



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

**P-05/08**

**RELATÓRIO DAS VISITAS INSPECTIVAS  
À COMISSÃO DE RECURSOS DAS DECISÕES DE  
ANULAÇÃO DA INSCRIÇÃO DOS CENTROS DE EMPREGO  
- ART. 67.º DO DECRETO-LEI N.º 220/2006, DE 3 DE NOVEMBRO -**



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### ÍNDICE

<b>I. INTRODUÇÃO</b> .....	4
1. Objectivos e fundamento da abertura do processo P-05/08 .....	4
2. A comissão de recursos .....	6
3. Metodologia adoptada .....	8
4. Condicionantes .....	9
<b>II. VISITAS INSPECTIVAS</b> .....	11
<b>1. Visita à coordenadora central</b> .....	11
1.1. Síntese da reunião .....	11
1.2. Apreciação dos recursos para a comissão de recursos .....	13
1.2.1. Dados relevantes .....	13
1.2.2. Organização .....	13
1.2.3. Análise dos processos .....	14
A) Causas de anulação .....	14
B) Número de provimentos/não provimentos .....	14
C) Tempo médio de decisão .....	14
D) Avaliação do mérito das decisões .....	14
E) Casos concretos com particular interesse .....	15
<b>2. Visitas ao vice-coordenador regional de Lisboa e Vale do Tejo</b> .....	16
2.1. Síntese da reunião .....	16
2.2. Apreciação dos recursos para o vice-coordenador regional de Lisboa e Vale do Tejo .....	17
2.2.1. Dados relevantes .....	17
2.2.2. Organização .....	17
2.2.3. Análise dos processos .....	18
A) Causas de anulação .....	18
B) Número de provimentos/não provimentos .....	19
C) Justificações apresentadas pelos beneficiários .....	20
i) Justificações dadas às faltas a convocatórias e apresentação quinzenal .....	20
ii) Justificações dadas a recusas a formação/oferta de emprego/trabalho socialmente necessário.....	21
D) Tempo médio de decisão.....	22
E) Avaliação do mérito das decisões.....	22
F) Casos concretos com particular interesse .....	23
<b>3. Visita ao vice-coordenador regional do Norte</b> .....	25
3.1. Síntese da reunião .....	25
3.2. Apreciação dos recursos para o vice-coordenador regional do Norte.....	26
3.2.1. Dados relevantes .....	26
3.2.2. Organização.....	26
3.2.3. Análise dos processos .....	27
A) Causas de anulação .....	27
B) Número de provimentos/não provimentos .....	28
C) Justificações apresentadas pelos beneficiários .....	28
i) Justificações dadas às faltas a convocatórias e apresentação quinzenal .....	29
ii) Justificações dadas a recusas a formação/oferta de emprego/trabalho socialmente necessário.....	30



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

D) Tempo médio de decisão .....	31
E) Avaliação do mérito das decisões .....	31
F) Casos concretos com particular interesse.....	31
<b>4. Visita à vice-coordenadora regional do Algarve .....</b>	<b>33</b>
4.1. Síntese da reunião .....	33
4.2. Apreciação dos recursos para a vice-coordenadora regional do Algarve .....	34
4.2.1. Dados relevantes .....	34
4.2.2. Organização.....	34
4.2.3. Análise dos processos .....	35
A) Causas de anulação .....	35
B) Número de provimentos/não provimentos .....	36
C) Justificações apresentadas pelos beneficiários.....	36
i) Justificações dadas às faltas a convocatórias e apresentação quinzenal.....	37
ii) Justificações dadas a recusas a formação/oferta de emprego/ trabalho socialmente necessário.....	38
D) Tempo médio de decisão.....	38
E) Avaliação do mérito das decisões.....	38
F) Casos concretos com particular interesse .....	38
<b>III. CONCLUSÕES .....</b>	<b>40</b>
1. Conclusões quanto ao funcionamento da comissão de recursos.....	40
2. Conclusões quanto à actuação dos centros de emprego.....	42
<b>IV. PROPOSTAS .....</b>	<b>51</b>
1. Propostas relativas à comissão de recursos .....	51
2. Propostas relativas aos centros de emprego .....	52
<b>V. ANEXOS .....</b>	<b>57</b>



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### I. INTRODUÇÃO

#### 1. Objectivos e fundamento da abertura do processo P-05/08

O presente processo P foi aberto por despacho de Sua Excelência o Provedor de Justiça de 23.04.2008, com os seguintes objectivos:

- avaliação do procedimento de recurso instituído pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, diploma que estabeleceu o novo regime jurídico de protecção social da eventualidade de desemprego e criou uma comissão de recursos para apreciação dos recursos relativos às anulações das inscrições dos beneficiários nos centros de emprego (com a consequente cessação do subsídio de desemprego);
- tendo por base os recursos recebidos pelas instâncias de recurso, proceder à avaliação da actuação dos centros de emprego na aplicação do novo regime jurídico das prestações de desemprego.

