção do Provedor de Justiça junto da Universidade de Aveiro, no sentido de ser eliminada a exigência de pagamento prévio das quantias em dívida como condição para a anulação da inscrição⁽²⁰⁴⁾. Refira-se, de igual modo, a intervenção deste órgão do Estado junto da Universidade de Coimbra no tocante à cessação da exigibilidade de propinas por prazo em que esta não forneceu orientador para a realização da tese⁽²⁰⁵⁾ e à necessidade de qualquer compensação, designadamente para cômputo de juros, ser sempre efetuada com a maior retroatividade permitida pela causa das dívidas mútuas em apreço.⁽²⁰⁶⁾

Em queixa que intersetava a definição das propinas devidas com a concessão de equivalências, o Provedor de Justiça considerou que em uma situação estava claramente determinado que certa inscrição só tinha ocorrido por o interessado ter sido induzido em erro, pelos serviços do Instituto Politécnico de Portalegre, quanto à sua situação, no que

(203) Procedimento de queixa Q-1899/16.

(204) Procedimento de queixa Q-6739/15, por este modo evitando-se que, em desistência por carência económica, esta última implicasse o agravamento das quantias em dívida.

(205) Procedimento de queixa Q-0643/15.

(206) Procedimento de queixa Q-5572/16.

subjazia ao aproveitamento de formação anterior. Assinalado esse facto à entidade visada, foi rapidamente acatada a proposta de desconsideração da dívida reclamada.⁽²⁰⁷⁾

Já não no âmbito do pagamento de propinas, mas no de taxas cobradas pela modificação dos horários escolhidos, este órgão do Estado propôs ao Instituto Politécnico de Leiria a sua eliminação, isto quando, como sucedia na situação exposta ao Provedor de Justiça, era inviável a atempada fixação de horário definitivo, por causa imputável à instituição de ensino, o que veio a ser acatado.⁽²⁰⁸⁾

Em sede dos procedimentos burocráticos para a realização da matrícula, o Provedor de Justiça interveio junto da Universidade do Minho com vista à cessação da prática de, durante o preenchimento de formulário eletrónico de matrícula/inscrição, estar por defeito assinalado o campo que manifesta a vontade de inscrição na associação de estudantes respetiva. Devendo valorizar-se o exercício livre e consciente da liberdade de associação, o Provedor de Justiça propôs que fosse omitido qualquer valor por defeito, exigindo, assim, uma expressa atuação por parte de cada interessado, assinalando o que tivesse por adequado. Caso tal fosse tecnicamente inviável, notou-se que, a existir valor por defeito, esse devia ser o de recusa de inscrição, não impedindo a correção de eventual lapso em momento ulterior.⁽²⁰⁹⁾ Esta posição foi acatada.

Completando a resenha de 2016 em matéria de educação, mencione-se ainda a intervenção do Provedor de Justiça no conflito que opôs o Ministério da Educação às escolas particulares que tinham celebrado, no início do ano letivo de 2015/2016, contrato trienal de associação, em termos centrais, estando em causa conhecer se era ou não devida, em cada um dos anos letivos abrangidos pelo prazo contratual, a abertura do mesmo número de turmas autorizado naquele ano. Foi oportunamente tomada posição, indicando a necessidade de qualquer conclusão radicar nas regras de interpretação contratual, rejeitando-se a imposição, por via constitucional ou legal, de qualquer das teses em presença.

Em 2016, foram visitados quatro estabelecimentos de ensino, sendo dois do primeiro ciclo do ensino básico e um, cada, do 2.º e 3.º ciclos e do ensino secundário.

Saúde

As questões de saúde, prossequindo a correção verificada em 2015 do forte crescimento anteriormente sentido, apresentam uma descida de cerca de 10% face àquele ano. Para esta modificação, contribuiu de forma mais significativa a diminuição das queixas a propósito do pagamento de taxas moderadoras ou da respetiva isenção ou dispensa, bem como, em menor grau, das queixas relativas à prestação de cuidados em meio hospitalar.

(207) Procedimento de queixa Q-1856/15.

(208) Procedimento de queixa Q-3589/16.

(209) Procedimento de queixa Q-5220/16.

Em sentido inverso, verificou-se algum acréscimo de queixas a propósito de atraso ou falta de comparticipação, por subsistemas de saúde públicos, em despesas de saúde, sendo imanente um sentido de maior exigência, fruto, no caso do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P. (vulgarmente conhecido como ADSE), da autossustentabilidade financeira e consequente aumento da quotização devida.

No que respeita às relações com os subsistemas de saúde, sem prejuízo do peso significativo que tem a ADSE, o leque de queixas apresentadas tem cada vez mais incidido sobre os demais subsistemas, designadamente a propósito da Assistência na Doença aos Militares (ADM) e do Serviço de Assistência na Doença da PSP (SAD/PSP). Visando este último, indicam-se duas iniciativas deste órgão do Estado que foram acolhidas. A primeira dizia respeito à recusa de comparticipação em certos cuidados de saúde, invocando-se determinação interna que obrigaria à autorização prévia dos mesmos.⁽²¹⁰⁾ O Provedor de Justiça considerou essa exigência como contraditória com a reforma do regime desse subsistema, empreendida pelo Decreto-Lei n.º 158/2005, de 20 de setembro, o qual, ao disciplinar os termos de acesso aos benefícios previstos, tinha o propósito de substituir as orientações avulsas anteriormente existentes, harmonizando o regime com o vigente na ADSE. Não se encontrando, no regime legal em causa nem tão-pouco no da ADSE, designadamente, nas suas tabelas de comparticipação em regime livre, necessidade de autorização prévia para os cuidados de saúde em causa, este órgão do Estado propôs a cessação imediata da aplicação de tal condição, dando-se informação à generalidade dos beneficiários e reavaliando-se a sua concreta situação.

O Provedor de Justiça analisou, de igual modo e no âmbito do SAD/PSP, a recusa de manutenção de inscrição de determinado interessado como beneficiário familiar, assente na consideração de que a sua situação académica – frequência de um curso de especialização tecnológica – não preencheria os critérios legais estipulados para o efeito, por virtude de a letra da lei ser omissa no que toca aos cursos pós-secundários. Na verdade, a letra da lei exigia, para os descendentes maiores e até aos 26 anos de idade, a frequência de «curso do ensino de nível secundário ou equivalente, ou superior, até à conclusão da licenciatura, mestrado ou doutoramento». Com base na teleologia da norma, o Provedor de Justiça sugeriu ao Diretor Nacional da PSP a reapreciação do assunto, tendo por referência a analogia substancial da oferta educativa que se estabeleceu entre o ensino secundário e o ensino superior, como sejam os cursos pós-secundários, desde que se verificassem os demais requisitos, designadamente de dependência económica. Não obtendo sucesso, foi esta proposta dirigida à Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna, que professou entendimento concordante com a posição do Provedor de Justiça, promovendo iniciativa junto do Ministério da Saúde com vista à adequação da letra da norma, sem prejuízo de se firmar desde já interpretação oficial nesse sentido.⁽²¹¹⁾

(210) Procedimento de queixa Q-0232/16.

(211) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 224-227.

Ainda no âmbito dos subsistemas, a maior parte das queixas recebidas quanto à inscrição de beneficiários dizia respeito à cessação da qualidade de beneficiário familiar pela passagem do interessado à condição de pensionista, por direito próprio, muitas vezes adquirido por atividade profissional há muito cessada. Não se censurando a correta aplicação da lei, a reforma anunciada das condições de inscrição na ADSE poderá dissipar os efeitos negativos de situação que é em geral inesperada pelos afetados.

No quadro do Serviço Nacional de Saúde (SNS), tendo ocorrido uma subida no número de queixas referentes à articulação entre as unidades de cuidados de saúde primários e a rede hospitalar, sublinham-se duas situações em que se comprovou estar longe da articulação desejável dentro da mesma unidade de saúde, em sentido amplo. Assim, no Hospital Beatriz Ângelo, este órgão do Estado teve ocasião de intervir a respeito de queixa de utente sobre o acompanhamento dispensado no período pós-operatório tardio. Segundo indicado, perante a impossibilidade de obter orientações clínicas precisas ou mesmo observação médica não planeada com quem a havia operado, a doente recorreu diversas vezes aos serviços de urgência, hospitalar e outros, propiciando diagnósticos e terapêuticas desagregadas, sempre recebidos de forma insatisfatória. Apenas um mês e meio depois, a cidadã logrou o atendimento de especialidade com o médico responsável pela intervenção cirúrgica, concluindo-se pela necessidade de repetição desta. No plano da humanização dos cuidados de saúde, do respeito pela dignidade do utente e, outrossim, do aperfeiçoamento da qualidade assistencial prestada no período pós-operatório tardio, o Provedor de Justiça propôs que fosse diligenciado pela total disponibilidade clínica do médico assistente (ou de quem o substitua) para responder a intercorrências que lhe sejam comunicadas, em um tempo de espera considerado razoável, atendendo à condição clínica do doente e à presumível gravidade da situação. Adicionalmente foi sugerida a adoção de ferramenta apta a assegurar que a presença no serviço de urgência de um utente, durante a fase pós operatória, seja prontamente notificada ao médico assistente da especialidade cirúrgica em casa, como forma de beneficiar a plena articulação entre serviços. A situação foi reconhecida e lamentada pela entidade visada, acolhendo-se com especial interesse esta última proposta.⁽²¹²⁾

Em uma outra situação, ocorrida no Centro Hospitalar de Lisboa Norte, E.P.E. na sequência de referência efetuada por unidade hospitalar no mesmo integrada, uma utente aguardava há mais de um ano por consulta de cirurgia plástica destinada à conclusão do plano de tratamento cirúrgico iniciado (colocação de banda gástrica), solicitada a outra unidade hospitalar do mesmo Centro. No âmbito da instrução do respetivo procedimento, apurou-se que a consulta pedida tinha sido declinada, alegando-se a necessidade de serem enviados, pelo médico referenciador, elementos clínicos adicionais. A responsabilidade pela sua obtenção foi devolvida à utente. Em um primeiro momento, após a intervenção do Provedor de Justiça, o constrangimento foi desbloqueado. Não obstante, foi reforçada junto dos

(212) Procedimento de queixa Q-6942/15. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 234-236.

responsáveis pela entidade hospitalar visada a pertinência de assegurar, para o futuro, melhor e mais eficaz articulação entre os respetivos serviços hospitalares privilegiando-se, designadamente, uma comunicação direta entre os profissionais que possa evitar uma devolução ao doente da responsabilidade por esclarecimentos referentes a elementos de natureza clínica.⁽²¹³⁾

Prosseguindo atenção anterior ao funcionamento do Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio, foi, em termos gerais, apreciada a extrema morosidade e desadequada rigidez associadas ao modelo de financiamento de certos produtos de apoio, de natureza clínica e consumo diário (*v.g.*, equipamento para traqueostomia, para ostomia, sistemas de drenagem de urina e produtos coletores de urina, bem como produtos para absorção de urina e fezes), o qual obrigava à intervenção do ISS. Após troca de contactos com o ISS e com a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS), apurou-se que a solução reclamada, igualmente sustentada pelo Provedor de Justiça, de regresso do sistema que reconhecia a responsabilidade pela sua distribuição e financiamento aos hospitais e centros de saúde (como sucedia em um passado recente), viria a ser adotada a partir de outubro de 2016. No âmbito do acompanhamento da matéria, foi confirmado o acatamento da solução proposta, tendo-se concretizado a alteração preconizada relativamente aos procedimentos de acesso aos produtos de apoio no âmbito da ostomia, no quadro do Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio, designadamente, através do Despacho n.º 10909/2016, de 8 de setembro, e do Despacho n.º 11233/2016, de 19 de setembro.⁽²¹⁴⁾

Para além de queixas respeitantes à demora no acesso à Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), este órgão do Estado interveio a respeito de dois aspetos de ordem geral e de natureza normativa, passíveis de originarem a desproteção e a discriminação de doentes, independentemente da real verificação das condições de dependência que fundamentem o seu ingresso. O primeiro prendia-se com a exclusão normativa do acesso a unidades de longa duração por doentes que apresentassem necessidade de medidas de suporte respiratório de forma permanente ou quase permanente, conforme expressamente previsto no disposto na alínea b), n.º 4, do artigo 19.º da Portaria n.º 174/2014, de 10 de setembro. Para além de diligências realizadas pelo Provedor de Justiça junto da Administração Regional de Saúde competente, as quais permitiram o encaminhamento da situação concreta, foi a ACSS sensibilizada para a desadequação da solução normativa. Por fim, foi transmitida a adoção de uma iniciativa tendente à revisão da Portaria n.º 174/2014, prevendo-se a revogação do sobredito critério de exclusão.

Em segundo lugar, analisaram-se as condições de acesso à RNCCI pelos beneficiários de subsistemas de saúde públicos. No caso em concreto, a dificuldade devia-se ao facto de o subsistema de saúde de que beneficiava o utente – Instituto de Apoio Social das Forças Armadas/ADM – dispor de escassos acordos com unidades naquela região, gerando,

(213) Procedimento de queixa Q-2613/16.

(214) Procedimento de queixa Q-1875/16.

consequentemente, tempos de espera bastante superiores aos praticados para os demais utentes do SNS. Foi reiterado pelo Provedor de Justiça, junto do Secretário de Estado da Saúde, o repúdio de condutas que viabilizem a discriminação de utentes do SNS apenas pela circunstância de complementarmente assumirem a categoria de beneficiários de um subsistema público de saúde.⁽²¹⁵⁾

Assinala-se ainda que, não sendo raras as queixas decorrentes da ausência de inscrição em médico de família, tem sido dada especial atenção aos casos de maior vulnerabilidade. É o que sucede no caso de utentes grávidas, em particular no Agrupamento de Centros de Saúde Almada-Seixal, relativamente às dificuldades no acesso a consultas materno-fetais. Atendendo à especial vulnerabilidade da situação em apreço, e tendo presente o disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde n.º 4389/2015, de 30 de abril, foi a situação sinalizada, significando-se a premência de se providenciar a superação célere dos constrangimentos verificados. A emergência da situação concreta foi devidamente apreendida e, nesse seguimento, foi decidido integrar a utente no centro de saúde da sua área de residência, pese embora as listas médicas se encontrassem completas. O acompanhamento médico da utente, assim como do respetivo agregado familiar, foi, nessa sequência, imediatamente garantido, de modo considerado satisfatório para os interessados

Assuntos penitenciários

Os procedimentos de queixa abertos a respeito do funcionamento do sistema prisional foram em número ligeiramente superior ao ocorrido em 2015 (178 em 2016 face a 168 no ano de 2015). Em termos qualitativos, nota-se um agravamento das condições relacionadas com a sobrelotação, com o aumento das queixas relativas a alimentação e ao alojamento, mas também com situações de segurança e de disciplina e, igualmente regressando ao patamar de 2014, a alegações de violência, seja entre pares, seja imputada ao pessoal de vigilância. No seguimento destes casos de violência, há que distinguir, nos primeiros, a opção prioritária pela garantia da integridade física, no segundo caso tendo muita relevância os meios de prova que, para além da testemunhal, possam existir, aqui interessando em particular a imediata observação médica e o visionamento de gravações.

Em sentido contrário, sentiu-se forte descida no número de queixas atinentes a pretensões de transferência, por causas mais difíceis de antecipar (27 procedimentos em 2016 face a 47 do ano anterior).

Uma outra matéria com relevância foi, de igual modo, a da não realização, em absoluto ou com a periodicidade aproximada ao limite legalmente fixado, de visitas íntimas. Na maior parte dos casos, estava em causa a incapacidade de o sistema responder afirmativamente, por

(215) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 227-228.

falta de meios logísticos, por se tratar de casais em que ambos os elementos estavam em reclusão.

As questões de acesso a cuidados de saúde mantiveram-se em patamar relevante, tendo sido, quando necessário, esclarecidas por contacto com as instâncias pertinentes do SNS.

Não se esgotando a atenção do Provedor de Justiça no universo de pessoas em reclusão, interessa referir o tratamento que teve queixa atinente às condições de acesso por visitantes ao Estabelecimento Prisional de Caxias, sendo ademais relatada a ausência de consideração de situações de maior vulnerabilidade. Averiguados os factos descritos e as condições de espera, prévia à identificação e à entrada no espaço prisional, foi garantida a vontade de cumprimento dos critérios de prioridade, previstos no Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto, negando-se a existência de obstáculos à mobilidade nos dois redutos. Foi expressamente afirmada a necessidade de reiteração das instruções dadas ao pessoal de vigilância, o que foi executado. Para maior consciencialização de todos os intervenientes, obteve-se posteriormente notícia de terem sido fixadas placas informativas adequadas.⁽²¹⁶⁾

O Provedor de Justiça privilegiou a manutenção dos canais de comunicação mais rápidos e informais com os responsáveis dos estabelecimentos prisionais. Regista-se, todavia, a continuidade de determinação da orientação da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, há mais de dez anos, no sentido da centralização da comunicação escrita com este órgão do Estado. Esta circunstância tem levado a atrasos na prestação das informações solicitadas no âmbito das diligências de instrução dos procedimentos.

Para além das visitas aos estabelecimentos prisionais realizadas no âmbito das funções próprias do Mecanismo Nacional de Prevenção⁽²¹⁷⁾ e, durante todo o ano, das visitas aos estabelecimentos escolhidos para corporizar o projeto *O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI: diário de algumas visitas*⁽²¹⁸⁾, decorreram durante 2016 quinze deslocações a estabelecimentos prisionais, para observação dos mesmos ou reunião com pessoas em reclusão, assim se discriminando os Estabelecimentos Prisionais de Lisboa (em 3 ocasiões), de Tires, de Vale de Judeus (em 3 ocasiões), de Coimbra, de Monsanto (em 2 ocasiões), de Alcoentre (em 2 ocasiões), de Évora, de Aveiro e o instalado junto da Polícia Judiciária de Lisboa.

Outros assuntos

De entre os outros assuntos tratados nesta unidade temática, destaca-se ainda o crescimento de queixas atinentes ao acesso a documentos administrativos – que no ano de 2016 (14 procedimentos) duplicou face ao valor de 2015 (7 procedimentos) – e à proteção de dados pessoais (12 procedimentos em 2016 face a 9 procedimentos no ano de 2015). De

(216) Procedimento de queixa Q-4078/16.

(217) Cf. o respetivo anexo ao presente relatório.

(218) Cf. *infra* ponto 3.2.

igual modo foi mais frequente a crítica a órgãos de comunicação social, estando muitas vezes em causa a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). Precisamente visando esta entidade e a respeito de questão que tem sido ultimamente objeto de grande atenção pública, qual seja a da exigência, para os mais variados fins, de cópia do cartão de cidadão, foi alegando, em termos que se confirmaram, que as instruções atinentes à apresentação de participação por via eletrónica àquela entidade reguladora exigiam o acompanhamento de cópia do bilhete de identidade ou do cartão de cidadão, fundando-se na «entrada em vigor do novo Código do Procedimento Administrativo.» Era ainda expressa a recusa da participação, caso assim se não procedesse. Este órgão do Estado assinalou não se encontrar no referido Código norma que impusesse esta solução, bastando-se o disposto na sua alínea b), n.º 1, do artigo 102.º, em sede de requisitos do requerimento inicial, com a necessidade de o mesmo conter a «identificação do requerente, pela indicação do nome, domicílio, bem como, se possível, dos números de identificação civil e identificação fiscal.» Mais se alertou a ERC para o teor do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, ao claramente considerar como «interdita a reprodução do cartão de cidadão em fotocópia ou qualquer outro meio sem consentimento do titular, salvo nos casos expressamente previstos na lei ou mediante decisão de autoridade judiciária.» Por fim, desdisse-se a possibilidade de se considerar o presente caso como o de consentimento, uma vez que, «colocada esta reprodução como *conditio sine qua non* para prosseguimento da atividade regulatória impetrada, [a cominação estabelecida] retira qualquer autonomia ao cidadão, por essa forma impedindo uma declaração de vontade singularmente destinada à prestação do consentimento (livre, naturalmente), previsto por Lei.» A pronta resposta da ERC foi de acatamento do entendimento assumido, modificando, em consequência, os seus procedimentos.⁽²¹⁹⁾

Em situação próxima, foi invocado que no Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E. para cedência temporária de cadeira de rodas para uso por pessoa com mobilidade reduzida, era solicitada a retenção do cartão de cidadão, como garantia da posterior devolução do equipamento. O Provedor de Justiça chamou a atenção da entidade visada para a proibição legal de, salvo superior habilitação legal ou judicial, um serviço público reter em seu poder bilhete de identidade ou cartão de cidadão dos visitantes, mesmo com suposta anuência do seu titular, certamente forçada pelas circunstâncias, sendo a perpetração desse ato punida com coima (cf. n.º 1 do artigo 5.º e n.º 1 do artigo 43.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro).⁽²²⁰⁾ No final de 2016 ainda não tinha sido obtida resposta.