Com efeito, do regime de desemprego estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro resultou um incremento significativo das competências dos centros de emprego relativamente aos desempregados subsidiados, designadamente, o registo de requerimento de prestações de desemprego, o controlo do cumprimento do dever de apresentação quinzenal e dos restantes deveres a que o beneficiário está adstrito, e um acompanhamento mais personalizado do desempregado a vários níveis<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Artigo 70.º

#### **Competências dos centros de emprego**

1 - Compete ao centro de emprego da área da residência do beneficiário:

- a) Proceder à avaliação da capacidade e da disponibilidade para o trabalho;
- b) Contratualizar com o beneficiário o PPE, o qual estabelece o percurso de inserção profissional e os deveres de procura activa de emprego;
- c) Implementar medidas personalizadas de acompanhamento, avaliação e controlo dos trabalhadores desempregados;
- d) Prestar apoio e acompanhamento personalizado ao beneficiário na aquisição de estratégias de aproximação ao mercado de trabalho ou outras intervenções promotoras da empregabilidade, nomeadamente através da orientação, formação e acompanhamento dos esforços de procura activa e melhoria das condições de empregabilidade a desenvolver pelo beneficiário;
- e) Convocar os beneficiários das prestações de desemprego para comparência periódica no serviço público de emprego;
- f) Proceder à qualificação do emprego como conveniente e do trabalho como socialmente necessário;
- g) Avaliar a justificação das faltas de comparência do beneficiário a convocatória do serviço público de emprego e à apresentação quinzenal;
- h) Avaliar a justificação da recusa de emprego conveniente e da recusa, desistência ou exclusão de trabalho socialmente necessário ou formação profissional;
- i) Verificar o cumprimento dos deveres que estão legalmente cometidos aos beneficiários das prestações de desemprego;



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Para fazer face a este aumento de competências, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP), segundo o seu Relatório de Actividades de 2006, procedeu, nesse ano, à realização de diversos trabalhos preparatórios, entre os quais a “(...) *Introdução de novas funcionalidades no SIGAE (Sistema de Informação e Gestão da Área do Emprego) e do respectivo redesenho dos fluxos de informação de interacção com a Segurança Social; (...) Elaboração e divulgação da Circular Normativa n.º 10/2006, de 29 de Dezembro de 2006 e respectivas minutas de convocatórias, notificações, advertências, etc; Concepção e execução de acções de formação sobre o novo regime legal de prestações de desemprego e as novas funcionalidades do SIGAE aos Técnicos Superiores de Emprego e Técnicos de Emprego dos Centros de Emprego*”. No Plano de Actividades para o ano de 2007, previu o mesmo Instituto a necessidade de dar continuidade aos trabalhos de revisão de procedimentos internos, a concepção e realização de procedimentos inovadores e a formação de várias centenas de técnicos de emprego aos diferentes níveis organizacionais do IEFP.

Impunha-se, pois, avaliar o resultado destes trabalhos e, sobretudo, o impacto das novas regras do regime de protecção social no desemprego, tanto ao nível dos centros de emprego – verificando se houve algum reflexo negativo para os utentes resultante do acréscimo de competências conferidas aos centros de emprego na fiscalização e acompanhamento dos beneficiários relativamente ao cumprimento dos seus deveres – como ao nível dos próprios desempregados, relativamente aos quais é também preocupação do Provedor de Justiça apurar se as suas novas obrigações face aos centros de emprego foram devidamente divulgadas, interiorizadas e acatadas, assim como as consequências do seu incumprimento.

Tendo em consideração que por este novo regime jurídico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, foi instituído um novo sistema de recursos das decisões dos centros de emprego no que diz exclusivamente respeito à anulação da

---

j) Aplicar advertência escrita e decidir da anulação da inscrição no centro de emprego por incumprimento de deveres do beneficiário.

2 - Cabe igualmente aos centros de emprego, na qualidade de serviço do lugar de estada ou residência, praticar os actos referidos no número anterior quando decorrentes da aplicação de instrumento internacional a que Portugal se encontre vinculado relativamente aos trabalhadores migrantes desempregados.

3 - Para o exercício da sua função de verificação e controlo das situações de desemprego, os centros de emprego podem estabelecer formas concertadas de cooperação com outras entidades. “



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

inscrição do beneficiário – a comissão de recursos prevista no respectivo art. 67.º –, entendeu-se ser útil que a avaliação pretendida pelo Provedor de Justiça fosse feita através da apreciação do funcionamento dessa comissão, não só por se tratar de um novo procedimento de recurso – cujo funcionamento importava avaliar -, como também porque os recursos que lhe são dirigidos e as respectivas decisões reflectem a actuação dos centros de emprego face aos beneficiários.

### 2. A comissão de recursos

A comissão de recursos foi instituída pelo artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro<sup>2</sup>, com a finalidade de apreciar os recursos não contenciosos de decisões de anulação de inscrição nos centros de emprego, tendo sido criada pela Portaria n.º 1301/2007, de 3 de Outubro, onde estão definidas, designadamente, as atribuições e competências da comissão.

É composta pela coordenadora central e por cinco vice-coordenadores regionais, correspondendo um a cada delegação regional do IEFP (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve).