No confronto entre o acesso à informação e a proteção de dados pessoais, importa sinalizar o recebimento de queixa respeitante ao regime de acesso a denúncias ou participações

(219) Procedimento de queixa Q-1545/16.

(220) Procedimento de queixa Q-3941/16. Situação generalizada similar motivou a Recomendação n.º 100/2003, cujo texto é consultável em <http://www.provedor-jus.pt/>. O seu acatamento deu origem a circular da, então, Inspeção-Geral da Administração Pública.

apresentadas pelos cidadãos, estando em causa, na situação concreta, a atuação da Polícia Municipal de Lisboa. No caso concreto, no seguimento do acesso à denúncia pelo próprio cidadão nela visado e aos dados pessoais do cidadão denunciante ali constantes, este último fora sujeito a atos de retaliação por parte do denunciado. Apurados os procedimentos previstos e concluindo-se ter sido a atuação da entidade visada orientada pelo respeito ao princípio da administração aberta, com observância das restrições legais ao direito de acesso, o Provedor de Justiça transmitiu àquela entidade, no quadro legal vigente e sem embargo da diversidade de situações de vida conjeturáveis, a identificação de algumas linhas de atuação para decisão no tratamento dos pedidos de acesso a denúncias por outrem, que não o próprio denunciante, tendo muito particularmente em atenção a necessidade de preservar, na medida devida, a informação individual respeitante a determinada pessoa, prevenindo a sua devassa.⁽²²¹⁾

1.2.7. Regiões Autónomas

O tratamento dos procedimentos em que a entidade visada se localiza nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira – independentemente do assunto sobre o qual versam – é levado a cabo pelos colaboradores deste órgão do Estado designados para a sua instrução, sendo certo que aqueles fazem parte dos elementos da unidade temática que trata das matérias referentes aos direitos à justiça e à segurança.

1.2.7.1. Extensão da Região Autónoma dos Açores

No ano de 2016, foram abertos 93 procedimentos de queixa. Não obstante, o número de procedimentos tramitados, durante o mencionado período temporal, foi de 179 (dos quais, 86 procedimentos transitados, no final do ano de 2015). Relembra-se que entre os anos de 2011 e 2015 foram abertos, respetivamente, 82, 127, 70, 93 e 88 procedimentos.

Quadro 18

Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma dos Açores

Instruídos em 2016	179
No seguimento de queixa	93
Por iniciativa própria	0
Transitados de anos anteriores	86
Arquivados em 2016	26
Do ano	15

(221) Procedimento de queixa Q-0004/15.

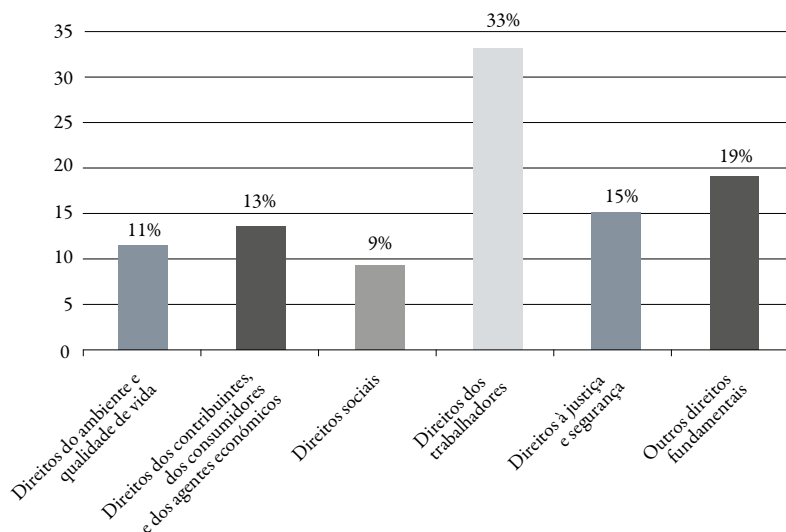
De anos anteriores	11
Transitados para 2017	153
De 2016	78
De anos anteriores	75

Por referência ao ano de 2016, e no tocante às decisões de arquivamento, foram encerrados 26 procedimentos, 15 dos quais abertos nesse mesmo ano. Os fundamentos do arquivamento foram os seguintes:

- Em 7 (26,9%) foi reparada a ilegalidade ou a injustiça durante a instrução;
- Em 1 (3,8%), 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;
- Em 3 (11,5%) foi feito o encaminhamento dos queixosos para outro meio idóneo para fazer valer a sua pretensão, nos termos previstos no artigo 32.º do EPJ;
- Em 14 (53,8%) concluiu-se pela improcedência da queixa;
- Em 1 (3,8%) houve desistência de queixa.

Gráfico XXVIII

Distribuição de procedimentos por matérias
Extensão da Região Autónoma dos Açores



Como resulta do gráfico *supra*, as questões sobre os direitos dos trabalhadores continuaram, à semelhança do que vinha sucedendo em anos anteriores, a ser predominantes

(33%). As vicissitudes da relação jurídica de emprego público suscitaram, pois, o maior número de procedimentos de queixas, quer as apresentadas por cidadãos individualmente, mas também por associações sindicais. Naquelas queixas manifestavam-se as preocupações com a carreira, com irregularidades em procedimentos concursais, suplementos remuneratórios, assim como com os regimes de trabalho.

Em um segundo lugar, representando 15% do total de procedimentos abertos, surgem as questões relativas à administração da justiça, à atuação policial e aos assuntos rodoviários.

Em terceiro lugar, surgem as questões relativas à tributação fiscal e à atividade económica (cumprindo referir que quatro procedimentos versaram especificamente sobre IRS), assim como as de consumo (quatro procedimentos), representando 13% do total de procedimentos abertos.

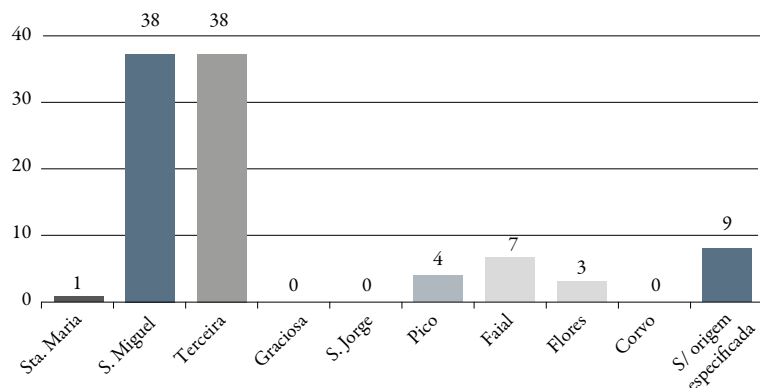
Seguem-se, por ordem decrescente, as matérias relativas ao direito ao ambiente e à qualidade de vida, as quais se repartiram entre questões atinentes ao urbanismo e ao ordenamento do território, bem como sobre assuntos sobre a proteção do meio ambiente (11%); as relativas aos direitos sociais, estando em causa essencialmente questões referentes à percepção de prestações sociais (9%). Finalmente, a categoria mais abrangente representada no gráfico em análise (19%), engloba diversas questões relacionadas com o direito à educação (*v.g.*, propinas), o direito à saúde (atuação clínica, atendimento e transporte de doentes) e questões sobre o tratamento de reclusos.

Além de três queixas coletivas, foram 83 os cidadãos que individualmente solicitaram a intervenção do Provedor de Justiça (56 do género masculino e 27 do género feminino). Refira-se, ainda, que foram abertos sete procedimentos na sequência de queixas apresentadas por associações sindicais. Das 93 queixas apresentadas, 18 foram entregues presencialmente nas instalações da Extensão, no solar da Madreus, sublinhando-se, por isso, a contínua disponibilidade e colaboração institucional do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores. Das restantes, 45 corresponderam a queixas remetidas por via postal e 30 por via eletrónica.

Como resulta do gráfico *infra*, 76 queixas provieram das Ilhas de São Miguel (38) e da Terceira (38). Seguiram-se, em termos de origem geográfica, as oriundas da Ilha do Faial (7), do Pico (4), das Flores (3) e de Santa Maria (1). A este número há que acrescentar, duas outras queixas sem identificação de origem.

Gráfico XXIX

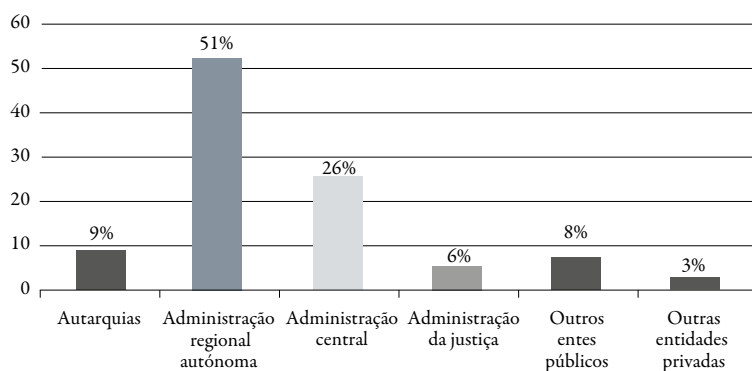
Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma dos Açores



No tocante à caracterização das entidades cuja atuação era contestada nas queixas, refira-se que, em 2016, a Administração Regional Autónoma foi visada em 51% daquelas, designadamente, nas áreas de educação, da saúde, da segurança social, mas também os departamentos com responsabilidade em matéria de agricultura, do ambiente e dos transportes. Foram visadas, em segundo lugar, as entidades da Administração Central (26%), excluindo as relativas à administração da justiça (Tribunais, registo e notariado) que, apresentadas autonomamente, representam 6% do total. A Administração Local foi visada em 9% dos procedimentos de queixa, destacando-se neste ponto as Câmaras Municipais de Angra do Heroísmo, da Horta e da Ribeira Grande.

Gráfico XXX

Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma dos Açores



Das várias temáticas que suscitaram a intervenção do Provedor de Justiça, destacam-se, a título de exemplo: a formulação de chamada de atenção à Vice-Presidência do Governo Regional dos Açores, relativamente ao pagamento de senhas de presença em atraso aos membros dos Conselhos de Ilha, por verificação dos seus pressupostos;⁽²²²⁾ e uma outra situação que envolveu a conciliação prática entre os direitos de maternidade e a fixação de horário de trabalho de elementos de uma força de segurança. Finda a instrução do respetivo procedimento, este órgão do Estado, pese embora tenha concluído pela inexistência da ilegalidade invocada, logrou obter a sensibilização da entidade visada para esta importante questão, realçando-se aqui a boa colaboração prestada ao Provedor de Justiça.⁽²²³⁾

1.2.7.2. Extensão da Região Autónoma da Madeira

No ano 2016 foram instruídos pela Extensão da Região Autónoma da Madeira 155 novos procedimentos. Ao quantitativo aqui elencado acresceram 65 transitados de anos anteriores⁽²²⁴⁾, originando assim um volume total de 220 procedimentos tramitados no período de referência do presente relatório.

Em 2016 consideraram-se arquivados 154 procedimentos, sendo que em 69,5% das situações foi possível concluir os procedimentos relativos a queixas apresentadas no próprio ano. Regista-se, do mesmo modo, que, em mais de metade dos casos referidos se obteve, após a intervenção deste órgão do Estado, uma resolução satisfatória.

O quadro que se segue apresenta, em jeito de síntese, o número de processos instruídos e arquivados em 2016, bem como o quantitativo transitado para 2017:

Quadro 19

Movimentação anual de procedimentos - Extensão da Região Autónoma da Madeira

Procedimentos instruídos em 2016	220
No seguimento de queixas novas	155
Transitados de anos anteriores	65
Procedimentos arquivados em 2016	154
Procedimentos abertos no mesmo an	107
Procedimentos abertos em anos anteriores	47
Procedimentos transitados para 2017	66
De 2016	48
De anos anteriores	18

(222) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 242-246.

(223) Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 251-253.

(224) Dos 64 procedimentos de queixa que transitaram de 2015 para 2016, acresce um procedimento de iniciativa do Provedor de Justiça que foi aberto em 2015.

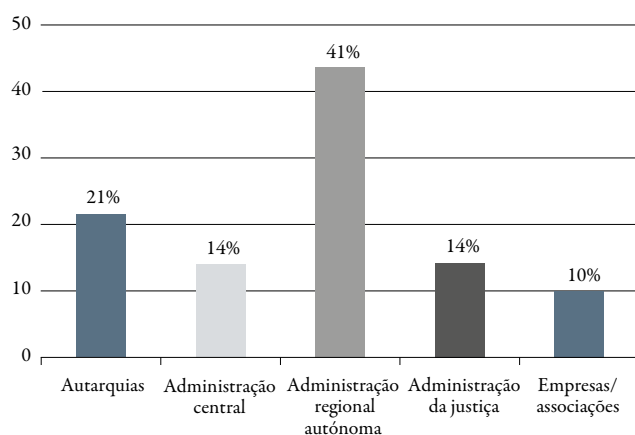
Dos 154 procedimentos arquivados no ano de 2016, 77 foram resolvidos na sequência de intervenção do Provedor de Justiça. Três arquivamentos ocorreram na sequência de emissão de chamada de atenção à entidade visada e quatro foram concluídos com o encaminhamento dos queixosos para outras entidades. No decurso da instrução dos procedimentos, 52 foram arquivados por se considerar que as pretensões dos queixosos eram improcedentes e, em outros sete, este órgão do Estado conclui não ter competência para intervir. Em um caso foi concretizada a sua resolução sem que a ilegalidade tivesse sido, contudo, posteriormente reparada. Os restantes 10 procedimentos foram arquivados com base na desistência — expressa ou tácita — da queixa apresentada.

Os anos mais recentes vêm mostrando um cenário de reforço e de consolidação da administração regional autónoma (41%) enquanto principal entidade visada nas queixas dirigidas ao Provedor de Justiça, seguindo-se-lhe a administração regional autárquica (21%). Quanto a esta, o concelho do Funchal consolidou a predominância, visado em 52% no conjunto das queixas recebidas, seguido pelos concelhos de Ponta do Sol e de Santa Cruz (13% cada). No tocante ao Governo Regional da Madeira, a Direção Regional da Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais e o Instituto da Segurança Social da Madeira assumiram maior preponderância, com 21% cada.

Os casos em que foram visados os órgãos jurisdicionais representaram, em 2016, um ligeiro acréscimo comparativamente ao ano anterior, com 14% do total de situações.⁽²²⁵⁾

Gráfico XXXI

Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma da Madeira

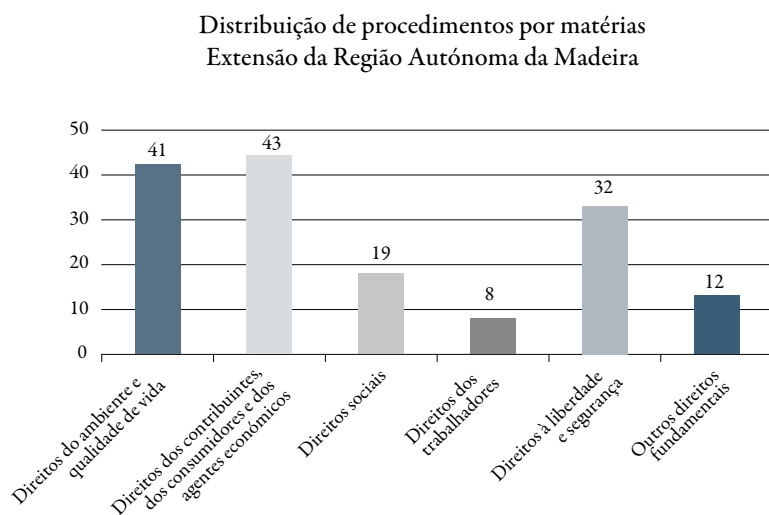


(225) No ano de 2015, os procedimentos que visaram os órgãos jurisdicionais cifraram-se em 12%.

Da leitura do gráfico *supra* resulta, de igual modo, que, em comparação com os anos transatos, as queixas que tiveram como destinatários organismos e entidades da Administração Central mais que duplicaram em relação ao ano anterior (14% em 2016 face a 6% registado em 2015). Esta circunstância pode dever-se, em parte, aos constrangimentos advenientes do processamento de subsídio social de mobilidade aos residentes na Região Autónoma da Madeira.

No que respeita à temática das queixas trazidas à apreciação do Provedor de Justiça através desta Extensão — ilustrada no gráfico *infra* —, registou-se, no ano de 2016 e pela primeira vez na última década, a predominância dos assuntos relativos aos direitos dos contribuintes e dos consumidores (28%), logo seguidos pelas matérias atinentes ao ambiente e à qualidade de vida (26%).⁽²²⁶⁾ Em terceiro lugar surgem os 32 procedimentos de queixas sobre o direito à justiça e à segurança, o que corresponde a 21% dos procedimentos desta Extensão⁽²²⁷⁾, seguido pelas questões atinentes aos direitos sociais (12%). No tocante aos restantes assuntos, verifica-se que os respetivos procedimentos de queixa apresentam uma distribuição equitativa.

Gráfico XXXII



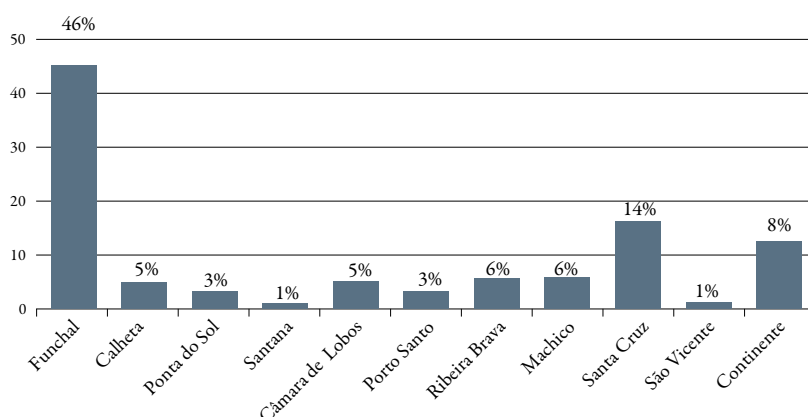
(226) Em comparação com os dados de 2015, pode verificar-se que as questões sobre direitos dos contribuintes, dos consumidores e dos agentes económicos ocupavam, *ex aequo* com as questões relacionadas como direitos, liberdades e garantias e outros direitos fundamentais, o terceiro lugar com 17 procedimentos cada. No ano *supra* referido, e à semelhança dos anteriores, a distribuição dos procedimentos pelas matérias neles tratadas era liderada por aqueles que versassem sobre o ambiente e a qualidade de vida. Cf. *Relatório à Assembleia da República 2015*, p. 138.

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

No plano da distribuição de queixas quanto à origem geográfica — e como se pode observar no gráfico *infra* —, manteve-se o predomínio do concelho do Funchal (46%)⁽²²⁸⁾, a considerável distância das localidades de Santa Cruz, de Machico e de Ribeira Brava (a primeira destas com 16% e as duas últimas com 6% cada). Mencione-se, de igual modo, que 8% dos procedimentos tiveram origem em queixas provenientes do continente, o que, em comparação com o ano anterior, corresponde a um ligeiro decréscimo.⁽²²⁹⁾

Gráfico XXXIII

Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma da Madeira



No que diz respeito ao tipo de queixosos, a esmagadora maioria dos procedimentos da Extensão da Região Autónoma da Madeira foi instruída com base em queixas apresentadas por pessoas singulares e somente 3% o foram por queixas de entes coletivos. De entre os primeiros, por sua vez, cerca de 60% das queixas foram formalizadas por pessoas do género masculino.

À semelhança do que vem acontecendo desde 2011 (ano em que se procedeu à reestruturação dos serviços do Provedor de Justiça na Região Autónoma da Madeira), as duas modalidades principais de apresentação de queixas consistem no recurso a meios eletrónicos, com 61% do total registado, e a formalização escrita, com 39%.

(228) 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.

(229) No ano de 2015, 12% dos procedimentos desta Extensão foram instruídos na sequência de queixas oriundas do território continental.

Na sequência de deslocações à Região Autónoma da Madeira realizadas no ano de 2016, foram recebidos presencialmente 32 queixosos, ao que acresceu a realização de oito diligências externas com representantes dos organismos visados.

Tal como vem sucedendo nos 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.

O ano de 2016 permitiu desenvolver de forma substancial e quase concluir as diligências atinentes ao procedimento de iniciativa própria instaurado no ano anterior⁽²³⁰⁾, com o intuito de averiguar do procedimento adotado pelas autarquias em matéria de fiscalização de atos ilícitos urbanísticos — e da eventual cobrança de taxa na sequência de participações dirigidas pelos municípios —, ao suscitarem a averiguação de factos que poderão revelar-se lesivos do interesse público confiado à edilidade. Sem prejuízo das conclusões que serão avançadas em tempo oportuno, é de sublinhar a colaboração dispensada pelos municípios no tocante à revisão dos respetivos normativos, tendo em vista a reposição da legalidade.

No tocante às matérias tratadas e às posições adotadas por este órgão do Estado, salienta-se a chamada de atenção junto da Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A., na sequência de emissão de fatura de acerto de consumo de eletricidade, relativa ao período compreendido entre novembro de 2013 e dezembro de 2015.

A Lei dos Serviços Públicos, aprovada pela Lei n.º 23/96, de 26 de julho (e suas alterações), introduziu, na ordem jurídica nacional, um conjunto de mecanismos que visam a proteção daqueles que estão, em geral, em uma posição desfavorável: os consumidores de serviços públicos essenciais. Entre os mencionados mecanismos, o legislador fixou em seis meses o prazo de prescrição para que o prestador do serviço público possa cobrar as quantias que lhe são devidas e, se não o fizer no referido período, o seu direito de crédito prescreve, não podendo, por essa razão, ser exercido. Com o artigo 10.º do diploma legal citado quis-se assim, ainda que como efeito mediato, obviar ao progressivo endividamento dos consumidores de serviços públicos essenciais.

Atendendo ao exposto, a chamada de atenção formulada pelo Provedor de Justiça à empresa de fornecimento de energia elétrica centrou-se na impossibilidade de, após o decurso do prazo de seis meses sobre a prestação do serviço prestado, o prestador não poder apresentar uma fatura com novos valores a debitar. Mesmo que devidos por não terem sido atempadamente contabilizados, tais valores encontram-se prescritos e não são exigíveis.⁽²³¹⁾

(230) Procedimento P-0005/15.

(231) Procedimento de queixa Q-4049/16. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 258-259.

Em um outro caso, a intervenção deste órgão do Estado teve por fundamento a apresentação de uma queixa que contestava a atuação da autarquia de Machico e as medidas de tutela administrativa por esta adotadas em face das normas regulamentares aplicáveis. Tendo-se concluído que a referida edilidade deveria ter sido mais diligente na gestão dos procedimentos administrativos — por forma a assegurar a prossecução do interesse público e a proteção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares —, o Provedor de Justiça formulou chamada de atenção por concluir que a aquela edilidade deveria ter sido mais célere. Afinal, é sobre a câmara municipal que recai o dever de fiscalizar as operações urbanísticas, ainda que estas não careçam de prévio licenciamento ou de prévia autorização.⁽²³²⁾

No tocante às sugestões formuladas pelo Provedor de Justiça, refira-se, a título de exemplo, a posição que foi adotada na sequência de uma queixa sobre a decisão de anulação da inscrição de uma pessoa em situação de desemprego — que não auferia o respetivo subsídio — por parte do Instituto de Emprego da Madeira, I.P.-RAM. Tendo em consideração as repercussões que uma nova inscrição pode ter para os cidadãos e para os seus direitos, este órgão do Estado sugeriu que fossem reforçados os modos de articulação da entidade visada com os cidadãos, os quais consistiam, *grosso modo*, na prestação de informação completa e adequada, no célere tratamento das reclamações apresentadas e na utilização de recursos informáticos para contacto entre eles. Para além disso, foi igualmente sugerido que as decisões atinentes a pessoas em situação de desemprego que não recebem qualquer prestação por esse facto fossem objeto de um processo observador das normas gerais que regulam o exercício da função administrativa, em particular do direito de audiência prévia e do direito de impugnação administração.⁽²³³⁾

(232) Procedimento de queixa Q-3135/16. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 256-257.

(233) Procedimento de queixa Q-1133/16. Cf. *Tomadas de Posição 2016*, pp. 253-254.





2. Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência

> Fachada interior do órgão de Estado Provedor de Justiça

2. Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência

O Provedor de Justiça tem uma estrutura, composta por uma equipa multidisciplinar, especialmente vocacionada para a análise e o tratamento das questões relacionadas com os cidadãos que, em razão da sua idade, da sua condição de saúde ou de outra circunstância que os limite, se encontram em uma situação de maior vulnerabilidade: o Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência (N-CID).

A atividade do N-CID desenvolve-se em diversas vertentes que se consubstanciam, desde logo, na colaboração em sede de instrução procedimental de queixas que se prendem com os direitos da criança, do idoso e da pessoa com deficiência, com a realização de diligências informais junto das competentes entidades. Os colaboradores deste órgão do Estado que integram a equipa do N-CID asseguram, de igual jeito, o funcionamento das três linhas telefónicas especializadas (Linha da Criança, Linha do Cidadão Idoso e Linha da Pessoa com Deficiência), procedendo ao atendimento personalizado aos cidadãos que, por meio daquelas, contactam o Provedor de Justiça, o qual se traduz na prestação de informações, no encaminhamento dos queixosos para as entidades competentes e no contacto direto com as entidades visadas de forma a fazer valer os direitos dos cidadãos. Não raras vezes, a atuação do N-CID não se esgota em uma pontual intervenção, antes se cristalizando no acompanhamento das situações que lhe são comunicadas e tratadas. Em outros casos, a solicitação dirigida a este órgão do Estado através das mencionadas Linhas origina a abertura de procedimento de queixa, o qual é ulteriormente instruído pela assessoria na unidade temática competente em razão da matéria, em articulação com o N-CID.

No ano de 2016, o Provedor de Justiça recebeu 4026 chamadas telefónicas, as quais se dividiram pelas três Linhas nos termos que, de seguida, melhor se explicarão. À semelhança do que sucedeu em anos anteriores, os dados estatísticos que se apresentam não contabilizam as chamadas feitas por engano ou a título não sério. Sublinhe-se, outrossim, que uma única chamada pode, com frequência, versar sobre diversos assuntos, razão pela qual, o número total de chamadas recebidas não encontra correspondência exata no número de questões tratadas.

Linha da Criança

A Linha da Criança recebeu, em 2016, 541 chamadas, valor inferior ao registado no ano de 2015 (671). Refira-se, ainda, que, no mesmo período, foram efetuadas 35 chamadas.

Quadro 20

Chamadas telefónicas – Linha da Criança

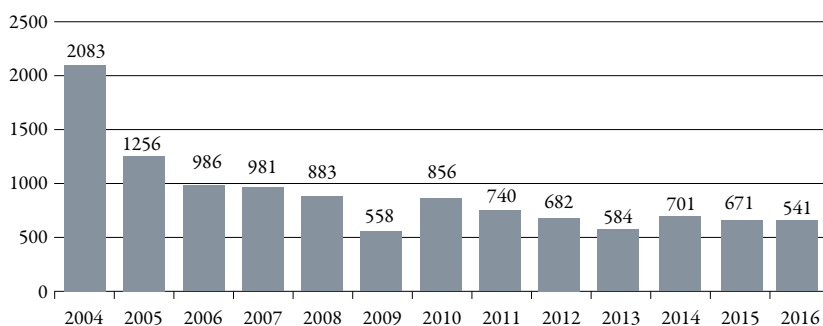
Recebidas	Efetuadas*
541	35

* Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos, assim como as realizadas para as entidades visadas nas solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça através da Linha da Criança

Comparativamente com as restantes Linhas⁽²³⁴⁾, a Linha da Criança é a que apresenta um valor inferior de contactos telefónicos recebidos. Esta circunstância pode encontrar fundamento na existência de outras linhas telefónicas que prestam apoio às crianças, aos jovens e respetivas famílias, assim como no papel desenvolvido, em uma lógica de intervenção de proximidade, pelas entidades tidas como de “primeira linha” – como o são as escolas, os estabelecimentos de saúde e as forças de segurança – na referenciação e no acompanhamento das situações de risco.

Gráfico XXXIV

Evolução anual – Linha da Criança



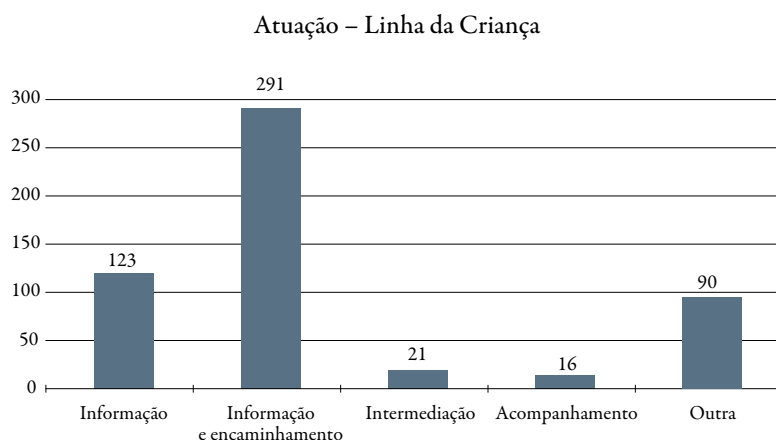
Da análise do gráfico *supra* resulta que, não obstante a variação sofrida no seu número, tem sido sempre superior a meio milhar o número de chamadas recebidas na Linha da Criança.

Da representação gráfica *infra* resulta que a atuação maioritária da Linha da Criança (54%), à semelhança do sucedido nos anos anteriores, corporiza-se na simultaneidade de prestação de informação e encaminhamento dos queixosos (291 chamadas). É ainda

(234) No ano de 2016, as Linhas do Cidadão Idoso e da Pessoa com Deficiência receberam, respetivamente, 2878 e 607 chamadas telefónicas.

significativo o número de chamadas (123) através do qual é prestada informação sobre os direitos humanos das crianças e dos jovens. Deste modo, e em jeito de síntese, pode concluir-se que mais de dois terços da atuação desta Linha prendem-se com a prestação de informação, alternada ou conjuntamente, com o encaminhamento dos queixosos para as entidades competentes.

Gráfico XXXV



No tocante às questões que motivaram a realização das chamadas, como resulta do quadro *infra*, o exercício das responsabilidades parentais continua a ser o principal assunto tratado. Neste âmbito, destacam-se os problemas de incumprimento do acordo de regulação das responsabilidades parentais, como sejam os relacionados com o regime de visitas e de férias e o pagamento dos montantes definidos a título de prestação de alimentos. Em segundo lugar surgem as questões relacionadas com situações de negligência (55), as quais conjugadas com as de maus-tratos (44) e as de alegada exposição a violência doméstica (14) se cifram em 113 chamadas. Registe-se que, a par destas, nesta Linha receberam-se 11 chamadas sobre situações de *bullying*, o que corresponde a um aumento de quatro contactos telefónicos face ao ano anterior sobre esta matéria. Refira-se também o número significativo de chamadas sobre educação e problemas escolares (47).

O Provedor de Justiça recebeu, ainda por meio da Linha da Criança, várias solicitações que versavam sobre a atuação das comissões de proteção de crianças e jovens (26), de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude (22) e da segurança social (10).

Salienta-se a receção de 19 chamadas sobre situações de crianças expostas a comportamentos de risco ou desviantes (*v.g.*, toxicodependência, alcoolismo).

Sublinha-se que na categoria residual «outras questões», em que o número se cifra em 90 chamadas, enquadram-se diversos assuntos, designadamente, sobre a atuação do tribunal (atrasos judiciais), a solicitação de informações jurídicas ou sobre as prestações sociais, assim como informações sobre o Provedor de Justiça e a própria Linha da Criança.

Quadro 21

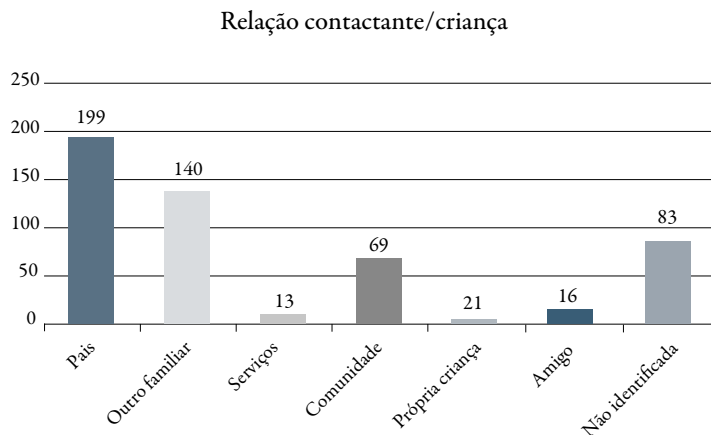
Principais questões colocadas – Linha da Criança

Exercício de responsabilidades parentais	134
Negligência	55
Educação e problemas escolares	47
Maus-tratos (físicos e psíquicos)	44
Atuação das comissões de proteção de crianças e jovens	26
Atuação de outras entidades com competência em matéria de infância e juventude	22
Exposição a comportamentos desviantes e a comportamentos de risco	19
Cuidados de saúde	15
Exposição a violência doméstica	14
<i>Bullying</i>	11
Atuação da segurança social	10
Instituições de acolhimento	8
Visitas das crianças aos avós	8
Abuso sexual	1
Outras questões (<i>v.g.</i> , atrasos judiciais, adoção, informações jurídicas, informações sobre o Provedor de Justiça e sobre a Linha da Criança, prestações sociais)	90
Total	504

No que respeita à identificada relação do contactante com a criança – observando-se a tendência verificada nos últimos anos e como resulta do gráfico seguinte –, são os pais que, em regra, estabelecem a ligação para a Linha da Criança (199), a que se segue o grupo integrado por outros familiares (140) e o da comunidade, onde se incluem as chamadas realizadas pelos vizinhos que utilizam este meio para pedir informações ou para comunicar situações de crianças em perigo (69).

Assinala-se o aumento significativo, ocorrido em 2016, das chamadas efetuadas pela própria criança (21), o que representa a quintuplicação do valor registado em 2015 (4).

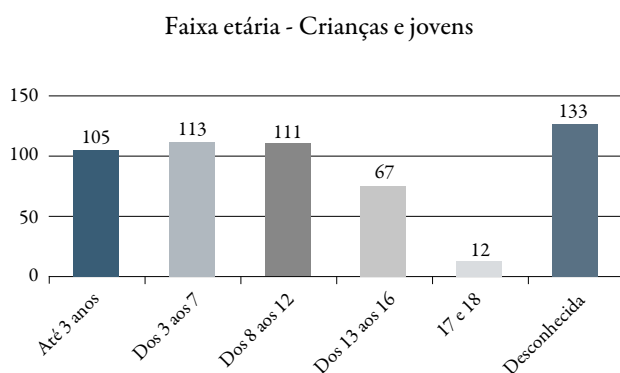
Gráfico XXXVI



Tomando como universo as crianças que foram identificadas quanto ao seu género, no ano de 2016, verificou-se, à semelhança de anos anteriores, a predominância de crianças do sexo feminino (222) relativamente às do masculino (199).

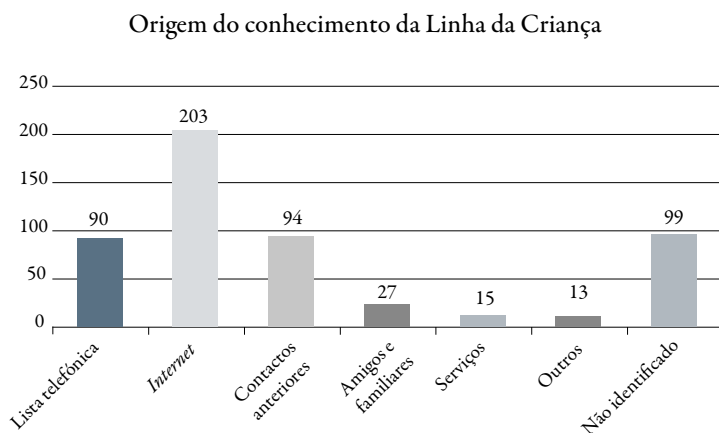
Já no tocante à faixa etária, como resulta do gráfico *infra*, a maioria das chamadas em que se identificou aquele dado referente a crianças e jovens com idades compreendidas entre os três e os sete anos (113), logo seguido pelo grupo dos os oito e os 12 anos (111) e, por último, a faixa etária até aos três anos (105).

Gráfico XXXVII



Como se pode observar no gráfico *infra*, as principais fontes de conhecimento da Linha da Criança foram, por ordem decrescente e idêntica à verificada no ano anterior, as seguintes: a *Internet* (203), os anteriores contactos com a Linha da Criança (94) e a lista telefónica (90).

Gráfico XXXVIII



Linha do Cidadão Idoso

De entre os três serviços especializados, é por meio da Linha do Cidadão Idoso que, desde a sua criação, o Provedor de Justiça recebe o maior número de solicitações telefónicas. Esta circunstância encontra a sua razão de ser no facto de esta linha telefónica ser de âmbito nacional de natureza gratuita, além de constituir uma das poucas respostas que está especialmente dirigida ao tratamento de questões atinentes à população mais velha. Por outro lado, o gradual envelhecimento da população portuguesa concorre para o número de chamadas recebidas.

Por conseguinte, no ano de 2016, o Provedor de Justiça recebeu, através da Linha do Cidadão Idoso, 2878 chamadas, tendo-se registado 132 chamadas efetuadas que incluem os contactos com entidades visadas, mas também os contactos estabelecidos no âmbito de intermediação entre os utentes e as entidades visadas.

Quadro 22

Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão Idoso

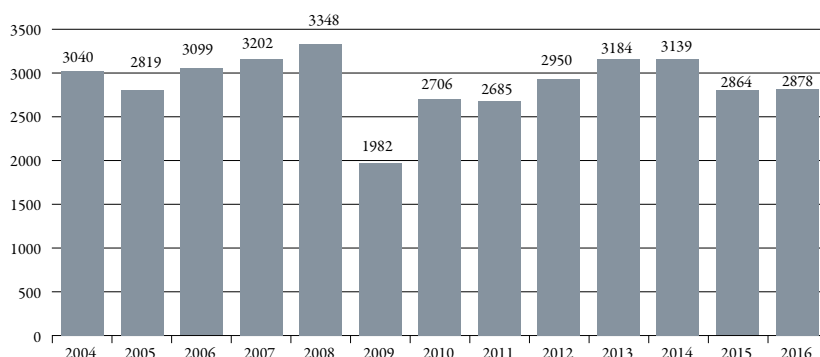
Recebidas	Efetuadas*
2878	132

* Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos, assim como as realizadas para as entidades visadas nas solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça através da Linha do Cidadão Idoso

Sublinha-se que o número total das chamadas recebidas, através desta Linha, está em consonância com a tendência anual verificada desde a sua criação: em regra, os contactos telefónicos recebidos cifram-se próximo das 3000 chamadas, com oscilações pontuais.

Gráfico XXXIX

Evolução anual – Linha do Cidadão Idoso

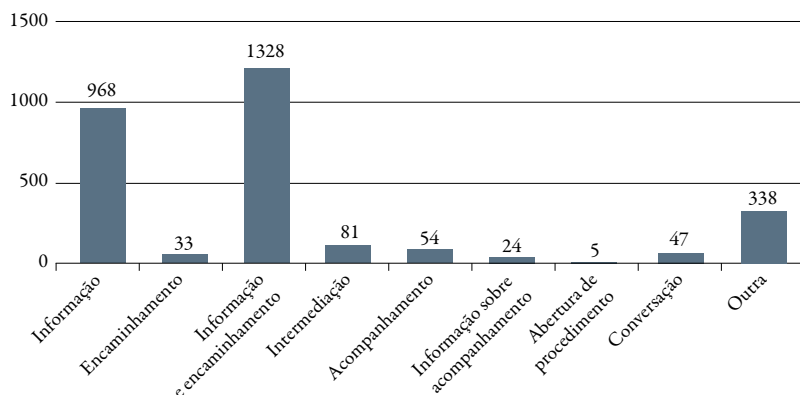


Os números relativos à atividade no último ano mostram que, em média, foram recebidas e efetuadas 58 chamadas semanais na Linha do Cidadão Idoso. No ano de 2016, as principais intervenções deste serviço relacionaram-se com a prestação de informações (968) e o encaminhamento (33). Em 1328 chamadas, as intervenções deste órgão do Estado consistiram na prestação de informações acompanhadas pelo encaminhamento do queixoso para as entidades competentes.

Refira-se que, em 135 situações, este órgão do Estado efetuou diligências instrutórias junto das entidades visadas e, em cinco casos, o contacto telefónico originou a proposta de abertura de procedimento que foi, posteriormente, instruído pela assessoria do Provedor de Justiça. De salientar ainda que em 409 atuações procedeu-se, entre outras, à prestação de informação sobre o acompanhamento do caso concreto e ao atendimento de cidadãos idosos em situação de isolamento ou de solidão.