Esquemáticamente, os recursos das decisões dos centros de emprego seguem o seguinte percurso dentro da comissão<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> “Artigo 67.º

**Comissão de recursos**

1 - A comissão de recursos, a criar por legislação própria no prazo de 120 dias, é composta por um coordenador central e cinco vice-coordenadores regionais, a designar pelo conselho de administração do IEFP, sob proposta do respectivo conselho directivo.

2 - A comissão de recursos tem a finalidade de apreciar os recursos não contenciosos de decisões de anulação de inscrição no centro de emprego.

3 - A legislação referida no presente artigo define, entre outras matérias, as atribuições e competências da comissão de recursos, a nomeação e duração do mandato dos seus titulares, bem como a periodicidade da emissão de relatórios globais de actividade.”

<sup>3</sup> “Artigo 3.º

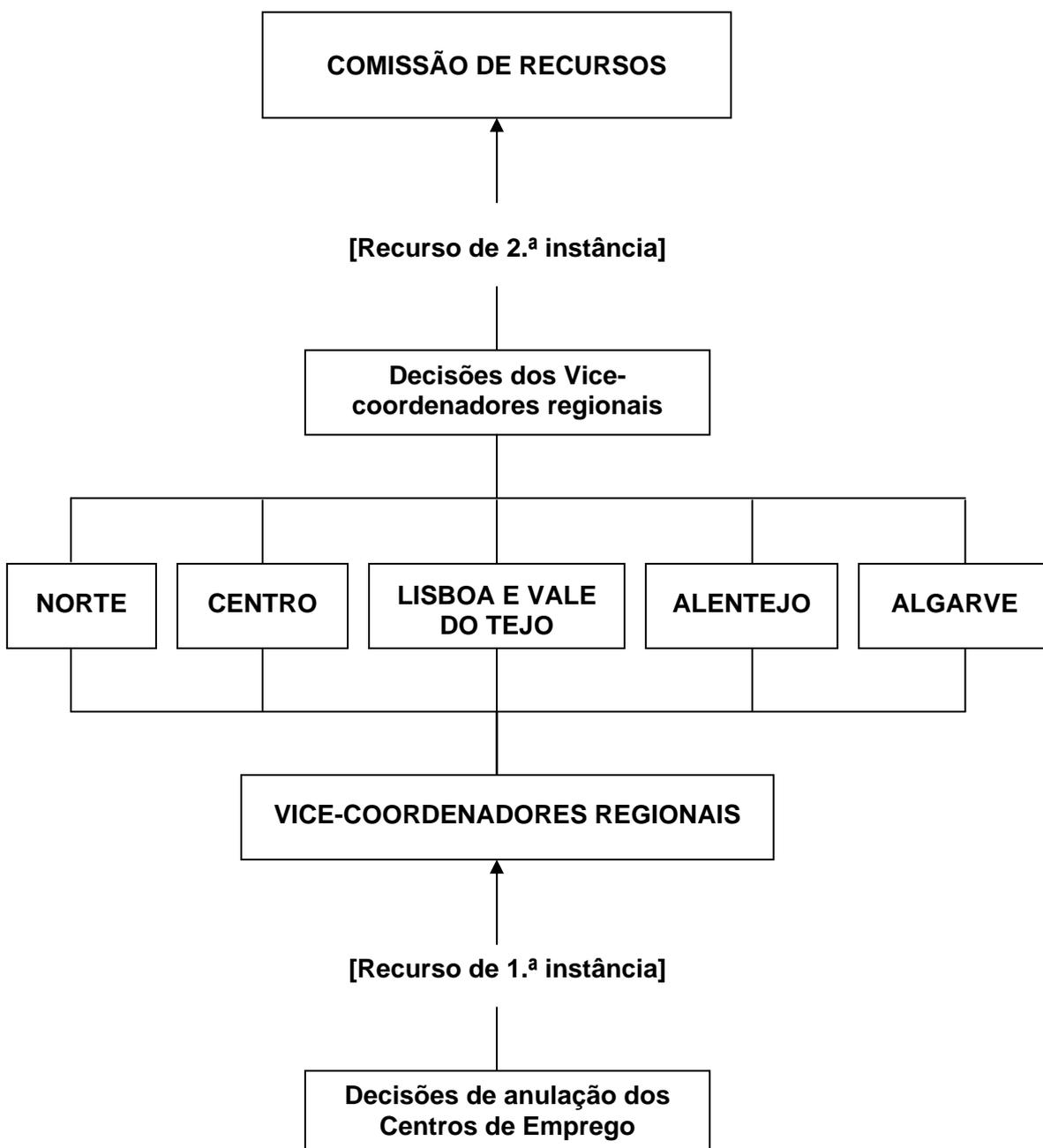
1 - Das decisões de anulação de inscrição proferidas pelos centros de emprego do IEFP, I. P., ao abrigo do regime do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, cabe recurso para o vice-coordenador regional respectivo.

2 - Das decisões proferidas, ao abrigo do número anterior, pelos vice-coordenadores regionais, cabe recurso para a comissão de recursos.