Gráfico XL

Atuação – Linha do Cidadão Idoso



No quadro seguinte identificam-se as principais questões colocadas pelas pessoas que, no ano de 2016, se dirigiram ao Provedor de Justiça por meio da Linha do Cidadão Idoso.

Quadro 23

Principais questões colocadas – Linha do Cidadão Idoso

Questões gerais (<i>v.g.</i> , operadores de telecomunicações, conflitos de vizinhança, renovação cartão cidadão ou carta de condução)	534
Saúde (<i>v.g.</i> , RNCCI, taxas moderadoras, saúde em geral, transporte de doentes, ajudas técnicas, saúde mental)	317
Pensões	226
Serviços de apoio (<i>v.g.</i> , centros de dia, serviço de apoio domiciliário, teleassistência)	219
Estrutura residencial para idosos	201
Complementos de dependência e solidário para idosos e outros subsídios relativos a idosos	201
Ação social	126
Negligência de cuidados	115
Serviços públicos (<i>v.g.</i> , IMT, lojas de cidadão, serviços municipais)	111
Conflitos familiares	111
Maus-tratos (na família, na instituição)	105
Atuação entidades (<i>v.g.</i> , segurança social, instituições particulares de solidariedade social, forças de segurança, autarquias)	87
Habitação	75

Isolamento ou solidão	74
Outros direitos fundamentais (<i>v.g.</i> , autodeterminação)	72
Contactos úteis	61
Abuso material e financeiro	58
Ruído	32
Carência económica	32
Informação jurídica (<i>v.g.</i> , testamento vital, proteção jurídica, direito sucessório)	30
Informação sobre o Provedor de Justiça ou sobre a Linha do Cidadão Idoso	28
Ações de interdição e inabilitação	24
Abandono	20
Total	2859

No ano de 2016, à semelhança do que ocorreu no ano anterior, a temática da ação social – entendida em um sentido amplo e indiciando situações de desproteção e especial fragilidade das pessoas mais velhas – originou o maior número de chamadas recebidas (546, o que corresponde a 19% do total das chamadas recebidas), englobando esta categoria a ação social (126), os serviços de apoio (219) e as estruturas residenciais para idosos (201). Seguem-se outros dois grandes temas: a saúde (317) e os maus-tratos (298), representando, respetivamente 11% e 10% do total de chamadas recebidas. No tocante às questões relativas ao direito à saúde, na maior parte dos contactos foram invocadas as dificuldades no acesso a serviços vários, como sejam a RNCCI, os cuidados de saúde primários, o transporte de doentes e mesmo o contacto com as entidades de saúde. Os maus-tratos, por seu turno, abrangeram as situações de violência doméstica e os maus-tratos alegadamente praticados em instituições (105), o abuso material e financeiro (58), a negligência de cuidados (115) e os casos de abandono (20).

Refira-se que, relativamente ao ano anterior, no ano de 2016, verificou-se um aumento do número de solicitações relacionadas com pensões (226, representando um aumento de 30%), abrangendo situações tão distintas como a da mera incompreensão do valor auferido ou a dos pedidos de esclarecimento sobre apoios pecuniários devidos a idosos (201).

Pese embora as solicitações identificadas no parágrafo anterior poderem indiciar, de alguma forma, situações de carência económica, este tema, por si só, apenas foi expressamente mencionado em 32 das situações.

Outros temas recorrentes disseram respeito ao funcionamento dos serviços (198), incluindo-se aqui não só queixas sobre a respetiva atividade (87), mas também pedidos de esclarecimento sobre procedimentos, assim como a forma de contacto com os serviços públicos (111). Recorrentes foram, também, as questões relacionadas com os direitos dos

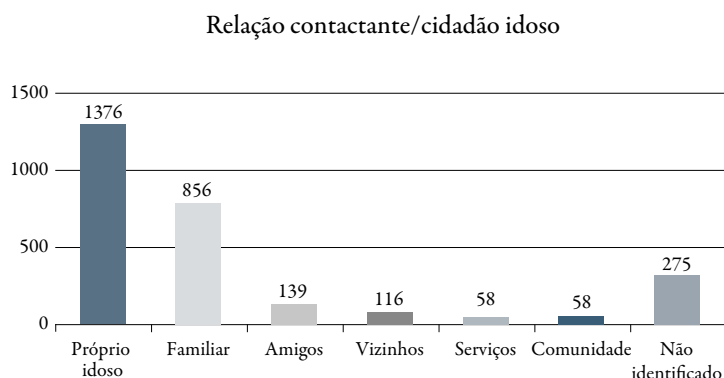
cidadãos idosos (72), envolvendo, por sobre tudo o desrespeito pelo direito à autodeterminação por parte de familiares próximos ou responsáveis por estruturas residenciais, bem como as dificuldades relacionadas com a habitação (75), *maxime*, no tocante ao aumento das rendas.

É de assinalar, outrossim, a crescente utilização da Linha do Cidadão Idoso, por parte destes e dos seus familiares, com vista à resolução de conflitos existentes na própria família (111) ou com os vizinhos, encontrando-se esta última situação registada em «outras questões», o que é demonstrativo do reconhecimento do Provedor de Justiça como uma entidade mediadora.

Tal como referido em outros anos, da análise dos dados anuais e da experiência que resulta do atendimento prestado aos cidadãos, pode-se concluir que, nas situações mais graves – como sejam as de abuso material e financeiro, maus-tratos ou saúde mental –, existe uma grande dificuldade de intervenção das entidades com competência na matéria, por sobre tudo quando subsiste a falta de apoio por parte da família ou quando esta é inexistente.

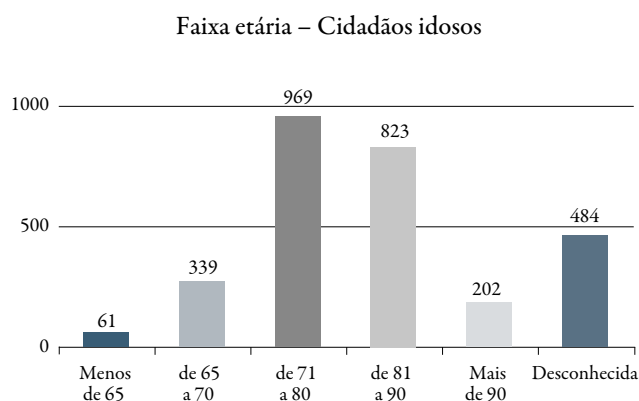
Ensaçando uma caracterização da população idosa que recorre ao Provedor de Justiça, ou que pode beneficiar da intervenção deste órgão do Estado, conclui-se, como resulta do gráfico *infra*, que são os próprios idosos interessados que mais vezes recorreram, no ano de 2016, à Linha do Cidadão Idoso. O contacto do próprio cidadão idoso ocorreu, pois, em 48% das situações, perfazendo o número de 1376 chamadas. É também relevante, como se verificou nos anos anteriores, a percentagem de contactos telefónicos efetuados pelos familiares (856, o que equivale a 30%) – e, dentro deste grupo, dos descendentes (311) –, pelos amigos (139, o que corresponde a 5% das chamadas) e pelos vizinhos (116, o que equivale a 4%).

Gráfico XLI



Da análise do gráfico *infra* resulta a predominância da faixa etária de idades compreendidas entre os 71 e os 80 anos (969), logo seguida de perto pela de idades compreendidas entre os 81 e os 90 anos (823), ambas correspondendo a 62% das chamadas recebidas (1792). Estas conclusões são coerentes com o progressivo envelhecimento da nossa população e, de igual modo, com uma maior consciencialização dos direitos fundamentais dos mais velhos. Saliente-se que a promoção e a defesa destes direitos constituem uma das vertentes de intervenção do Provedor de Justiça, sendo, por isso, um dos principais objetivos da Linha do Cidadão Idoso.

Gráfico XLII

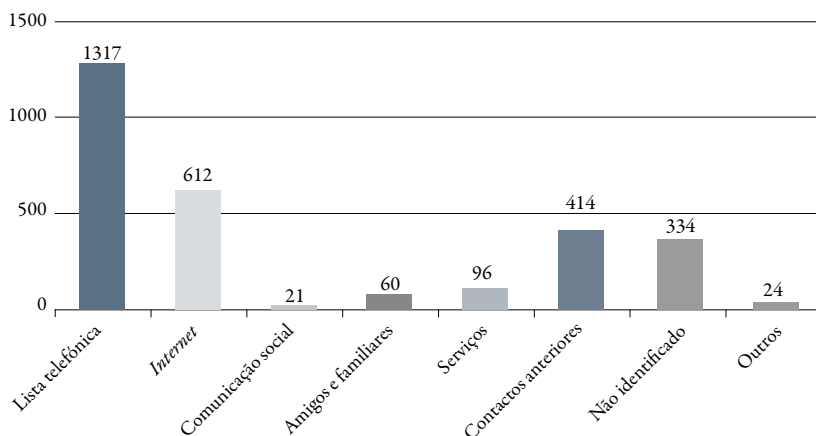


Mencione-se que, no que respeita ao género e à semelhança dos anos anteriores, no ano de 2016, existiu uma clara predominância das chamadas feitas por pessoas do sexo feminino (1724), o que corresponde a mais do dobro daquelas feitas por pessoas do sexo masculino (apenas 823).

A observação do gráfico que *supra* permite concluir que, no que toca à origem do conhecimento da Linha do Cidadão Idoso, a lista telefónica (1317 chamadas), a *Internet* (612) e o contacto anterior com este órgão do Estado (414) continuam a figurar como as fontes principais.

Gráfico XLIII

Origem do conhecimento da Linha do Cidadão Idoso



Linha da Pessoa com Deficiência

A Linha da Pessoa com Deficiência é o serviço telefónico especializado do Provedor de Justiça mais recentemente criado e que funciona desde abril de 2013, após um período experimental de, aproximadamente, dois anos. Não obstante tal circunstância, sublinhe-se que, no ano de referência deste relatório, foi a segunda mais utilizada para contacto com o Provedor de Justiça (como já havia sucedido no ano de 2013).

Como resulta do quadro *infra*, no ano de 2016 foram recebidas 607 chamadas e efetuadas 38.

Quadro 24

Chamadas telefónicas – Linha da Pessoa com Deficiência

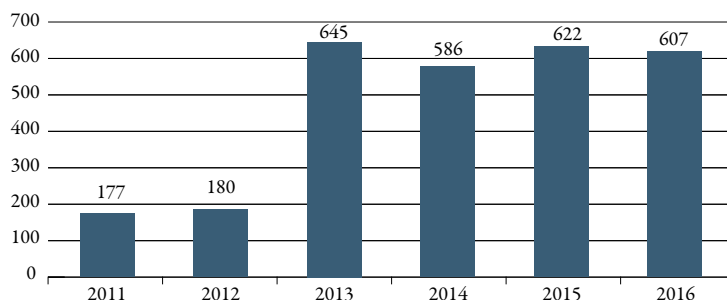
Recebidas	Efetuadas*
607	38

* Neste número incluem-se as chamadas efetuadas para os queixosos, assim como as realizadas para as entidades visadas nas solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça através da Linha da Pessoa com Deficiência.

Desde a sua entrada em funcionamento, a Linha da Pessoa com Deficiência recebe, em média, 600 chamadas por ano, conclusão que é possível extrair da observação do gráfico *infra*.

Gráfico XLIV

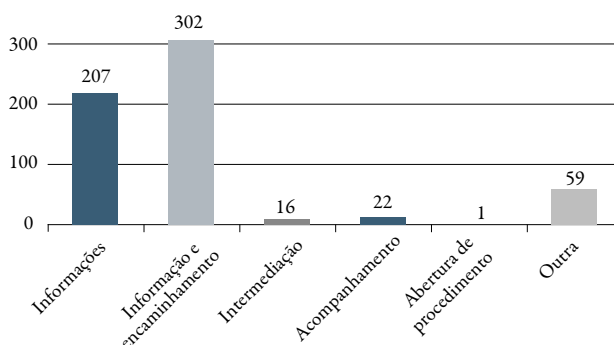
Evolução anual – Linha da Pessoa com Deficiência



Talqualmente vem sucedendo nos anos anteriores, no ano de 2016, como resulta da análise do gráfico *infra*, a atuação da Linha da Pessoa com Deficiência concentra-se na prestação de informações e no encaminhamento dos queixosos.

Gráfico XLV

Atuação – Linha da Pessoa com Deficiência



No quadro *infra* estão elencados os principais motivos que, no ano de 2016, levaram os cidadãos a contactar a Linha da Pessoa com Deficiência.

O assunto mais tratado, no âmbito das solicitações recebidas através desta Linha, em 2016, foi o relacionado com as prestações sociais (105), registando um aumento significativo face a 2015 (aumento de aproximadamente 32%), ano em que apenas 71 chamadas recebidas versaram sobre esta temática. Em segundo lugar, surgiram as solicitações relacionadas com a legislação aplicável e as obrigações familiares, com 64 chamadas recebidas

(as quais, no ano de 2015, consubstanciaram os assuntos mais tratados). Seguem-se, por ordem decrescente, as questões referentes a reabilitação e cuidados de saúde (39), a atribuição e verificação do grau de incapacidade e as acessibilidades, ambas com 27 chamadas, registando, desse jeito, um gradual aumento face ao ano de 2015 (respetivamente, de 24 e de 20 chamadas).

Quadro 25

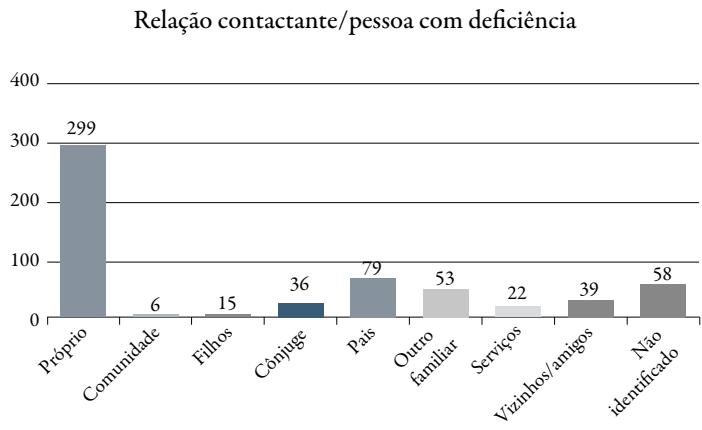
Principais questões colocadas – Linha da Pessoa com Deficiência

Prestações sociais (<i>v.g.</i> , pensões de invalidez, subsídio mensal vitalício, complemento por dependência)	105
Legislação e obrigações familiares	64
Reabilitação e cuidados de saúde física e mental	39
Atribuição e verificação de grau de incapacidade	27
Acessibilidades	27
Produtos de apoio	21
Mercado de trabalho	18
Benefícios fiscais	16
Discriminação e violação de direitos	16
Centros de referência	16
Serviços públicos	14
Regimes especiais de aquisição de bens (imóveis e viaturas)	14
Estacionamento	12
Educação	11
Parqueamento automóvel	10
Negligência e maus-tratos	10
Habitação	9
Ação de interdição e inabilitação	8
Atendimento prioritário	6
Outras questões	139
Total	582

No que respeita ao universo de pessoas que contactou o Provedor de Justiça, através da Linha da Pessoa com Deficiência – e que identificou a relação com o cidadão interessado –, em 2016 continuou a verificar-se, à semelhança dos anos anteriores, a circunstância de terem sido, com mais frequência, os próprios cidadãos com deficiência a contactar esta Linha (299), seguindo-se os grupos integrado pelos pais (79), por outros familiares (53), pelos vizinhos e amigos (39), pelos cônjuges (36), pelos técnicos e outros funcionários de

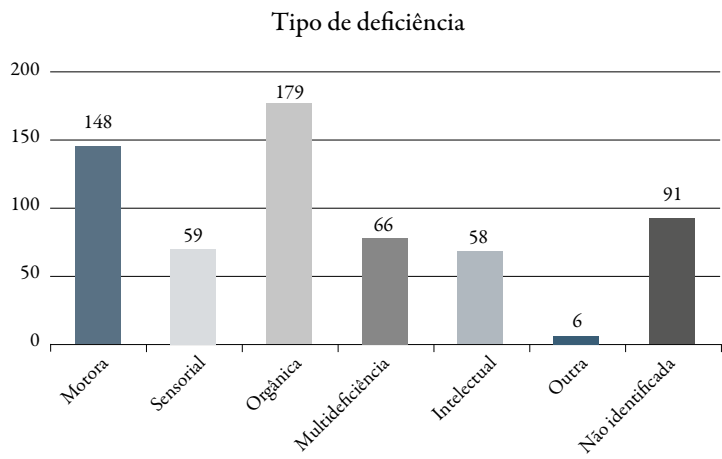
serviços que cuidam daqueles cidadãos (22), pelos seus filhos (15) e, por fim, pela comunidade em geral (6).

Gráfico XLVI



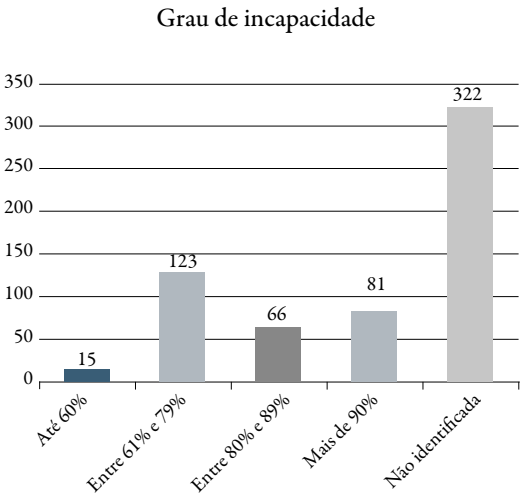
Como se observa no gráfico seguinte, e tendo em consideração a natureza das deficiências dos interessados que motivaram a realização das chamadas, em 2016 foram predominantes as deficiências orgânicas (179), ao contrário do que se verificou em anos antecedentes, em que preponderavam as deficiências motoras, as quais, no período em apreço, totalizaram 148 chamadas.

Gráfico XLVII



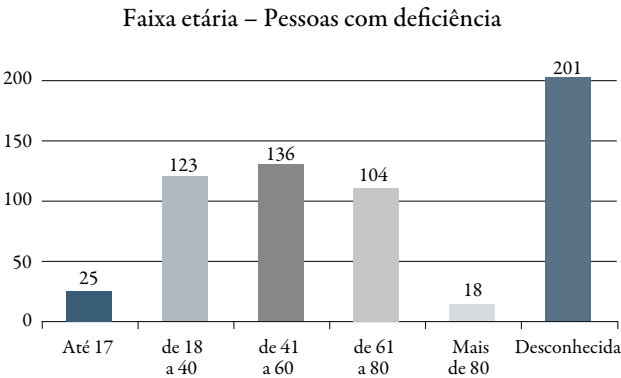
Relativamente aos graus de incapacidade identificados, e tal como verificado nos anos anteriores, mantém-se a predominância das incapacidades situadas entre os 61% e os 79% (123). As incapacidades iguais ou superiores a 90%, com 81 chamadas, mantêm a tendência de subida que se tem verificado nos últimos anos (de 52 em 2014 para 73 em 2015).

Gráfico XLVIII



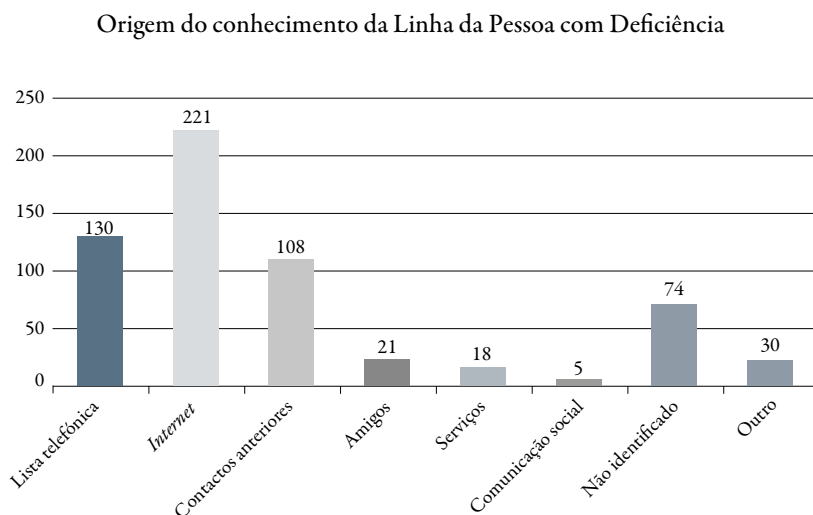
No tocante ao género, continuou a verificar-se, em 2016, que as pessoas com deficiência que, por si ou por intermédio de outrem, recorreram ao Provedor de Justiça através da Linha da Pessoa com Deficiência foram predominantemente do género masculino (317) face às do género feminino (225).