3 - Das decisões da comissão de recursos não cabe recurso administrativo. “



# PROVEDORIA DE JUSTIÇA





## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### 3. Metodologia adoptada

No âmbito desta inspeção, foram realizadas as seguintes visitas:

- 18.04.2008: coordenadora central da comissão de recursos;
- 24.04.2008: vice-coordenador regional de Lisboa e Vale do Tejo;
- 06.05.2008: vice-coordenador regional do Norte;
- 09.05.2008: vice-coordenador regional de Lisboa e Vale do Tejo;
- 19.05.2008: vice-coordenadora regional do Algarve;
- 29.05.2008: vice-coordenador regional de Lisboa e Vale do Tejo.

Nas referidas visitas, foi analisada a totalidade dos processos decididos pela comissão de recursos e pelos vice-coordenadores regionais à data das respectivas visitas, num total de 90, distribuídos da seguinte forma:

	<b>N.º de recursos decididos analisados</b>
Comissão de recursos	2
Vice-coordenador LVT	35
Vice-coordenador Norte	33
Vice-coordenadora Algarve	20
<b>Total</b>	<b>90</b>

Foram ainda analisados alguns processos a aguardar decisão dos vice-coordenadores regionais de Lisboa e Vale do Tejo e Algarve:

	<b>N.º de recursos por decidir analisados</b>
Comissão de recursos	0
Vice-coordenador LVT	20
Vice-coordenador Norte	0
Vice-coordenadora Algarve	16
<b>Total</b>	<b>36</b>

Para este efeito, foi elaborado um Questionário, que se junta como Anexo 1, através do qual se pretendeu obter informação relativa:

- ao fundamento da anulação;
- ao motivo indicado pelo beneficiário para o incumprimento da obrigação que determinou a anulação da inscrição;



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- ao procedimento administrativo que correu termos no centro de emprego;
- ao procedimento de recurso na comissão de recurso, com especial ênfase no mérito da decisão.

Os questionários foram preenchidos pelas assessoras que participaram nas referidas visitas relativamente a cada um dos processos analisados.

Complementarmente, e após as visitas inspectivas, foram solicitados à coordenadora central da comissão de recursos dados actualizados à data de 31.05.2008 relativamente aos recursos apresentados, os quais foram transmitidos através do documento que se junta como Anexo 2.

Foi ainda solicitado ao Presidente do Conselho Directivo do IEFP que fossem prestadas informações sobre o número de desempregados inscritos nos centros de emprego nos anos de 2005, 2006 e 2007 (inscritos nos próprios anos), o número total de desempregados com inscrição activa nos centros de emprego no final desses mesmos anos (valores acumulados de novos inscritos com transitados de anos anteriores), o número total de anulações de inscrição nos centros de emprego em cada um dos referidos anos, o número total de anulações de inscrição nos centros de emprego por incumprimento de deveres por parte dos desempregados (por cada um dos aludidos anos) e o número total de revogações das decisões de anulação da inscrição (por cada um dos anos em causa).

Contudo, o IEFP não teve possibilidade de fornecer todos os dados solicitados, e aqueles cuja informação prestou não tinham relevância no âmbito do presente relatório.

#### **4. Condicionantes**

A análise dos processos junto do vice-coordenador regional de Lisboa e Vale do Tejo teve de ser efectuada em três visitas, devido à metodologia utilizada por aquele vice-coordenador regional relativamente aos processos de recursos já decididos.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Efectivamente, conforme alegado por aquele responsável, os processos decididos são remetidos aos respectivos centros de emprego, não ficando qualquer cópia dos mesmos naquela vice-coordenação.

Em face disto, foi necessário solicitar àquele vice-coordenador regional que providenciasse pela recolha dos processos junto dos centros de emprego a fim de serem apreciados no âmbito destas visitas inspectivas.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### II. VISITAS INSPECTIVAS

#### 1. Visita à coordenadora central

##### 1.1. Síntese da reunião

A reunião entre a coordenadora central da comissão de recursos e os representantes da Provedoria de Justiça teve lugar no dia 18.04.2008, tendo estado presentes a Senhora Dr.<sup>a</sup> Cristina Rodrigues, coordenadora central da comissão de recursos, a Senhora Dr.<sup>a</sup> Luísa Falcão, técnica superior e, por parte da Provedoria de Justiça, o Senhor Dr. Nuno Simões, coordenador da Área 3, e as assessoras relatoras.

Foram os seguintes os aspectos focados durante essa reunião:

- A portaria que criou a comissão foi assinada em 29.06.2007, tendo sido publicada, apenas, em 3 de Outubro do mesmo ano, com o n.º 1301/2007. A comissão de recursos só iniciou os seus trabalhos em 12.11.2007.
- A comissão tem como função principal a apreciação das decisões de anulação de inscrição proferidas pelos centros de emprego do IEFP. No entanto, para além dessa função, tem tido também uma actuação de articulação a dois níveis:
  - por um lado, com o Departamento de Emprego do IEFP e o próprio Conselho de Administração do IEFP, dando a conhecer a necessidade de serem alterados e harmonizados certos procedimentos que tenham sido identificados como deficientes a um nível mais geral nos centros de emprego, através de recomendações sobre medidas genéricas a adoptar. Aliás, no primeiro Relatório de Actividades, cuja cópia se junta como Anexo 3, que a comissão apresentou ao Conselho de Administração do IEFP em Dezembro de 2007, relativamente ao segundo semestre daquele ano foram apresentadas algumas recomendações para melhor informação dos beneficiários quanto aos direitos que lhes assistem em termos de recurso para a comissão;
  - por outro lado, directamente junto dos centros de emprego, através dos vice-coordenadores regionais da comissão de recursos, os quais, nos casos em que verificam que a situação recorrida é manifestamente injusta ou ilegal, sem decidirem o recurso, solicitam a reanálise do procedimento por parte do



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

director do centro de emprego para revogação do próprio acto. Nesta perspectiva, foi sublinhado o papel de uniformização de critérios que preside às decisões da comissão de recursos.

- Entre Novembro de 2007 e Fevereiro de 2008, a coordenadora central e os vice-coordenadores regionais reuniram todas as semanas para análise dos casos concretos, por forma a criar ou garantir uma uniformização de critérios nas decisões aplicadas. Nessas reuniões foram assessorados pela técnica superior, Dr.<sup>a</sup> Luísa Falcão, por um Director de Serviços da área do Emprego e por um jurista da Assessoria Jurídica.
- Desde Fevereiro, as reuniões da comissão realizam-se apenas quinzenalmente, não abordando todos os casos que são apresentados, por o seu número ter aumentado consideravelmente, mas apenas os que levantam mais dúvidas.
- Só mais recentemente foram apresentados os primeiros recursos para a comissão de recursos (segunda instância), que tem funcionado da seguinte forma:
  1. o caso concreto objecto do recurso é discutido, numa primeira abordagem, por todos os membros da comissão;
  2. em seguida, é distribuído a um dos vice-coordenadores regionais, que não o recorrido, que o analisa e propõe uma decisão;
  3. na reunião seguinte da comissão, a proposta de decisão é analisada e objecto de deliberação, sem voto do vice-coordenador regional recorrido.
- Quanto ao número de recursos apresentados na comissão, foram apresentados os seguintes dados reportados a 31.03.2008, que se encontram plasmados no documento que se junta como Anexo 4:
  - N.º total de recursos apresentados junto dos vice-coordenadores regionais: 264 (a estes acrescem 30 processos que não constituíram recursos, mas apenas pedidos de informação ou outros);
  - N.º total de recursos apresentados para a comissão: 5.
- Dos recursos apresentados para os vice-coordenadores regionais, cujos detalhes se encontram no documento apresentado que se junta como Anexo 5, verifica-se que:
  - Decididos: 101, dos quais
    - Deferidos: 17;
    - Indeferidos: 74;



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- Reenviados ao centro de emprego para reapreciação tendo em vista a revogação do próprio acto: 10.
- Não decididos: 163.
- Dos recursos apresentados para a comissão, foram decididos 2, com manutenção da decisão de anulação da inscrição.
- A respeito do tempo médio de apresentação dos recursos, a Dr.<sup>a</sup> Cristina Rodrigues referiu que não tem essa informação, uma vez que não registam esses dados e os beneficiários têm três meses para recorrer. Quanto ao tempo médio de decisão dos recursos, também não foi possível precisar, tendo em conta que ainda estão a ser aperfeiçoados os procedimentos. Sublinhou, no entanto, que os vice-coordenadores regionais de Lisboa e do Algarve estiveram até há pouco tempo a acumular essas funções com outras que se encontravam a desempenhar anteriormente nas respectivas Delegações Regionais.
- As reclamações relativas às decisões de anulação de inscrição que os beneficiários erradamente apresentem nos centros de emprego, ou que dirijam a qualquer funcionário do IEFP, são devidamente encaminhadas para o vice-coordenador regional competente.

### **1.2. Apreciação dos recursos para a comissão de recursos**

#### **1.2.1. Dados relevantes**

Número de recursos apreciados: 2

#### **1.2.2. Organização**

Os processos físicos não se encontravam capeados, estando ambos integrados no mesmo dossier de argolas, um dos quais sem a documentação resultante da instrução efectuada por parte do vice-coordenador regional.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### 1.2.3. Análise dos processos

#### A) Causas de anulação

Os dois recursos analisados tinham como causa de anulação da inscrição a recusa de emprego conveniente e a falta à convocatória para comparência em entidade formadora.

#### B) Número de provimentos/não provimentos

Os dois recursos foram decididos em sentido não favorável ao recorrente, sendo mantida a decisão proferida pelo vice-coordenador regional recorrido.

#### C) Tempo médio de decisão

Analisadas as datas da entrada dos dois recursos na comissão e as datas das respectivas decisões, verificou-se que o tempo médio de decisão é de cerca de um mês.

#### D) Avaliação do mérito das decisões

Analisadas as decisões proferidas, concluiu-se que as mesmas se afiguram correctas e devidamente fundamentadas. Há, no entanto, que fazer uma ressalva quanto a alguns processos em que estão em causa decisões de recusa de oferta de emprego (como o caso concreto que no ponto seguinte se relatará), pelo facto de não estar devidamente assegurado o exercício do direito ao contraditório por parte dos candidatos a emprego.