Gráfico XLIX



Da análise do gráfico *supra*, verifica-se que o escalão etário mais representativo dos cidadãos que beneficiaram da atuação desta Linha, durante o ano de 2016, foi o dos 41 aos 60 anos de idade (136), seguido do que compreende as pessoas com idade entre os 18 e 40 anos (123), invertendo-se, assim, a situação verificada em 2015.⁽²³⁵⁾

Gráfico L



Da observação do gráfico anterior, resulta que a *Internet* (221), tal como se verificou no ano transato, apresentou-se como a principal fonte de conhecimento da existência desta Linha, seguida pelo conhecimento resultante da consulta da lista telefónica (130) e, por fim, pelos contactos anteriormente realizados com o Provedor de Justiça (108).

(235) Tais escalões etários apresentaram, em 2015, respetivamente, 142 e 157 chamadas.



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 enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos

3.1. Dizeres prévios

Após o conflito mundial de 1939-1945, os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas foram incentivados a conceberem entidades que, local e autonomamente, promovessem e defendessem os direitos humanos. Com esta alteração de paradigma, passou a entender-se, então, que os diversos Estados-Membros deveriam consagrar a existência de comissões de direitos humanos que fossem independentes dos poderes do Estado (legislativo, executivo e judicial), às quais incumbiria o papel de divulgação daqueles direitos. Foi, contudo, na década de noventa que, no seguimento da reunião de trabalhos ocorrida em Paris sob o mote *Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos* e no sequente acolhimento dos *Princípios* dela emanados, as instituições nacionais de direitos humanos, nas suas diferentes conformações, se afirmaram.

Em Portugal, o recorte das funções atribuídas ao Provedor de Justiça sempre compreendeu um *quid* diferenciador da instituição *Ombudsman* que lhe serviu de inspiração. Com efeito, a par da atividade clássica de apreciação das queixas que recebe sobre a (in)justiça e a (i)legalidade do exercício de poderes públicos, cabe a este órgão do Estado promover e defender os direitos, as liberdades e as garantias essenciais dos cidadãos.

Por esta razão, o Provedor de Justiça detém, desde o ano de 1999, a qualidade de Instituição Nacional de Direitos Humanos, devidamente acreditada pela Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (anteriormente denominado por Comité Internacional de Coordenação das Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos) com o estatuto «A». Isto significa que a atuação desenvolvida por este órgão do Estado nesta veste está em plena conformidade com os *Princípios de Paris*.

Como Instituição Nacional de Direitos Humanos que é, incumbe ao Provedor de Justiça a constante promoção e a intransigente defesa dos direitos humanos. Com vista à prossecução deste desiderato, este órgão do Estado pode abrir, por sua iniciativa, procedimentos, tendo ao seu dispor diversos meios para apurar os factos, como sejam a realização de visitas inspetivas, a consulta de documentos vários e a audição das pessoas que considere necessário auscultar. Para além disso, o Provedor de Justiça apresenta-se como um interlocutor privilegiado, junto de organizações nacionais e internacionais, possuindo, por isso, um leque de direitos de participação no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e dos Comités especiais previstos em instrumentos jurídico-internacionais. Entre os mencionados direitos de participação encontram-se o de elaboração de contributos autónomos, o de assistência a reuniões e o de intervenção (oral e escrita) no âmbito do mecanismo de revisão universal periódica, assim como nos específicos mecanismos de verificação do cumprimento das obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado português.

Esta competência reflete-se, de igual modo, em diversas iniciativas de promoção e de tutela dos direitos humanos, por sobre tudo daqueles que, em razão da idade, condição de saúde ou outra que os limite (*v.g.*, crianças, idosos, pessoas com deficiência, migrantes ou pessoas privadas da sua liberdade), se encontram em uma situação de especial vulnerabilidade.

3.2. *Projeto O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI: diário de algumas visitas*

As questões referentes ao sistema prisional sempre integraram o múnus que está constitucional e legalmente atribuído a este órgão do Estado. Se a missão de promover e de defender os direitos humanos é, de *per si*, tão nobre quanto complexa, ela assume o intrincado desenho de uma filigrana quando em causa está a tutela dos direitos das pessoas que se encontram em uma maior situação de vulnerabilidade, como sejam aquelas que estão privadas ou limitadas na sua liberdade. Por esta razão, o Provedor de Justiça determinou que, no decurso do ano de 2016, iria visitar as prisões portuguesas, por forma a conhecer e a compreender, com atualidade e na voz de quem está em reclusão, os problemas que são, também eles, parte do nosso sistema prisional. Problemas que, diga-se, respeitam não só aos reclusos e aos seus direitos, mas também abrangem as inquietudes e os descontentamentos dos guardas prisionais, dos funcionários e de todas as pessoas que representam e constituem o universo penitenciário.

Neste sentido, o ano de referência deste relatório foi marcado pela concretização do projeto *O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI: diário de algumas visitas*, no âmbito do qual o próprio Provedor de Justiça visitou os seguintes estabelecimentos penitenciários: Estabelecimento Prisional de Lisboa (19 de janeiro)⁽²³⁶⁾, Estabelecimento Prisional de Tires (4 de fevereiro)⁽²³⁷⁾, Estabelecimento Prisional de Vale de Judeus (23 de fevereiro)⁽²³⁸⁾, Estabelecimento Prisional de Coimbra (18 de abril)⁽²³⁹⁾, Estabelecimento Prisional de Ponta Delgada (4 de maio)⁽²⁴⁰⁾, Estabelecimento Prisional de Monsanto (27 de

(236) O relatório desta visita pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Estabelecimento_Prisional_de_Lisboa_capeada.pdf.

(237) O relatório desta visita pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Estabelecimento_Prisional_de_Tires_versao_capeada.pdf.

(238) O relatório desta visita pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rel_Estabelecimento_Prisional_Vale_de_Judeus.pdf.

(239) O relatório desta visita pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio_da_Visita_do_Provedor_de_Justica_ao_Estabelecimento_Prisional_de_Coimbra.pdf.

(240) O relatório desta visita pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/02_08_2016_Estabelecimento_Prisional_de_Ponta_Delgada.pdf.

junho)⁽²⁴¹⁾, Estabelecimento Prisional do Funchal (19 de junho)⁽²⁴²⁾, Estabelecimento Prisional de Leiria para Jovens (16 de setembro)⁽²⁴³⁾, Estabelecimento Prisional de Évora (17 de novembro)⁽²⁴⁴⁾ e o Estabelecimento Prisional Militar (7 de dezembro)⁽²⁴⁵⁾.

Das mencionadas visitas, foi elaborado um conjunto de relatórios que, redigidos em jeito de diário, deram a conhecer à comunidade as principais observações e preocupações que, a propósito de cada uma das visitas, o Provedor de Justiça salientou, assim fomentando a reflexão conjunta sobre o sistema prisional e os problemas que o assolam.

Assinale-se, do mesmo jeito, que a realidade encontrada nestas visitas — aliada, em parte, a algumas comunicações e queixas recebidas remetidas por ou no interesse de reclusos — motivaram a abertura de dois procedimentos de iniciativa do Provedor de Justiça, um sobre a quantidade e a qualidade da alimentação que é fornecida nas prisões portuguesas e outro relativo às condições de concretização do direito de visita dos reclusos em regime de segurança, por sobre tudo no que respeita às visitas e ao contacto dos filhos.⁽²⁴⁶⁾

O projeto *O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI: diário de algumas visitas* continua em desenvolvimento no ano de 2017.

3.3. Atividades de participação e de divulgação na promoção e na proteção dos direitos humanos

À semelhança do que sucedeu em anos anteriores, a atividade que o Provedor de Justiça desenvolveu, em 2016, na veste de Instituição Nacional de Direitos Humanos espalhou-se para várias iniciativas que, a par da instrução das queixas que lhes chegam, comungaram do desiderato de promover e defender os direitos humanos.⁽²⁴⁷⁾ Nesse sentido, e para além das ações que se encontram referidas ao longo do presente relatório, importa enunciar

(241) O relatório desta visita pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relatorio_Estabelecimento_Prisional_de_Monsanto_.pdf.

(242) O relatório desta visita pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Relat_Estabelecimento_Prisional_Funchal.pdf.

(243) O relatório desta visita pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Estabelecimento_Prisional_Especial_de_Leiria.pdf.

(244) O relatório desta visita pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rel_Estabelecimento_Prisional_Evora.pdf.

(245) O relatório desta visita pode ser consultado em http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rel_visita_Estabelecimento_Prisional_Militar.pdf.

(246) Para mais informações, *vide* pp. -----.

(247) 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 no presente relatório.

outras em que este órgão do Estado participou, começando, desde logo, por aqueles que contaram com a presença do próprio Provedor de Justiça:

- No dia 6 de maio, intervenção intitulada «Saúde: uma questão do Provedor de Justiça»⁽²⁴⁸⁾, proferida na Conferência Justiça em Saúde, organizada pela Secretaria Regional da Saúde da Região Autónoma dos Açores e pela Inspeção Regional de Saúde, em Angra do Heroísmo;
- No dia 19 de maio, intervenção intitulada «Discurso proferido na Sessão de Abertura do Ciclo de Conferências em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria», proferida no Ciclo de Conferências em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria, organizado pela Universidade do Porto, no Porto;
- No dia 20 de maio, intervenção intitulada «A defesa dos direitos fundamentais e os comportamentos aditivos: o papel do Provedor de Justiça», proferida no Congresso Nacional de Adictologia – O tempo e as adições: ligando a ciência, a clínica e a política, em Coimbra;
- No dia 2 de junho, intervenção na sessão de abertura da Conferência A Europa e os Refugiados – Riscos e Oportunidades, promovida pelo Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do SEF, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, em Lisboa;
- No dia 17 de julho, intervenção na sessão de abertura da I Conferência Ibérica de Justiça Restaurativa, promovida pela Associação Confiar, em Cascais.

Refira-se, ainda, no decurso de 2016, o Provedor de Justiça participou com alguns escritos para obras ou revistas. Um dos textos elaborados, subordinado ao tema «La Constitution portugaise de 1976 et le *Provedor de Justiça*: 40 ans de chemin commun», integra a obra coletiva dedicada ao 40.º aniversário da Constituição da República Portuguesa, organizada pelo Instituto de Estudos Ibéricos e Ibero-Americanos da *Université de Pau et des pays de l'Adour*. Um outro versou sobre o papel do poder local eleito na promoção e na defesa dos concidadãos, contributo que serviu, assim, para que o Provedor de Justiça se associasse à evocação dos 40 anos do poder local eleito.

Foram, ainda, escritos dois artigos para publicação em obras coletivas nacionais. O artigo intitulado «O Provedor de Justiça na promoção e na defesa dos direitos dos migrantes» destinou-se a integrar o livro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, subordinado ao tema *Imigração, Refugiados e Igualdade dos Povos*, organizado pelo Instituto de Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Por sua vez, o artigo intitulado «A Justiça e o seu Provedor» teve como propósito a sua integração na obra sobre justiça portuguesa, uma edição do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

(248) O texto que serviu de base a esta conferência foi, entretanto, publicado no *Cadernos da IReS*, n.2 (julho-dezembro de 2016), pp. 14-21.

Apresentam-se, de seguida, as participações e as intervenções dos Provedores Adjuntos nos seguintes eventos:

- No dia 17 de fevereiro, participação na *Sessão de Abertura do ano da CPLP contra o Trabalho Infantil*, organizado pela Assembleia da República, pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e pela Organização Internacional do Trabalho, na Assembleia da República, em Lisboa;
- No dia 23 de fevereiro, participação na apresentação do livro *Conferências Comemorativas do 10.º Aniversário do Tribunal Central Administrativo Sul*, em Lisboa;
- No dia 25 de fevereiro, intervenção sobre o tema «*Evaluation de la législation relative à l'Ombudsman*», no âmbito de um projeto de cooperação entre a AOM (*Association des Ombudsmen de la Méditerranée*), com o apoio da Comissão Europeia, através da Comissão de Veneza, com vista à avaliação e à capacitação da instituição *Médiateur Administratif* da Tunísia, na Tunísia;
- No dia 4 de abril, participação na Sessão de Abertura da Campanha Nacional do Mês da Prevenção dos Maus-Tratos à Infância, organizada pela Câmara Municipal de Lisboa, pela Associação de Mulheres contra a Violência e pela Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, em Lisboa;
- No dia 15 de abril, participação no Seminário *Diplomacia e Grande Guerra: cem anos da entrada de Portugal na Primeira Guerra Mundial*, organizado pelo Instituto Diplomático e pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, em Lisboa;
- No dia 26 de abril, participação nas Comemorações dos 40 anos da Constituição da República Portuguesa, promovidas pela Assembleia da República, em Lisboa;
- No dia 3 de maio, participação na cerimónia militar do 105.º aniversário da GNR, organizada pela GNR, na Escola da Guarda, em Queluz;
- No dia 9 de maio, participação na comemoração do Dia da Europa, organizada pela Representação da Comissão Europeia em Portugal, em Lisboa;
- No dia 23 de junho, participação na cerimónia de comemoração dos 100 anos da Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916, organizado pela Assembleia da República e pela Associação Nacional de Freguesias, na Assembleia da República, em Lisboa;
- No dia 30 de junho, participação na cerimónia oficial de atribuição do Prémio Norte-Sul do Conselho da Europa 2015, na Assembleia da República, em Lisboa;
- No dia 30 de junho, participação na sessão solene das Comemorações dos 90 Anos da Ordem dos Advogados Portugueses, promovida pela Ordem dos Advogados, em Cascais;
- No dia 7 de setembro, participação na Conferência *Que Justiça Queremos?*, organizada pela Associação Sindical dos Juizes Portugueses, em Lisboa;
- No dia 10 de setembro, participação na cerimónia comemorativa do 80.º aniversário «A Revolta dos Marinheiros de 8 de Setembro de 1936» – Dia Nacional da

Praça das Forças Armadas, promovida pela Associação de Praças e pelo Clube de Praças da Armada, no Feijó;

- No dia 16 de setembro, participação na sessão solene de abertura do 32.º Curso de Formação de Magistrados para os Tribunais Judiciais e do 4.º Curso de Formação de Juizes dos Tribunais Administrativos e Fiscais, promovida pelo Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa;

- No dia 28 de setembro, participação na cerimónia de lançamento da Ficha Setorial «Desafios e Oportunidades da Responsabilidade Social nas Sociedades de Advogados», organizado pelo GRACE – Grupo de Reflexão e Apoio à Cidadania Empresarial, em Lisboa;

- No dia 4 de outubro, participação na cerimónia de inauguração da Exposição Comemorativa do Cinquentenário do Código Civil, em Pampilhosa da Serra;

- No dia 10 de outubro, participação na cerimónia oficial de abertura da *XXIV Assembleia Geral Ordinária da Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos*, organizada pela Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos, em Lisboa;

- No dia 10 de outubro, participação na Conferência *Women in Diplomacy*, organizada pela Associação das Mulheres Embaixadoras, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e do Instituto Diplomático, em Lisboa;

- No dia 12 de outubro, participação no Seminário Internacional, subordinado ao tema *Estatuto Ético-Deontológico dos Procuradores e Fiscais*, em Lisboa;

- No dia 20 de outubro, participação na Conferência *Funções Soberanas do Estado*, organizada pela Associação de Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária, pela Associação Sindical dos Diplomatas Portugueses, pela Associação Sindical dos Profissionais de Polícia, pela Associação dos Oficiais das Forças Armadas, pela Associação Nacional de Sargentos, pela Associação de Praças, pelo Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do SEF, pelo Sindicato dos Funcionários Judiciais, pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, pelo Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional, pelo Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos, pelo Sindicato dos Trabalhadores dos Registos e Notariado e pela Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima, em Lisboa;

- No dia 20 de outubro, participação na cerimónia comemorativa do 71.º aniversário da Polícia Judiciária, em Lisboa;

- No dia 21 de outubro, participação na sessão de abertura da Conferência Internacional *As nossas prisões: que presente e que futuro?*, promovida pela Ordem dos Advogados, em Lisboa;

- No dia 3 de novembro, participação na Conferência *Audição da Criança em Tribunal* e lançamento do livro ilustrado *O João vai ao tribunal / O dia que a Mariana não queria*, eventos organizados pelo Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, em Lisboa;

- No dia 21 de novembro, participação no 27.º aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança – Encontro de Reflexão subordinado ao tema «A Convenção dos Direitos da Criança HOJE», promovido pela Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, em Lisboa;
- No dia 24 de novembro, participação na sessão de abertura do *Congresso Internacional Comemorativo dos 50 Anos do Código Civil*, organizado pela Comissão Comemorativa do Cinquentenário do Código Civil, em Coimbra;
- No dia 25 de novembro, participação na apresentação da Plataforma Para a Inclusão e Reinserção, promovido pelo Vice-Presidente da CONFIAR – Associação de Fraternidade Prisional, em Sintra;
- No dia 7 de dezembro, participação na sessão evocativa do 15.º aniversário da publicação das Leis que Reconheceram o Direito ao Associativismo Socioprofissional dos Militares, promovida pelas Associações Profissionais de Militares, em Lisboa;
- No dia 13 de dezembro, participação na cerimónia de abertura solene do ano académico 2016/2017 do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, em Lisboa;
- No dia 13 de dezembro, participação no debate público sobre o tema «Nova Agenda Urbana» – Conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Alojamento e Desenvolvimento Urbano Sustentável, organizado pela Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, na Assembleia da República, em Lisboa;
- No dia 16 de dezembro, participação na 6.ª reunião plenária, subordinada ao tema «Saúde Mental e Direitos Humanos», da Comissão Nacional para os Direitos Humanos, em Lisboa;
- No dia 23 de dezembro, participação na cerimónia comemorativa do Dia Nacional dos Direitos Humanos, na Assembleia da República, em Lisboa.

Elencam-se, doravante, as participações e as intervenções do Gabinete do Provedor de Justiça e da Assessoria nas seguintes iniciativas:

- De 7 de janeiro a 2 de fevereiro, participação no curso à distância *Taller virtual sobre Informes Temáticos*, organizado pela Universidade de Alcalá, Madrid;
- No dia 21 de janeiro, participação nos *Encontros de Direito da Família*, evento dedicado ao tema «A criança e a casa: a guarda partilhada dos filhos após a separação dos pais», organizado pelo Centro de Investigação de Direito Privado e pela Confederação Nacional das Associações de Família, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em Lisboa;
- Nos dias 12 e 16 de fevereiro, participação em encontro da *Plataforma sobre Direitos dos Migrantes e Requerentes de Asilo*, organizado pela Agência de Direitos

Fundamentais da União Europeia, tendo em vista a reflexão conjunta sobre aqueles direitos por parte da mencionada Agência, do Conselho da Europa, de Instituições Nacionais de Direitos Humanos e de *Ombudsman*, em Viena, Áustria;

- No dia 27 de abril, participação em reunião do Comité Consultivo do projeto europeu THEAM – Formação especializada em direitos das crianças – a Convenção em prática, organizada pelo Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS), em Lisboa;

- No dia 10 de maio, participação em Conferência *Direitos Humanos e os Desafios do século XXI: Globalizar Dignidades*, organizada pela Fundação Calouste Gulbenkian, pelo Robert F. Kennedy Center for Human Rights e pelas Embaixadas da Áustria e dos Estados Unidos da América, em Lisboa. A iniciativa incluiu a assinatura da Declaração de Lisboa, através da qual várias organizações se comprometeram a defender os Direitos Humanos e a dignidade humana;

- No dia 11 de maio, participação na sessão de apresentação final das atividades desenvolvidas pelo Centro Anti Discriminação, no âmbito do mecanismo europeu *EEA Grants*, programa Cidadania Ativa, em Lisboa;

- No dia 27 de maio, participação na ação de formação sobre *O regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais no âmbito da Administração Pública*, organizada pelo Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa;

- De 30 de maio a 3 de junho, participação na ação de formação *National Human Rights Institutions Academy 2016*, organizada pela Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (ENNHRI) e pelo Gabinete de Instituições Democráticas e Direitos Humanos da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE/ODIRH), em Tbilisi, Geórgia;

- No dia 18 de junho, participação no Seminário *Urban Breakfast*, organizado pela Direção-Geral do Território, pelas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e pelo Secretariado do *Habitat III* da Organização das Nações Unidas, em Lisboa;

- No dia 20 de setembro, participação em conferência sobre *O novo regulamento de proteção de dados*, realizada na Assembleia da República, organizada pela Comissão Nacional de Proteção de Dados, em Lisboa;

- No dia 10 de outubro, participação no Seminário *(In)tolerância e discriminação – Cidades mais justas e seguras para todos*, organizado pela Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) e pela Câmara Municipal de Lisboa, em Lisboa;

- No dia 14 de outubro, intervenção intitulada «O exercício do Provedor como promoção da justiça, coesão e desenvolvimento: considerações a partir da instituição Provedor de Justiça», proferida no âmbito do *VI Encontro Nacional de Provedores do Estudante*, na Universidade da Beira Interior, na Covilhã;

- No dia 15 de outubro, participação no *XII Congresso Nacional de Deficientes*, organizado pela Confederação Nacional dos Organismos de Deficientes, no módulo «Prioridade à Inclusão é a Nossa Direcção», em Lisboa;
- No dia 21 de outubro, intervenção intitulada «O Provedor de Justiça e a realidade prisional», proferida na Conferência Internacional *As nossas prisões: que presente e que futuro?*, promovida pela Ordem dos Advogados, em Lisboa;
- No dia 7 de novembro, participação nos *Encontros de Direito Internacional*, dedicados ao tema «Atualidade e Tendências na Cooperação Judiciária Civil e Comercial», organizados pelo Gabinete de Relações Internacionais da Direcção-Geral da Política da Justiça, em Lisboa;
- No dia 11 de novembro, participação na Formação Contínua «Migrações», promovida pelo Centro de Estudos Judiciários, que decorreu no Instituto Superior de Ciências da Administração, em Lisboa;
- No dia 21 de novembro, intervenção no encontro de reflexão subordinado ao tema *A Convenção dos Direitos da Criança HOJE*, promovido pela Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, em Lisboa;
- Nos dias 24 e 25 de novembro, participação na Conferência Internacional *Políticas e Práticas na Intervenção em Violência de Género*, organizada pela Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa;
- Nos dias 2 e 3 de dezembro, participação no *II Congresso Europeu de Direito do Trabalho*, promovido pela Associação de Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em Lisboa;
- Nos dias 6 e 7 de dezembro, participação em oficina sobre a criação e a implementação de um mecanismo individual de queixas da *FRONTEX* (Agência Europeia das Fronteiras e da Guarda Costeira), em articulação com os Estados-Membros e os países subscritores do Acordo *Schengen*, em Bruxelas.

No dia 15 de novembro, o Provedor de Justiça associou-se às comemorações do 40.º aniversário da Constituição da República Portuguesa e promoveu a Conferência *O Provedor de Justiça e os 40 anos da Constituição*. Este evento decorreu no Salão Nobre da Assembleia da República e contou com a participação do Presidente da Assembleia da República, do Provedor de Justiça e, como orador, do Professor Doutor José Gomes Canotilho que proferiu a conferência «Razões de uma razão e a compaixão dos cidadãos».

No âmbito desta veste, o Provedor de Justiça apresenta-se, reitera-se, como um interlocutor privilegiado junto de organizações internacionais que desenvolvem a sua atividade na promoção e na defesa dos direitos humanos, elaborando contributos, respostas a questionários e solicitações várias que foram endereçadas a este órgão do Estado com o

propósito de conhecer e compreender, no todo ou em parte, a cultura de respeito pelos direitos humanos em Portugal.

Cumpre, por isso, mencionar o papel ativo e empenhado do Provedor de Justiça nas avaliações periódicas decorrentes das obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado português. Este papel consubstanciou-se, no ano de 2016, na elaboração de dois contributos autónomos, solicitados pelas instituições do sistema internacional de tutela dos direitos humanos: um traduziu-se no contributo para a 15.^a Sessão do Comité das Nações Unidas para os Direitos das Pessoas com Deficiência; e, o outro, relativo aos 15.^o e 17.^o relatórios de Portugal no âmbito da implementação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, para a 91.^a sessão do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial.

No tocante a outras solicitações, no ano de 2016, o Provedor de Justiça elaborou os seguintes contributos:

- Resposta a questionário da Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia sobre a cooperação entre as Instituições Nacionais de Direitos Humanos e os Parla-mentos Nacionais;
- Resposta a questionário para elaboração de um estudo da Aliança Global de Ins-tituições Nacionais de Direitos Humanos (*GANHRI*) relativa ao reforço e à harmoni-zação da intervenção das partes signatárias dos tratados internacionais com as Institui-ções Nacionais de Direitos Humanos;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos sobre pessoas apátridas;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direi-tos Humanos relativo à elaboração de relatório especial sobre os direitos das pessoas com deficiência;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direi-tos Humanos como contributo deste órgão do Estado para o relatório da Relatora Especial para o direito a uma habitação condigna;
- Resposta a questionário Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (*GANHRI*) sobre a cooperação entre Instituições Nacionais de Direitos Humanos e os Parlaamentos;
- Resposta a questionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direi-tos Humanos sobre os direitos laborais em um contexto de ajustamento e consolidação de políticas fiscais;
- Resposta a pedido de informação formulado pelo Comité Europeu para a Preven-ção da Tortura sobre a situação das pessoas privadas da liberdade e questões relativas ao sistema prisional, à intervenção policial e ao papel do Provedor de Justiça enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção;

- Resposta a pedido de informação do Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P. sobre a Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto, atinente à instrução de queixas neste órgão do Estado relativas a questões de discriminação em razão da deficiência e da existência de risco agravado de saúde;
- Resposta a pedido de informação do Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS) para elaboração de contributo nacional para o relatório da Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia, subordinado ao tema *Short thematic report: National intelligence authorities and surveillance in the EU: Fundamental rights, safeguards and remedies*;
- Resposta a pedido de informação do Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P. sobre a existência de queixas neste órgão do Estado relacionadas com o atendimento prioritário;
- Revisão jurídica da tradução portuguesa do *Handbook on European law relating to access to justice*, ação que contou com os apoios da Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), do Conselho da Europa e da Secretaria do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Nos dias 5 a 13 de dezembro, Portugal recebeu a visita da Relatora Especial das Nações Unidas para o direito a uma habitação condigna e do Relator Especial das Nações Unidas para o direito à água potável e saneamento. No âmbito desta visita, o Provedor de Justiça recebeu em audiência, no dia 6 de dezembro, os dois Relatores Especiais, tendo-lhes prestado informações sobre a atividade deste órgão do Estado, em matéria de promoção e defesa do direito à água potável e saneamento assim como do direito a uma habitação adequada. Nesta reunião foram discutidos o impacto da crise económica e as medidas de austeridade no acesso àqueles direitos.

No dia 20 de dezembro, este órgão do Estado acompanhou a chegada a Portugal de um conjunto de famílias de refugiados provenientes da Grécia, requerentes de proteção internacional, ao abrigo do mecanismo de recolocação de emergência adotado pelos Estados-Membros da União Europeia, por ocasião do seu desembarque no Aeroporto de Lisboa, organizado pelo SEF e pela Plataforma de Apoio aos Refugiados, em Lisboa. Esta participação permitiu observar os trâmites dos procedimentos inerentes ao acolhimento e à integração dos refugiados.

Estando ciente da necessidade de, a todo o tempo, promover uma cultura forte de respeito pelos direitos humanos, o Provedor de Justiça publicou, à semelhança do que sucedeu em anos anteriores, breves notas no sítio institucional deste órgão do Estado. Por meio destas mensagens, o Provedor de Justiça repudiou, de um jeito veemente, todo e qualquer ato que consubstancie uma ofensa, individual ou coletiva, aos nossos direitos fundamentais. Para além disso, este meio de comunicação constituiu o recurso privilegiado para assinalar

os seguintes dias que, por todo o mundo, se evocam: Dia Internacional de Comemoração em Memória das Vítimas do Holocausto (27 de janeiro), Dia Internacional da Tolerância Zero à Mutilação Genital Feminina (6 de fevereiro), Dia da Discriminação Zero (1 de março), Dia Internacional da Mulher (8 de março), Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial (21 de março), Dia Internacional para o Direito à Verdade sobre Graves Violações de Direitos Humanos e pela Dignidade das Vítimas (24 de março), Dia Mundial da Saúde (7 de abril), Dia Mundial para a Segurança e Saúde no Trabalho (28 de abril), Dia Mundial da Diversidade Cultural para o Diálogo e o Desenvolvimento (21 de maio), Dia da Criança (1 de junho), Dia Mundial contra o Trabalho Infantil (12 de junho), Dia Mundial de Sensibilização sobre a Prevenção da Violência Contra Idosos (15 de junho), Dia Mundial do Refugiado (20 de junho)⁽²⁴⁹⁾, Dia Internacional de Apoio às Vítimas de Tortura (26 de junho)⁽²⁵⁰⁾, Dia Mundial contra o Tráfico de Pessoas (30 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 Democracia (15 de setembro), Dia Internacional da Paz (21 de setembro), Dia Internacional do Idoso (1 de outubro), 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 Eliminação da Violência contra as Mulheres (25 de novembro), Dia Internacional para a Abolição da Escravatura (2 de dezembro), Dia Internacional da Pessoa com Deficiência (3 de dezembro), Dia Internacional dos Direitos Humanos (10 de dezembro) e Dia Internacional dos Migrantes (18 de dezembro).

Sublinhe-se, de igual modo, que, no âmbito das comemorações do Dia da Criança, este órgão do Estado promoveu, na sua sede, uma ação de sensibilização sobre os direitos humanos e o Provedor de Justiça, a qual contou com a presença de alunos da Escola Básica e Secundária Josefa de Óbidos de Lisboa. Para além disso, este órgão do Estado organizou, com o apoio da Fundação Oriente, um concerto da Orquestra Geração de Vialonga, o qual decorreu, no dia 1 de junho de 2016, no auditório do Museu Oriente, em Lisboa.

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, através da concretização de uma ação de sensibilização para os direitos humanos junto da comunidade escolar. Este evento correspondeu a uma ação de sensibilização sobre os direitos humanos, a Organização das

(249) Esta data foi igualmente assinalada com a visita do Provedor de Justiça ao Centro de Acolhimento de Refugiados, sito na Bobadela, em iniciativa promovida pelo Centro Português para os Refugiados.

(250) A mensagem alusiva a esta data foi disponibilizada não só em texto, mas também através de um pequeno vídeo.

Nações Unidas e o Provedor de Justiça, a qual teve lugar junto da população escolar da Escola Secundária da Amora, no dia 13 de dezembro.

No desenvolvimento do protocolo de cooperação que foi estabelecido entre o Provedor de Justiça e o (então) Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural, I.P. (atual Alto Comissariado para as Migrações, I.P.), no dia 29 de abril, dois colaboradores deste órgão do Estado levaram a cabo a realização de um *workshop* subordinado ao tema «Atividade do Provedor de Justiça na promoção e defesa dos direitos dos cidadãos estrangeiros». Este evento teve lugar no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e Migrações, sito em Lisboa, e consistiu em uma ação de índole formativa dirigida a colaboradores do Alto Comissariado para as Migrações, I.P., de organizações da sociedade civil e das autarquias.

Mencione-se, de igual jeito, que, no decurso de 2016, o Provedor de Justiça, em articulação com o Alto Comissariado para as Migrações, I.P., procedeu à conceção de materiais informativos sobre a atuação deste órgão do Estado na promoção e na defesa dos direitos dos migrantes. Estes *volantini* serão objeto de divulgação, no presente ano, em cinco língua estrangeiras (francês, inglês, mandarim, romeno e russo), para além da língua portuguesa, com vista a alcançar um maior universo dos seus destinatários.

O Provedor de Justiça, na qualidade de observador convidado, esteve representado nas reuniões da Comissão Nacional de Direitos Humanos e nas dos seus grupos de trabalho.

Este órgão do Estado, representado pelo Provedor-Adjunto designado para o efeito, participou também nas reuniões do Conselho Nacional da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, que tiveram lugar em Lisboa, nos dias 31 de março, 3 de maio e de 21 de junho.

Na sequência da ratificação, pelo Estado português, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, firmada no seio da Organização das Nações Unidas, foi criado o Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da referida Convenção. Nesse sentido, por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2014, de 13 de novembro⁽²⁵¹⁾, Portugal criou o seu Mecanismo, o qual é composto, entre outros, por um representante do Provedor de Justiça. No dia 6 de dezembro, em Lisboa, realizou-se a primeira reunião deste Mecanismo.

(251) Publicada no *Diário da República* n.º 226, 1.ª série, de 21 de novembro de 2014.



4. Relações internacionais

> Congresso Anual e XXI Assembleia Geral da Federação Ibero-Americana de Ombudsman

4. Relações Internacionais

4.1. Dizeres prévios

A universalidade que caracteriza os direitos humanos reflete-se na constante e intensa consolidação de uma teia de relações internacionais entre os diversos atores comunitários que têm como missão a promoção e a defesa daqueles direitos. Por esta razão, e tendo em conta que o Provedor de Justiça assumiu, desde a sua génese, uma dimensão de *Ombudsman* de direitos humanos — dimensão que é paulatinamente reforçada com a atribuição a este órgão do Estado de outras competências, como seja a de Instituição Nacional de Direitos Humanos —, o desenvolvimento da sua atividade espalha-se para o plano internacional, o que se manifesta, desde logo, com a sua pertença em um amplo conjunto de organizações internacionais, de âmbito universal ou regional, que comungam do desiderato de fomentar uma cultura de respeito pelos direitos humanos.

4.2. A atividade internacional do Provedor de Justiça

A concretização da missão do Provedor de Justiça no patamar internacional consubstancia-se na colaboração com diversas instituições ou organizações. De entre estas, cumpre enfatizar que o Provedor de Justiça colabora com o Alto Comissário para os Direitos Humanos e com o Conselho de Direitos Humanos, organismos que foram concebidos sob a égide das Nações Unidas e que estão mandatados para, junto das instituições nacionais de direitos humanos de cada país, solicitarem os elementos necessários ao conhecimento e à análise da situação de direitos humanos de cada comunidade (seja esta entendida como um país, uma região ou, até, globalmente). Este órgão do Estado é, também, membro da Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (atual denominação do Comité Internacional de Coordenação de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos), organização responsável pela acreditação e pela reacreditação das Instituições Nacionais de Direitos Humanos e seus estatutos de conformidade — total ou parcial — com os *Princípios de Paris*.

Este órgão do Estado faz, de igual modo, parte da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos que, sob o mandato da mencionada Aliança Global, acompanha, de um jeito próximo, a atividade das instituições nacionais de direitos humanos da Europa, prestando-lhes formação e outros apoios diversos.

Ainda no tocante ao continente europeu, merecem destaque as relações de colaboração do Provedor de Justiça com os vários mecanismos que se encontram sob a influência do

Conselho da Europa, a Rede Europeia de Provedores de Justiça e a Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia.

No âmbito da lusofonia, saliente-se o trabalho desenvolvido por 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 de Países de Língua Portuguesa.

Refira-se, outrossim, o contínuo reforço da cooperação bilateral com diversos países, densificado pelas ações de cariz formativo junto de colaboradores de instituições congêneres e de outros servidores do Estado de outros países da lusofonia e da Europa, assim como pelo desenvolvimento de projetos *twinning* e *taix* com outras organizações estrangeiras.

É, ainda, objeto de relevo a assunção, pelo Provedor de Justiça, da presidência da Federação Ibero-Americana de *Ombudsman*, o que ocorreu no dia 10 de março de 2016. Este facto e o labor que foi concretizado no seio da referida Federação e das suas Redes Temáticas justificam que, no presente relatório, se autonomizem as iniciativas que contaram com a participação, a intervenção e a organização deste órgão do Estado nesta qualidade.

Para além do exposto, e como mencionado em outra sede, este órgão do Estado elabora contributos autónomos e específicos, assim como presta as informações que lhe sejam requeridas por organizações internacionais ou por instituições homólogas.

Participação em projetos de cooperação twinning e taix

Uma outra dimensão em que se materializa a atividade internacional do Provedor de Justiça, e que assume particular importância, é a de participação em iniciativas de cooperação institucional no âmbito de projetos *twinning* e *taix*.

No ano de 2016, o Provedor de Justiça prosseguiu a sua participação no *Twinning Project Support to Establishment of Ombudsman Institution in Turkey*, iniciada no último trimestre do ano anterior. Das várias atividades desenvolvidas, sublinha-se a deslocação do Provedor de Justiça a Ancara, na Turquia, entre os dias 8 a 11 de fevereiro, onde proferiu a conferência intitulada «*The Portuguese Ombudsman: from the inception to the presente and towards the future. Overview of its mission and responsibilities*». Este evento contou ainda com a participação do Provedor-Adjunto que realizou uma intervenção intitulada «*A Convenção de Istambul*».

Sublinha-se, de igual jeito, a participação de colaboradores do Provedor de Justiça, em Ancara, nas seguintes atividades de desenvolvimento do mencionado projeto:

- Nos dias 11 a 16 de janeiro, participação em *workshops* sobre as temáticas dos refugiados, dos migrantes, dos requerentes de asilo e minorias;
- Nos dias 26 a 29 de janeiro, participação no *workshop* subordinado ao tema do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, com o objectivo de habilitar a entidade beneficiária com informação teórico-prática sobre os termos adotados pelo referido

Tribunal na interpretação e aplicação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem sobre a execução das respetivas decisões e sobre as intervenções de Instituições Nacionais de Direitos Humanos junto daquele;

- Nos dias 25 a 30 de janeiro, participação no módulo de debate «Interpretação e aplicação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem: Princípios Fundamentais»;

- Nos dias 8 a 13 de fevereiro, participação em seminários de apoio ao fortalecimento do *Ombudman* turco sobre Direitos das Mulheres. Participação nos painéis «Meios de atuação do Ombudsman», «A Convenção de Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres», «Discriminação positiva e igualdade de géneros», «Violência contra as mulheres», «*Mobbing*», «Grupos vulneráveis» e «Tráfico de mulheres»;

- Nos dias 1 a 5 de março, participação em seminário sobre a atuação do Provedor de Justiça de Portugal e o *Defensor del Pueblo* de Espanha na área da saúde.

Também no âmbito da cooperação internacional com a Turquia, este órgão do Estado recebeu, no dia 24 de fevereiro, uma delegação da *Turkish General Directorate of Migration Management*, no âmbito do projeto «*TaieX Study Visit on Child Migration Policy for Turkey*», organizado pela Comissão Europeia.

No tocante à cooperação com o Azerbaijão, referira-se a participação de uma colaboradora deste órgão do Estado, nos dias 13 e 14 de junho, no módulo «*Expert Mission on Taxpayers' Rights*», no âmbito do programa *TAIEX*, em Baku, no Azerbaijão. O objetivo deste programa foi o de proporcionar ao Ministério das Finanças do Azerbaijão informação detalhada sobre o estabelecimento e o funcionamento de uma instituição que promova a defesa dos direitos dos contribuintes.

De igual jeito, assinala-se a participação de colaboradores do Provedor de Justiça no projeto *twinning* «*Support to the strengthening of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan*», organizado pela Comissão Europeia, o Ministério dos Negócios Estrangeiros português e o Defensor dos Direitos Humanos da Polónia. Esta participação traduziu-se na concretização das seguintes iniciativas que decorreram em Baku, no Azerbaijão:

- Nos dias 13 a 26 de novembro, participação subordinada à temática da aplicação do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras formas de Tratamento Cruéis, Desumanos ou Degradantes, com vista a providenciar uma interação efetiva e eficaz entre as instituições centrais, as organizações internacionais, os países estrangeiros e a sociedade civil;

- Nos dias 21 a 25 de novembro, participação subordinada à temática da saúde em contexto penitenciário;

- Nos dias 29 de outubro a 12 de novembro, participação subordinada aos direitos das pessoas idosas e com deficiência.

Ainda neste âmbito, menciona-se a participação no projeto *taix*, que decorreu em Erevan, na Arménia, entre os dias 12 a 15 de dezembro, com o objetivo de apoiar o serviço estadual de migrações, especialmente no tocante à missão em curso de elaboração de um plano nacional de ação sobre migração.

Iniciativas de cooperação bilateral

A atuação internacional do Provedor de Justiça consubstancia-se, também, no estabelecimento e no reforço das relações com instituições homólogas e congéneres, com as quais comunga a missão de promover e de defender os direitos humanos.

O Provedor de Justiça participou em um projeto sobre o *Funcionamento e Estratégia de Comunicação e Expansão da Provedoria de Justiça da República de Angola*, promovido pelo Provedor de Justiça de Angola e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o qual teve os seguintes objetivos principais: *i*) transmitir aos serviços de apoio do Provedor de Justiça de Angola critérios técnicos e experiências positivas no domínio da promoção institucional e da comunicação; *ii*) promover a relação entre as instituições da sociedade civil e as instituições do Estado, mediante a realização de um seminário para a partilha de conhecimentos e de experiências.

A primeira iniciativa, desenvolvida no âmbito deste projeto, contou com a participação de uma representante deste órgão do Estado que, entre os dias 19 e 30 de setembro, integrou o grupo de trabalho, composto por elementos do Provedor de Justiça de Angola e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Este grupo realizou diversas reuniões com os serviços centrais, bem como com as autoridades provinciais e os representantes locais do Provedor de Justiça de Angola nas Províncias do Cunene, de Cabinda e do Huambo. Nestas duas últimas províncias decorreram, ainda, sessões de esclarecimento junto da sociedade civil.