Com efeito, nestes casos, os centros de emprego convocam os beneficiários para se apresentarem directamente numa entidade ofertante, para uma entrevista de emprego.

As conclusões dessa entrevista, nomeadamente quanto ao seu resultado (aceitação ou não do emprego e, em caso negativo, as razões que levaram à não aceitação) são indicadas exclusivamente pelas entidades ofertantes num documento que lhes é



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

remetido pelos centros de empregos para o efeito, e que, depois de preenchido, é devolvido aos mesmos centros. Os candidatos não participam no preenchimento desse documento, nem têm conhecimento do seu teor, não tendo, pois, oportunidade de relatar a sua versão dos factos em momento oportuno.

### **E) Casos concretos com particular interesse**

Na apreciação de um dos processos analisados na comissão de recursos foi detectado um destes casos concretos:

No âmbito do recurso apresentado por uma das interessadas, que viu a sua inscrição anulada por alegada recusa de emprego conveniente, constatou-se que a versão dos factos apresentada pela candidata não foi considerada por parte do centro de emprego, o qual baseou a sua decisão exclusivamente na versão dos factos indicada por escrito pela entidade empregadora, com base na qual determinou a anulação da inscrição da recorrente. Em sede de recurso a decisão foi mantida, não tendo sido considerados relevantes os factos posteriormente apresentados pela candidata.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### 2. Visitas ao vice-coordenador regional de Lisboa e Vale do Tejo

#### 2.1. Síntese da reunião

A reunião na vice-coordenação regional de Lisboa e Vale do Tejo teve lugar no dia 24.04.2008, tendo estado presentes o Senhor Dr. Antero Brotas, vice-coordenador regional de Lisboa e Vale do Tejo, a Senhora Dr.<sup>a</sup> Alda Miguel, técnica superior, o Senhor Dr. Nuno Simões, coordenador da Área 3 da Provedoria de Justiça, e as assessoras relatoras.

Durante a referida reunião foram focados os seguintes pontos:

- À data encontravam-se 161 processos pendentes, incluindo, na sua maioria, recursos propriamente ditos, e ainda algumas outras queixas ou pedidos de informação, que não consubstanciam recursos e que iriam ser devolvidos aos centros de emprego para o devido encaminhamento.
- A comissão de recursos rege-se por critérios de legalidade e não de justiça (não são um “provedor do desempregado”), estão obrigados a cumprir a lei, pelo que a apreciação efectuada é estritamente jurídica e procedimental.
- Os fundamentos mais recorrentes de anulações das decisões dos centros de emprego abrangidos pela sua vice-coordenação são as faltas a convocatórias para comparência no centro de emprego e o incumprimento do dever de apresentação quinzenal.
- Através dos recursos que lhe são apresentados, o vice-coordenador regional de Lisboa e Vale do Tejo tem a percepção de que nesta região os beneficiários têm conhecimento da existência e das competências da comissão de recursos. Aliás, a informação sobre este meio de recurso está devidamente divulgada no dossier “Em Acção Para o Emprego”, entregue aos desempregados no momento da inscrição no centro de emprego, e também nos ofícios de notificação da decisão de anulação da inscrição e da decisão de não provimento dos vice-coordenadores regionais.
- Foi focado o problema do funcionamento dos CTT na entrega dos ofícios dos centros de emprego, tendo em conta que é recorrente os beneficiários indicarem como motivo para a falta a convocatórias a não recepção dos ofícios dos centros



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

de emprego. A comissão de recursos adoptou como critério nesta situação aceitar a justificação apresentada pelo beneficiário apenas nos casos em que os CTT indicam não poder garantir a entrega da carta ao destinatário. Nestes casos, em que é assumido pelo próprio prestador de serviços (CTT) a possibilidade de não ter havido a entrega da carta, a comissão decide a favor do beneficiário por entender aplicar-se o princípio “in dubio pro reo”.

- Em termos de funcionamento, a vice-coordenação de Lisboa e Vale do Tejo conta apenas com o próprio vice-coordenador regional e, mais recentemente, com a colaboração da Senhora Dr.<sup>a</sup> Alda Miguel, dispondo ainda de algum apoio administrativo ao nível da expedição.

### **2.2. Apreciação dos recursos para o vice-coordenador regional de Lisboa e Vale do Tejo**

#### **2.2.1. Dados relevantes**

Número de centros de emprego abrangidos: 23

Número total de recursos analisados pelas assessoras: 55

<b>Recursos analisados - Lisboa e Vale do Tejo</b>	<b>N.º</b>
Decididos	35
Não decididos	20
<b>Total</b>	<b>55</b>

#### **2.2.2. Organização**

- Os processos não decididos estão organizados por ordem de entrada na comissão.
- Os processos decididos são remetidos aos centros de emprego respectivos, não ficando cópias da documentação analisada, mas apenas da decisão proferida pelo vice-coordenador regional. Por esse motivo, quando foi solicitada a sua apreciação, no âmbito desta visita inspectiva, foi necessário solicitar a respectiva



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

remessa por parte desses mesmos centros de emprego, sendo de salientar que nem todos o fizeram da mesma forma, havendo alguns que apenas enviaram a decisão do vice-coordenador regional, e outros em que foi possível detectar a falta de alguns documentos (em particular um em que o próprio recurso não constava do processo).