Esta atividade culminou com a realização, em Luanda, nos dias 29 e 30 de setembro, de um *workshop* subordinado ao tema *Transversalidade da Função do Provedor de Justiça versus Pragmatismo – O Poder Decisório*. Este encontro juntou altos representantes de diversas regiões e sub-regiões transnacionais, assinalando-se, no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, as presenças do Provedor de Justiça de Angola, do Provedor de Justiça de Cabo Verde e do Provedor de Justiça de Portugal, tendo, este último, proferido a comunicação «O Provedor de Justiça de Portugal: missão, poderes e desafios». *O referido evento contou, ainda com a participação, do Provedor de Justiça da Namíbia e Presidente do Instituto Internacional de Ombudsman e o Provedor de Justiça do Quênia.*

Em prosseguimento da cooperação entre o Provedor de Justiça de Portugal e o Provedor de Justiça de Cabo Verde, este órgão do Estado recebeu, nos dias 7 de junho, e nos dias compreendidos entre 11 e 14 de julho, uma delegação do Provedor de Justiça de Cabo Verde, tendo em vista a prestação de informação sobre o sistema de promoção e de

proteção dos direitos humanos, sobre a colaboração com as Nações Unidas e o procedimento de acreditação internacional da instituição.

À semelhança do que tem acontecido em anos anteriores, este órgão do Estado recebeu, entre os dias 22 a 25 de novembro, uma delegação do gabinete do Provedor de Justiça de Moçambique, no âmbito da cooperação entre as duas instituições, a qual pôde *in loco* conhecer as boas práticas e a atividade desenvolvida pelo Provedor de Justiça na promoção e na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.

No dia 14 de junho, o Provedor de Justiça recebeu uma delegação de autoridades do Governo e municipais, e peritos da sociedade civil da Ucrânia, no âmbito de um projeto – *Project Coordinator in Ukraine* –, com o apoio da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), o qual tem por finalidade o melhoramento do sistema de serviços sociais pelas organizações da sociedade civil, com financiamento público ucraniano baseado nas experiências internacionais.

Outras iniciativas de cooperação

Refira-se que, para além da cooperação estabelecida com instituições homólogas ou congêneres, o Provedor de Justiça desenvolve, de igual modo, junto de outras entidades ações de formação ou de troca de experiências e de conhecimentos. Como exemplo das primeiramente referidas, assinala-se a participação em uma ação de formação, promovida pelo INA – Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, na qual participou uma delegação de juizes dos Tribunais Administrativos de Moçambique.

No dia 7 de outubro, o Provedor de Justiça recebeu uma delegação de magistrados do Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Macau. Esta visita, inserida no âmbito do 5.º curso de formação deste Centro, teve por objetivo conhecer a missão, o mandato e as competências atribuídas à atuação deste órgão do Estado.

No dia 19 de outubro este órgão do Estado recebeu, a pedido do Grupo de Reflexão e Apoio à Cidadania Empresarial – GRACE, uma jovem licenciada pela Direito Universidade Católica de Moçambique que, ao abrigo do programa desenvolvido em Moçambique pela Academia *Girls Move*, pôde durante um dia acompanhar os trabalhos desenvolvidos por este órgão do Estado, bem como perceber o seu funcionamento.

No dia 24 de outubro, o Provedor de Justiça recebeu, uma delegação da República Popular da China, chefiada pela *Chief Inspector of the Inspector's Office of the Central Commission for Discipline Inspection of the Communist Party of China at Central Foreign Affairs Office*. Este encontro permitiu a apresentação das instituições, a troca de saberes e de experiências relativos ao âmbito de intervenção da figura do *Ombudsman* e o seu desenvolvimento face aos desafios que hoje a comunidade globalmente considerada lhes coloca.

Sublinha-se, por fim, que o Provedor de Justiça recebeu, em audiência, o Procurador Federal dos Direitos dos Cidadãos do Brasil e o Provedor de Justiça de Moçambique, respetivamente nos dias 13 de janeiro e 18 de novembro.

4.3. O Provedor de Justiça na qualidade de Presidente da Federação Ibero-Americana de Ombudsman

A Federação Ibero-Americana de *Ombudsman* (FIO) reúne 104 Instituições *Ombudsman* e de Defesa dos Direitos Humanos de 20 países do espaço geográfico ibero-americano, que, desde 1995, se dedicam à proteção e à promoção dos Direitos Humanos.

O Provedor de Justiça assumiu, em 10 de março de 2016, a Presidência da Federação Ibero-Americana de *Ombudsman*, instituição da qual era já vice-presidente pela Região Europa, na sequência da renúncia do anterior Presidente, eleito na XX Assembleia Geral da FIO, de novembro de 2015, que decorreu na cidade de Montevidéu, no Uruguai. Na mesma ocasião, mediante proposta do Provedor de Justiça de Portugal, aprovada pelo Conselho Reitor da FIO, foi designado como secretário técnico da FIO, o Provedor-Adjunto Jorge Miranda Jacob.

Na referida reunião do Conselho Reitor da FIO, que decorreu em 10 de março de 2016, na cidade de Lisboa, foi aprovado o Plano Estratégico Institucional da FIO para o quadriénio 2016-2020, no qual se definiram os seguintes objetivos estratégicos: posicionar a FIO como instituição de referência na defesa, promoção e proteção dos Direitos Humanos no espaço geográfico ibero-americano; melhorar os processos de comunicação interna e externa da Federação; assegurar o princípio da igualdade de género na FIO; apoiar e fortalecer o modelo de trabalho assente em redes temáticas; fortalecer o relacionamento entre as instituições que constituem a FIO e melhorar a sua capacidade de ação; e desenvolver uma estrutura técnica permanente.

No decurso da atividade corrente da FIO e com vista ao seu fortalecimento institucional, verificada a desadequação dos seus Estatutos face à atual dimensão e atividade da Federação, foram dados os passos necessários para a reforma destes, que correspondiam ainda, no essencial, ao texto aprovado em 1995, ano da sua fundação, com ulteriores retificações de pormenor. Para o efeito, foram efetuadas consultas aos membros da FIO, elaborado um primeiro estudo de atualização e foi constituída uma comissão incumbida de apresentar uma proposta de reforma estatutária à Assembleia Geral da FIO.

A FIO elabora anualmente um relatório temático relativo a questões de direitos humanos. O primeiro relatório elaborado e publicado sob a presidência portuguesa ateu-se ao tema da pobreza, opção ditada pela atualidade e visibilidade do tema, que constitui, aliás, o tema essencial da Agenda 2030 das Nações Unidas, cujo objetivo N.º 1 consiste precisamente em pôr fim à pobreza em todas as suas formas e em todo o mundo e, até 2030,

erradicar a pobreza extrema. Este relatório, que contou com a participação de 19 das 20 Instituições Nacionais da FIO, foi publicamente apresentado no seu Congresso Anual, subordinado ao tema *Pobreza, Dignidad y Derechos Humanos*, que decorreu, no dia 23 de novembro, em Santa Cruz de Tenerife, nas Canárias. Neste mesmo lugar realizou-se, no dia 24 de novembro, a XXI Assembleia Geral ordinária da FIO, onde foram discutidos diversos assuntos de relevância para a atividade desenvolvida na promoção e na defesa dos direitos humanos no espaço ibero-americano.

Simultaneamente, dando seguimento a um plano de acompanhamento dos principais temas de violação de direitos humanos e sem perder de vista a necessidade de conferir maior visibilidade à Federação no espaço geográfico europeu, a FIO associou-se à organização de uma conferência internacional, sobre fluxos migratórios, intitulada *Les défis des institutions d'Ombudsman liés aux flux migratoires* – que decorreu, nos dias 7 e 8 de setembro, em Tirana, na Albânia –, em parceria com a Associação de *Ombudsman* do Mediterrâneo (AOM), a Associação dos *Ombudsman* e Mediadores da Francofonia (AOMF) e o *International Ombudsman Institute* (IOI), que culminou com a aprovação da *Declaração de Tirana*, tendo ainda sido negociado um *memorandum* de entendimento entre as várias instituições participantes, que se encontra em fase de finalização. O Provedor de Justiça interveio nas sessões de abertura e de encerramento e proferiu uma comunicação em que apresentou as conclusões daquela conferência internacional.

No âmbito do fortalecimento institucional da FIO, sublinha-se também a participação do Provedor de Justiça, enquanto Presidente daquela Federação, na Conferência Internacional, subordinada ao tema *Human Rights Challenges Now: The Ombudsman facing treats*, que decorreu em Barcelona nos dias 26 e 27 de abril. Neste evento, o Provedor de Justiça proferiu duas comunicações: a primeira na sessão subordinada ao tema «*The freedom-security dilemma*», intitulada «*The freedom-security dilemma: contributions for a human rights based approach*» e a segunda na sessão de encerramento. Em esta ocasião foi assinado um *memorandum* de entendimento entre a FIO e o *International Ombudsman Institute* (IOI), visando fortificar as duas instituições, incrementando o intercâmbio de informação relevante e o desenvolvimento de atividades conjuntas.

Ainda na sequência da política de alianças que vem sendo desenvolvida pela FIO, foi acordada a prorrogação do Convénio existente com a *Corte Interamericana de Derechos Humanos* até 2020, tendo também sido assinado um documento de trabalho que tem por objetivo desenvolver uma efetiva implementação dos termos do Convénio.

Porém, o aspeto porventura mais relevante desta política de alianças estratégicas é o que se evidencia na recente investigação desenvolvida em parceria com o Instituto *Auschwitz* em matéria de justiça transicional, tendo em vista a preservação da memória e a indemnização às vítimas em países afetados por complexos períodos de instabilidade e violência. A referida investigação teve por base as experiências vivenciadas pelo Brasil,

pela Colômbia, pelo Equador e pela Guatemala e que deu origem a um estudo intitulado «*El Rol del Ombudsman en los Procesos de Justicia Transicional*».

Um outro ponto que muito contribuiu para a visibilidade internacional da FIO no ano de 2016 consistiu na participação no processo *HABITAT*, evento que decorreu sob a égide das Nações Unidas. Destacam-se, neste âmbito, as seguintes iniciativas: *i*) a participação no evento regional para a América Latina e o Caribe, em abril de 2016, em Toluca, no México, através da realização de uma mesa aberta, onde o Provedor de Justiça e Presidente da FIO se fez representar pelo secretário técnico; *ii*) a participação do Provedor de Justiça no *HABITAT* Mundial, em Quito, no Equador, no mês de outubro, assegurando a intervenção de abertura da mesa aberta promovida pela plataforma liderada pela FIO, cumpre realçar que esta presença foi a única assegurada neste evento por instituições do universo da promoção e defesa dos direitos humanos.

A Federação Ibero-Americana de *Ombudsman* desenvolveu, no atual mandato, os primeiros passos para o acompanhamento e apoio às instituições que integram a Federação e que desempenham competências no domínio da prevenção da tortura, nomeadamente, as que são também Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura. Em Junho de 2016, a FIO apoiou a realização, em Zacatecas, no México, sob os auspícios da Comissão Nacional de Direitos Humanos do México, do *Primeiro Encontro Internacional de Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura*. No âmbito desta iniciativa, o secretário técnico proferiu uma intervenção subordinada ao tema «*Actuación de las INDH como Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura*».

Esta nova linha de trabalho, inserida no horizonte traçado no Plano Estratégico da FIO, levou ao desenvolvimento de contactos institucionais com a APT – Associação para a Prevenção da Tortura, estando em preparação um memorando que visa institucionalizar a gestão de iniciativas conjuntas.

No âmbito da cooperação interinstitucional foram, ainda, desenvolvidas diversas iniciativas versando a agilização das chamadas Boas Práticas, com especial relevo para as iniciativas respeitantes à consulta prévia dos povos indígenas e à gestão de conflitos sociais.

Sublinha-se, ainda, que parte muito significativa da atividade corrente da Federação desenvolve-se através das respetivas redes temáticas, segundo planos de atividade previamente aprovados pelo Conselho Reitor. A FIO conta atualmente com quatro redes temáticas: *Red de Niñez y Adolescencia*, *Red de Defensorías de Mujeres*, *Red sobre Migrantes y Trata de Personas* e *Red de Comunicadores de la FIO (ComFIO)*.

Em 2016 a *Red de Niñez y Adolescencia* participou em diversos eventos em articulação com outras instituições, nomeadamente, com a UNICEF, sendo de destacar a participação em investigações temáticas centradas em comportamentos desviantes e em migração infantil não acompanhada na América Central. Assinala-se, também, a participação do representante do Provedor de Justiça na mencionada rede temática no seminário, que decorreu de 26 a 28 de setembro, em Lima, no Perú, subordinado ao tema *Los Derechos*

de los Niños, Niñas y Jóvenes – Métodos y Orientaciones para su Aplicación en la Práctica, promovido pela Rede da Infância e da Adolescência da FIO, com o apoio da GIZ – *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, da UNICEF, da União Europeia e do Instituto Alemão de Direitos Humanos, em Lima.

A *Red de Defensorías de Mujeres* de la FIO promoveu, em 1 e 2 de junho, o Congresso «*Violencia Obstétrica en Iberoamérica: desafíos de los derechos sexuales y reproductivos*», realizado em São José, na Costa Rica. Este evento contou com a presença do secretário técnico que proferiu uma breve alocução sobre o tema. Assinale-se ainda o desenvolvimento, pela mencionada rede temática, de uma investigação sobre direitos sexuais e reprodutivos.

A *Red sobre Migrantes y Trata de Personas* realizou o diagnóstico relativo ao tráfico de pessoas na região andina, o que permitiu o desenvolvimento de estratégias conjuntas de diversos membros da FIO, tendo também elaborado um conjunto de indicadores que permitirão, após a sua implementação, construir mecanismos de acompanhamento e levar a cabo ações concertadas entre instituições. Para além disso, deram-se os passos necessários para a preparação da segunda cimeira sobre migração, que se realizará no México, em maio de 2017.

Assinala-se, de igual jeito, que, no âmbito da reunião anual da rede que decorreu no dia 22 de novembro, em Santa Cruz de Tenerife, a representante do Provedor de Justiça na *Red sobre Migrantes y Trata de Personas* foi designada como coordenadora para a Região Europa, circunstância que ocorre pela primeira vez desde a sua criação.

A *Red de comunicadores da FIO*, por seu turno, procedeu à difusão dos eventos desenvolvidos pela FIO.

Nos dias 1 e 2 de dezembro, este órgão do Estado participou no seminário «Práticas Institucionais em situações de conflitos sociais», organizado pela GIZ, pela FIO e pela *Defensoria del Pueblo de Bolivia*, em La Paz, através da apresentação dos módulos «Papel das Instituições nos Processos de Conflito – conciliar mediador, observador e garante», «Definição de conflitos, tipologia e classificação» e «Instrumentos de Gestão de Conflitos».

Menciona-se a colaboração deste órgão de Estado na elaboração de resposta ao questionário da FIO sobre o papel das instituições de direitos humanos na Nova Agenda Urbana *Habitat III*.

Cabe realçar, por fim, o empenhamento do Provedor de Justiça enquanto Presidente da FIO em iniciativas fundamentais para o futuro da Federação, tais como a sua sustentabilidade técnica e financeira, consubstanciadas na procura de novas alianças estratégicas e no alargamento da sua atividade a novos domínios de intervenção, em um esforço de permanente acompanhamento dos temas tratados no plano nacional, em cada país membro da FIO, como também no patamar internacional, garantindo assim uma permanente visibilidade da Federação nos principais fóruns de direitos humanos.



5. Gestão de recursos

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

5. Gestão de recursos

5.1. Gestão administrativa e financeira

Em linha de continuidade com os anos anteriores, no ano de 2016 manteve-se o objetivo de, no tocante à gestão de recursos disponíveis, melhorar a qualidade do serviço prestado ao cidadão e o tempo de resposta às solicitações que são dirigidas a este órgão do Estado.

5.1.1. Recursos financeiros

O orçamento da Provedoria de Justiça foi, no ano de 2016, sujeito a um ligeiro aumento decorrente da gradual reposição salarial verificada no mesmo período.

Quadro 26

Orçamento de 2016

Despesas correntes	€ 5 149 880,00
Despesas de investimento	€ 120 000,00
Total	€ 5 269 880,00

5.1.2. Despesas de investimento

À semelhança do que sucedeu em anos anteriores, no ano de 2016 foi dada especial atenção à manutenção do edifício, com a realização das obras necessárias à conservação das instalações deste órgão do Estado de forma a melhorar o aproveitamento do espaço. Para além disso, no ano em análise, tornou-se necessário proceder a ajustes e aprimoramentos no novo sistema procedimental em funcionamento desde abril de 2015.

5.1.3. Recursos humanos

Os recursos humanos representam um dos pilares estruturantes ao bom e contínuo funcionamento de toda e qualquer organização. Nesse sentido, o Provedor de Justiça continuou a privilegiar os conhecimentos e as competências dos seus colaboradores, promovendo a sua formação contínua e específica.

Quadro 27

Pessoal em funções (31 de dezembro de 2016)

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, assinala-se que a maioria dos trabalhadores e colaboradores que exercem funções neste órgão do Estado é do género feminino, como resulta do 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 se observa no quadro *infra*.

Quadro 29

Faixa etária

25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	+60
1	5	17	14	33	16	11	7

Mencione-se, também, que o grau académico preponderante é o da licenciatura em Direito, atentas as atribuições deste órgão do Estado, definidas no artigo 1.º do EPJ.

Uma última nota para salientar que, nos termos do disposto no artigo 28.º da Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, a relação de emprego predominante é a de comissão de serviço.

5.2. Relações públicas

Em 2016 continuou a ser prestado 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;
- Informar o cidadão sobre os diversos direitos que lhe assistem e, sempre que necessário, proceder ao devido encaminhamento para as competentes entidades.

5.2.1. Atendimento presencial

A atividade desenvolvida pela Divisão de Informação e Relações Públicas consiste, essencialmente, no atendimento presencial e no atendimento telefónico aos cidadãos.

Em 2016, foram realizados 629 atendimentos presenciais, sendo que destes, 278 consubstanciaram-se na apresentação de queixa, 279 na prestação de informações sobre procedimentos em instrução e os restantes 72 na prestação de outras informações. Não obstante a crescente e primordial utilização de meios eletrónicos para contactar o Provedor de Justiça, sublinhe-se o facto de ainda ser significativo o número de atendimentos presenciais dos cidadãos que se deslocam à sede deste órgão do Estado.

Quadro 30

Atendimento presencial (relações públicas) – variação 2015-2016

Ano	Atendimento presencial			
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	Total
2015	336	113	401	850
2016	279	72	278	629
Variação (%)	-16,96%	-36,28%	-30,67%	-26%

No ano de 2016, registaram-se 5195 atendimentos telefónicos, os quais foram feitos, respetivamente, através do número geral (4488) e do número da Linha Azul (707).

5.2.2. Atendimento telefónico

Como resulta do quadro *infra*, os 4488 atendimentos telefónicos relativos ao número geral, repartiram-se do seguinte modo: 3739 resultaram na prestação de informação sobre procedimentos em instrução, 722 na prestação de outras informações e os restantes

27 na apresentação de queixa. Com exceção da apresentação de queixa ao Provedor de Justiça, através do contacto telefónico – que registou um aumento de 22,72%, os pedidos de informações sobre procedimentos ou outras informações sofreram um ligeiro decréscimo, o qual pode encontrar explicação no número de procedimentos abertos.

Quadro 31

Atendimento telefónico (número geral) – variação 2015-2016

Ano	Atendimento telefónico (número geral)			
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	Total
2015	4266	868	22	5156
2016	3739	722	27	4488
Variação (%)	-12,35%	-16,82%	22,72%	-12,95%

No quadro que se segue observa-se a tendência inversa, isto é, o atendimento realizado através da Linha Azul sofreu um aumento global de 28,77%, que se reparte por diferentes percentagens consoante a finalidade do atendimento. Note-se, porém, que, se em termos percentuais o atendimento com vista à obtenção de informação sobre procedimentos em instrução ter superado os 60%, em termos absolutos foi no atendimento através do qual foram prestadas outras informações que se verificou um maior acréscimo (+84). Registe-se, por outro lado, que o atendimento para apresentação de queixa superou o dobro do valor verificado no ano anterior (de 4 para 9).