- Por vezes, não consta do processo a data de entrada do recurso na comissão de recursos.
- Os processos não estão todos instruídos com os mesmos elementos, e os documentos que os integram não estão ordenados da mesma forma, variando consoante o centro de emprego visado.
- Verificou-se que da decisão do vice-coordenador regional não consta a data em que a mesma foi proferida.

### 2.2.3. Análise dos processos

#### A) Causas de anulação

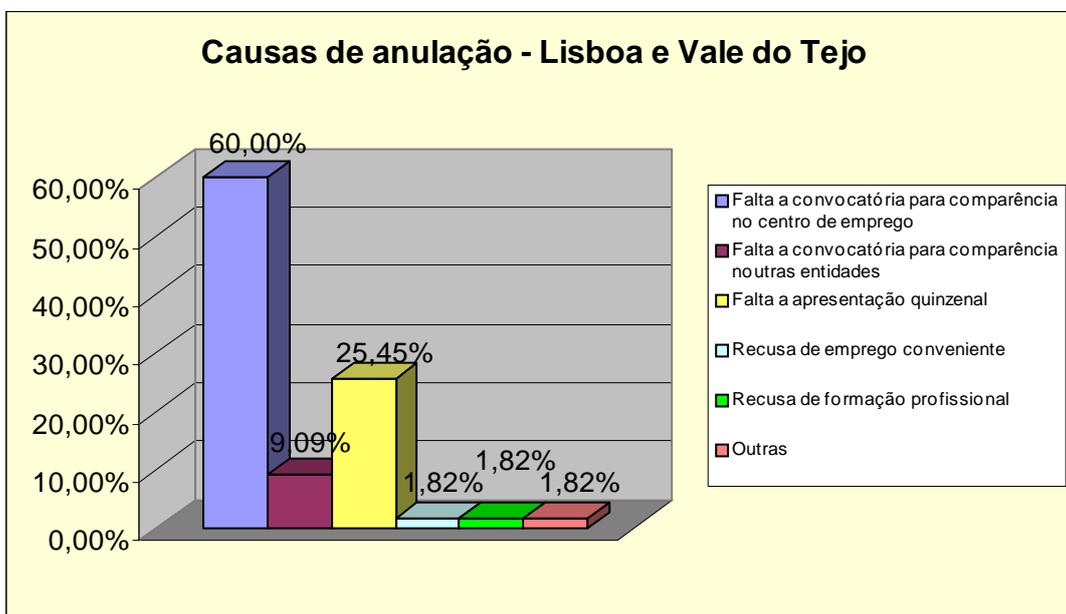
Dos processos analisados em Lisboa e Vale do Tejo, conclui-se que a maior percentagem de causas de anulação são as faltas a convocatórias para comparência no centro de emprego, com 60,00%, seguindo-se, com relevância, as faltas a apresentação quinzenal, com 25,45%, e as faltas a convocatórias para comparência noutras entidades, com 9,09%, conforme resulta do quadro infra:

<b>Causas de anulação - Lisboa e Vale do Tejo</b>	<b>N.º</b>	<b>Percentagem</b>
Falta a convocatória para comparência no centro de emprego	33	60,00%
Falta a convocatória para comparência noutras entidades	5	9,09%
Falta a apresentação quinzenal	14	25,45%
Recusa de emprego conveniente	1	1,82%
Recusa de trabalho socialmente necessário	0	0,00%
Recusa de formação profissional	1	1,82%
Outras	1	1,82%
Total	55	100,00%

Para melhor percepção das percentagens em causa, junta-se gráfico:



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA



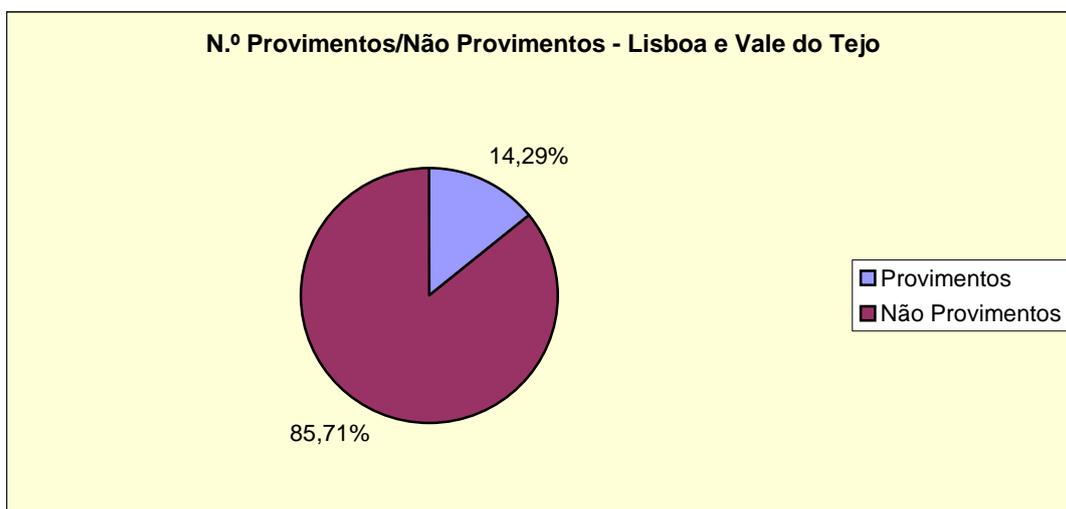
### B) Número de provimentos/Não provimentos