Quadro 32

Atendimento telefónico (Linha Azul) – variação 2015-2016

Ano	Atendimento telefónico (Linha Azul)			
	Informação sobre procedimentos	Outras informações	Queixas novas	Total
2015	114	431	4	549
2016	183	515	9	707
Variação (%)	60,52%	19,48%	125%	28,77%

O quadro *infra* apresenta uma leitura conjugada dos dados relativos ao atendimento dos cidadãos que, por telefone ou presencialmente, se dirigiram a este órgão do Estado. Recorde-se, todavia, que a par do atendimento realizado pela Divisão de Informação e

Relações Públicas, o Provedor de Justiça tem ainda ao serviço dos cidadãos as três linhas telefónicas especializadas e integradas no N-CID.⁽²⁵²⁾

Quadro 33

Total de cidadãos atendidos – variação 2015-2016

Total de cidadãos atendidos	
2015	6555
2016	5824
Variação (%)	-11,15%

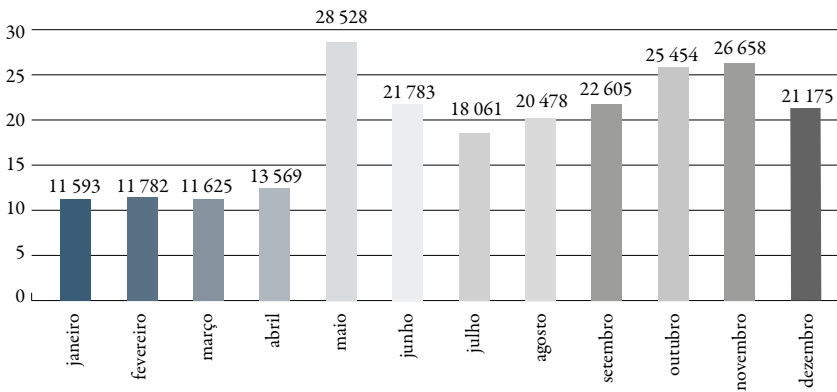
5.3. Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça

O crescente desenvolvimento tecnológico tem vindo a fomentar a utilização recorrente dos meios e das ferramentas informáticas como uma forma privilegiada e célere de acesso à informação. Por isso, em 2016 manteve-se o constante trabalho de atualização e de criação de conteúdos para o sítio institucional do Provedor de Justiça, o qual constitui um meio importante de divulgação deste órgão do Estado.

No gráfico *infra* apresentam-se, em termos quantitativos, os acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça, os quais, em 2016, se computaram em 233 311. Refira-se, por fim, que o mês de maio foi aquele em que se registou o maior número de acessos.

Gráfico LI

Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça



(252) Vide ponto 2. *supra*.



6. Publicações e comunicações – 2016

> Pormenor dos edifícios do órgão do Estado Provedor de Justiça

6. Publicações e comunicações – 2016

Relatório à Assembleia da República, 2015

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=16128>

Relatório à Assembleia da República, 2015

Anexo Tomadas de Posição

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=16130>

Provedor de Justiça – Mecanismo Nacional de Prevenção

Relatório à Assembleia da República, 2015

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=16129>

Portuguese Ombudsman – National Human Rights Institution

Report to the Parliament, 2015

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=16385>

Portuguese Ombudsman – National Preventive Mechanism

Report to the Parliament, 2015

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=16386>

O Mecanismo Nacional de Prevenção e os centros educativos – Relatório das visitas realizadas durante o ano de 2015

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=16497>

O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI. Diário de algumas visitas (I)

Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Lisboa

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=16117>

O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI. Diário de algumas visitas (II)

Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Tires

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=16149>

O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI. Diário de algumas visitas (III)

Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Vale de Judeus

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=16159>

O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI. Diário de algumas visitas (IV)

Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Coimbra

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=16258>

O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI. Diário de algumas visitas (V)

Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Ponta Delgada

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=16274>

O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI. Diário de algumas visitas (VI)

Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Monsanto

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=16476>

O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI. Diário de algumas visitas (VII)

Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional do Funchal

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=16491>

O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI. Diário de algumas visitas (VIII)

Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Leiria para Jovens

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=16631>

O Provedor de Justiça, as prisões e o século XXI. Diário de algumas visitas (IX)

Relatório da visita ao Estabelecimento Prisional de Évora

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=16873>

The Portuguese Ombudsman: from the inception to the present and towards the future. Overview of its mission and responsibilities

Twinning Project Support to Establishment of Ombudsman Institution in Turkey

Ankara, 2016-02-09

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16076>

The freedom-security dilemma: contributions for a human rights based approach

International Workshop: *Human rights challenges now: The Ombudsman facing threats*

Barcelona, 2016-04-26

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16138>

Human Rights challenges now: the Ombudsman facing threats

Closing session of the International Workshop: *Human rights challenges now: The Ombudsman facing threats*

Barcelona, 2016-04-27

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16147>

Saúde: uma questão do Provedor de Justiça

Conferência *Justiça em Saúde*

Angra do Heroísmo, 2016-05-06

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16165>

Discurso proferido na Sessão de Abertura do Ciclo de Conferências em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria

Ciclo de Conferências em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria

Porto, 2016-05-19

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16861>

A defesa dos direitos humanos e os comportamentos aditivos: o papel do Provedor de Justiça

Congresso Nacional de Adictologia «O Tempo e as adições: ligando a ciência, a clínica e a política»

Coimbra, 2016-05-20

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16863>

Conferência a Europa e os Refugiados – Riscos e Oportunidades

Lisboa, 2016-06-02

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16865>

Sessão de Abertura da I Conferência Ibérica de Justiça Restaurativa

I Conferência Ibérica de Justiça Restaurativa

Cascais, 2016-07-15

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16951>

Tirana high-level International Conference: The role of the Ombudsman in the migration crisis – Conclusions

High-level International Conference: *Challenges for Ombudsman Institutions with respect to mixed migratory flows – The role of the Ombudsman in the migration crisis*

Tirana, 2016-09-08

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16432>

O Provedor de Justiça de Portugal: missão, poderes e desafios

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16457>

O Provedor de Justiça e a realidade prisional

Conferência Internacional - *As nossas prisões: que presente e que futuro?*

Lisboa, 2016-10-21

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16527>

O exercício do Provedor como promoção da justiça, coesão e desenvolvimento: considerações a partir da instituição Provedor de Justiça

VI Encontro Nacional de Provedores do Estudante

Covilhã, 2016-10-14

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=97&idi=16531>

Razões de uma razão (XIII)

Artigo publicado no *Diário de Notícias*, de 14 de janeiro de 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/14_01_2016DN_Artigo_Razoesdeumarazao_XIII_pag4e5.pdf

Razões de uma razão (XIV)

Artigo publicado no *Diário de Notícias*, de 7 de março de 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Razoes_XIV_.pdf

Razões de uma razão (XV)

Artigo publicado no *Diário de Notícias*, de 20 de abril de 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/20_04_2016_DN_Artigo_Razoes_de_uma_razao_XV_pags_6e7.pdf

Razões de uma razão (XVI)

Artigo publicado no *Diário de Notícias*, de 25 de maio de 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/25_05_2016_DN_Razoesdeumarazao_XVIpags_6e7.pdf

Razões de uma razão (XVII)

Artigo publicado no *Diário de Notícias*, de 26 de julho de 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/26_07_2016_Razoes_de_uma_razao_XVII_pub.pdf

Razões de uma razão (XVIII)

Artigo publicado no *Diário de Notícias*, de 15 de setembro de 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/15_09_2016_DN_Artigo_Razoes_de_uma_Razao_XVIII_pags_6e7.pdf

Razões de uma razão (XIX)

Artigo publicado no *Diário de Notícias*, de 3 de novembro de 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/03_11_2016_Razoes_de_umarazao_XIX.pdf

Razões de uma razão (XX)

Artigo publicado no *Diário de Notícias*, de 11 de dezembro de 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/11122016_Razoes_de_uma_razao_XX.pdf

Uma questão de direitos

Artigo publicado no *Público*, de 14 de julho de 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/14_07_2016_Uma_questao_de_direitos_Publico_pag4.pdf

A Justiça Penal (é) restaurativa

Artigo publicado no *Expresso*, de 16 de julho de 2016

http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/16_07_2016_Expresso_Artigo_A_Justica_Penal_e_restaurativa_pag35.pdf

Boletim informativo n.º 1 – setembro e outubro de 2016

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=98&idi=16556>

Boletim informativo n.º 2 – novembro e dezembro de 2016

<http://www.provedor-jus.pt/?idc=98&idi=16843>





7. Outros índices

> Pormenor da varanda existente no edifício do órgão do Estado Provedor de Justiça

7. Outros índices

7.1. Índice de gráficos

Estatísticas: algumas notas

<i>Gráfico I</i> – Solicitações dirigidas ao Provedor de Justiça no ano de 2016	20
<i>Gráfico II</i> – Ano de 2016 – Atividade de apreciação de comunicações	21
<i>Gráfico III</i> – Total de procedimentos abertos	22
<i>Gráfico IV</i> – Total de queixas indeferidas liminarmente	22
<i>Gráfico V</i> – Exposições liminarmente arquivadas	23
<i>Gráfico VI</i> – Tipo de pessoa coletiva queixosa	25
<i>Gráfico VII</i> – Procedimentos entrados, findos e pendentes em 31 de dezembro	28
<i>Gráfico VIII</i> – Motivos de arquivamento	29
<i>Gráfico IX</i> – Duração dos procedimentos arquivados em 2016	31
<i>Gráfico X</i> – Assuntos tratados nos procedimentos abertos	32
<i>Gráfico XI</i> – Entidades visadas	33
<i>Gráfico XII</i> – Distribuição das queixas por ministério	34
<i>Gráfico XIII</i> – Distribuição das queixas por ministério (excluindo as questões sobre relação de emprego público)	35
<i>Gráfico XIV</i> – Queixas por 10 000 habitantes: distritos e Regiões Autónomas	36

Defesa e promoção dos direitos fundamentais

<i>Gráfico XV</i> – Distribuição de matérias nos procedimentos – unidade temática 1 (comparativo 2012-2016)	43
<i>Gráfico XVI</i> – Cultura	52
<i>Gráfico XVII</i> – Lazer	53
<i>Gráfico XVIII</i> – Ano de abertura dos procedimentos arquivados em 2016	59
<i>Gráfico XIX</i> – Distribuição dos procedimentos por matérias – direitos dos contribuintes (comparativo 2015-2016)	60
<i>Gráfico XX</i> – Distribuição dos procedimentos por matérias – assuntos económicos e financeiros (comparativo 2015-2016)	70
<i>Gráfico XXI</i> – Distribuição dos procedimentos por matérias – fundos europeus e nacionais (comparativo 2015-2016)	76
<i>Gráfico XXII</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – direitos dos trabalhadores e contratação pública (comparativo 2015-2016)	97
<i>Gráfico XXIII</i> – Distribuição de procedimentos – administração da justiça	116
<i>Gráfico XXIV</i> – Distribuição de procedimentos – assuntos rodoviários	119
<i>Gráfico XXV</i> – Distribuição de procedimentos – registos e notariado	121
<i>Gráfico XXVI</i> – Distribuição de procedimentos – segurança interna	122

<i>Gráfico XXVII</i> - Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 6 (comparativo 2011-2016)	127
<i>Gráfico XXVIII</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Extensão da Região Autónoma dos Açores	143
<i>Gráfico XXIX</i> – Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma dos Açores	145
<i>Gráfico XXX</i> – Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma dos Açores	145
<i>Gráfico XXXI</i> – Entidades visadas – Extensão da Região Autónoma da Madeira	147
<i>Gráfico XXXII</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – Extensão da Região Autónoma da Madeira	148
<i>Gráfico XXXIII</i> – Origem geográfica das queixas – Extensão da Região Autónoma da Madeira	149

Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência

<i>Gráfico XXXIV</i> – Evolução anual – Linha da Criança	155
<i>Gráfico XXXV</i> – Atuação – Linha da Criança	156
<i>Gráfico XXXVI</i> – Relação contactante/criança	158
<i>Gráfico XXXVII</i> – Faixa etária – crianças e jovens	158
<i>Gráfico XXXVIII</i> – Origem do conhecimento da Linha da Criança	159
<i>Gráfico XXXIX</i> – Evolução anual – Linha do Cidadão Idoso	160
<i>Gráfico XL</i> – Atuação – Linha do Cidadão Idoso	161
<i>Gráfico XLI</i> – Relação contactante/cidadão idoso	163
<i>Gráfico XLII</i> – Faixa etária – cidadãos idosos	164
<i>Gráfico XLIII</i> – Origem do conhecimento da Linha do Cidadão Idoso	165
<i>Gráfico XLIV</i> – Evolução anual – Linha da Pessoa com Deficiência	166
<i>Gráfico XLV</i> – Atuação – Linha da Pessoa com Deficiência	166
<i>Gráfico XLVI</i> – Relação contactante/pessoa com deficiência	168
<i>Gráfico XLVII</i> – Tipo de deficiência	168
<i>Gráfico XLVIII</i> – Grau de incapacidade	169
<i>Gráfico XLIX</i> – Faixa etária – pessoas com deficiência	169
<i>Gráfico L</i> – Origem do conhecimento da Linha da Pessoa com Deficiência	170

Gestão de recursos

<i>Gráfico LI</i> – Acessos mensais ao sítio eletrónico do Provedor de Justiça	200
--	-----

7.2. Índice de quadros

Estatísticas: algumas notas

<i>Quadro 1</i> – Natureza dos primeiros queixosos em procedimentos abertos	24
<i>Quadro 2</i> – Número de procedimentos abertos e reabertos	25

<i>Quadro 3</i> – Número de procedimentos em instrução	26
<i>Quadro 4</i> – Número de procedimentos arquivados e rearquivados	27
<i>Quadro 5</i> – Número de procedimentos pendentes em 31 de dezembro	27
<i>Quadro 6</i> – Resumo do movimento de procedimentos	29
<i>Quadro 7</i> – Queixas em função da população – os cinco maiores valores	36

Defesa e promoção dos direitos fundamentais

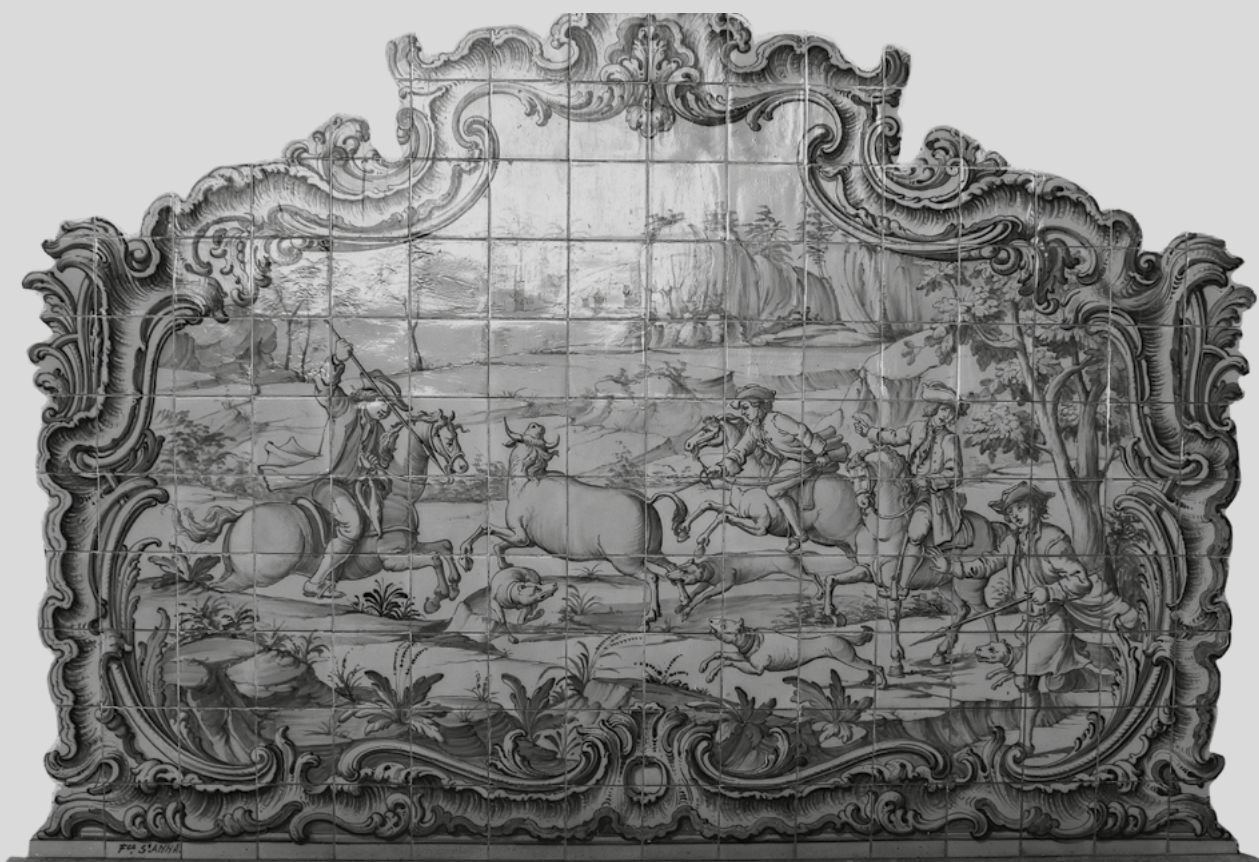
<i>Quadro 8</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 1	40
<i>Quadro 9</i> – Urbanismo e habitação	45
<i>Quadro 10</i> – Ambiente e recursos naturais	47
<i>Quadro 11</i> – Ordenamento do território	49
<i>Quadro 12</i> – Serviços públicos essenciais	55
<i>Quadro 13</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 2	57
<i>Quadro 14</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 3	79
<i>Quadro 15</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – relação de emprego público	99
<i>Quadro 16</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 5	113
<i>Quadro 17</i> – Distribuição de procedimentos por matérias – unidade temática 6	125
<i>Quadro 18</i> – Movimentação anual de procedimentos – Extensão da Região Autónoma dos Açores	142
<i>Quadro 19</i> – Movimentação anual de procedimentos – Extensão da Região Autónoma da Madeira	146

Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência

<i>Quadro 20</i> – Chamadas telefónicas – Linha da Criança	155
<i>Quadro 21</i> – Principais questões colocadas – Linha da Criança	157
<i>Quadro 22</i> – Chamadas telefónicas – Linha do Cidadão Idoso	159
<i>Quadro 23</i> – Principais questões colocadas – Linha do Cidadão Idoso	161
<i>Quadro 24</i> – Chamadas telefónicas – Linha da Pessoa com Deficiência	165
<i>Quadro 25</i> – Principais questões colocadas – Linha da Pessoa com Deficiência	167

Gestão de recursos

<i>Quadro 26</i> – Orçamento de 2016	196
<i>Quadro 27</i> – Pessoal em funções (31 de dezembro de 2016)	197
<i>Quadro 28</i> – Género	197
<i>Quadro 29</i> – Faixa etária	197
<i>Quadro 30</i> – Atendimento presencial (relações públicas) – variação 2015-2016	198
<i>Quadro 31</i> – Atendimento telefónico (número geral) – variação 2015-2016	199
<i>Quadro 32</i> – Atendimento telefónico (Linha Azul) – variação 2015-2016	199
<i>Quadro 33</i> – Total de cidadãos atendidos – variação 2015-2016	200



8. Principais siglas e abreviaturas

> Pedaco de azulejaria existente no edificio do órgão do Estado Provedor de Justiça

8. Principais siglas e abreviaturas

ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.
ADM – Assistência na Doença aos Militares
ADSE – Instituto de Proteção e Assistência na Doença, I.P.
ANSR – Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
ASF – Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
CAE – Código de Atividade Económica
CAV – Contribuição para o Audiovisual
CC – Código Civil
CE – Código da Estrada
CEPMPL – Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade
CGA – Caixa Geral de Aposentações, S.A.
CGD – Caixa Geral de Depósitos, S. A.
CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CNP – Centro Nacional de Pensões
CP – CP - Comboios de Portugal, E.P.E.
CPA – Código de Procedimento Administrativo
CPAS – Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores
CPC – Código de Processo Civil
CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário
CRP – Constituição da República Portuguesa
CT – Código do Trabalho
DGAE – Direção-Geral da Administração Escolar
DGAJ – Direção-Geral da Administração da Justiça
EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M. S.A.

EPJ – Estatuto do Provedor de Justiça

ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social

FGS – Fundo de Garantia Salarial

GNR – Guarda Nacional Republicana

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

IRN – Instituto dos Registos e Notariado, I.P.

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

ISS – Instituto da Segurança Social, I.P.

IUC – Imposto Único de Circulação

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LAT – Lei dos Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais

LGTFP – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

N-CID – Núcleo da Criança, do Idoso e da Pessoa com Deficiência

NIF – Número de Identificação Fiscal

p./ p.p. – página/ páginas

PDM – Plano Diretor Municipal

PDR 2020 – Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020

PERES – Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado

PJ – Polícia Judiciária

PSP – Polícia de Segurança Pública

RNCCI – Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados

SAD/PSP – Serviço de Assistência na Doenças da PSP

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SNS – Serviço Nacional de Saúde

TAP – TAP Portugal

TGIS – Tabela Geral do Imposto do Selo