No universo dos recursos decididos, a percentagem de decisões de não provimento é manifestamente superior, correspondendo a 85,71% do total, conforme se pode observar no quadro e gráfico abaixo:

<b>Lisboa e Vale do Tejo</b>	<b>N.º</b>	<b>Percentagem</b>
Provimentos	5	14,29%
Não Provimentos	30	85,71%
Total	35	100,00%



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA



### C) Justificações apresentadas pelos beneficiários

Foram analisadas as justificações apresentadas pelos beneficiários em duas vertentes: a) por um lado, relativamente às faltas dadas a convocatórias para comparência no centro de emprego, a convocatórias para comparência noutras entidades e a apresentação quinzenal; b) por outro lado, no que concerne à recusa de emprego conveniente, recusa de trabalho socialmente necessário e recusa de formação profissional.

#### i) Justificações dadas às faltas a convocatórias e apresentação quinzenal

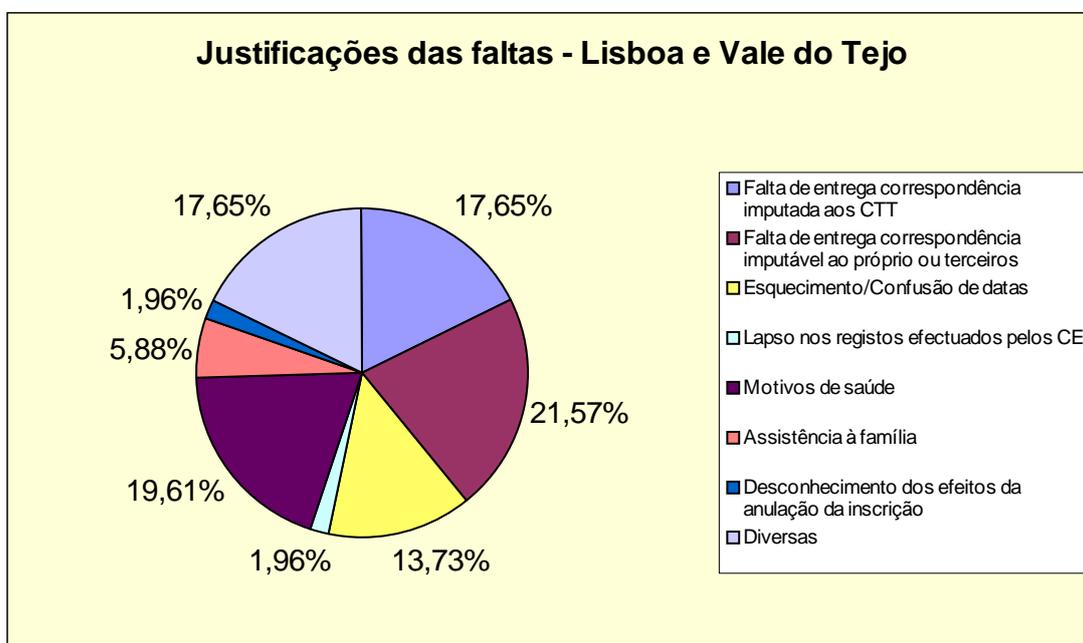
Através do quadro e gráficos que seguem, verifica-se que os motivos mais recorrentemente invocados por parte dos beneficiários para justificar as suas faltas na região de Lisboa e Vale do Tejo são os relacionados com a não recepção de correspondência, quer por razões imputáveis aos próprios ou a terceiros (não comunicação de alteração de morada, indicação de morada incorrecta ou não entrega da correspondência recepcionada por parte de terceiros na morada indicada pelo próprio beneficiário) quer por razões imputáveis aos CTT. Reveste ainda um peso significativo o número de justificações respeitantes a motivos de saúde e a esquecimento ou confusão de datas pelo próprio beneficiário.

Justificações das faltas - Lisboa e Vale do Tejo	N.º	Percentagem
--	-----	-------------



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Falta de entrega correspondência imputada aos CTT	9	17,65%
Falta de entrega correspondência imputável ao próprio ou terceiros	11	21,57%
Esquecimento/Confusão de datas	7	13,73%
Informação errada prestada pelos CE/Outras entidades	0	0,00%
Lapso nos registos efectuados pelos CE	1	1,96%
Motivos de saúde	10	19,61%
Assistência à família	3	5,88%
Desconhecimento dos efeitos da anulação da inscrição	1	1,96%
Diversas	9	17,65%
Total	51	100,00%



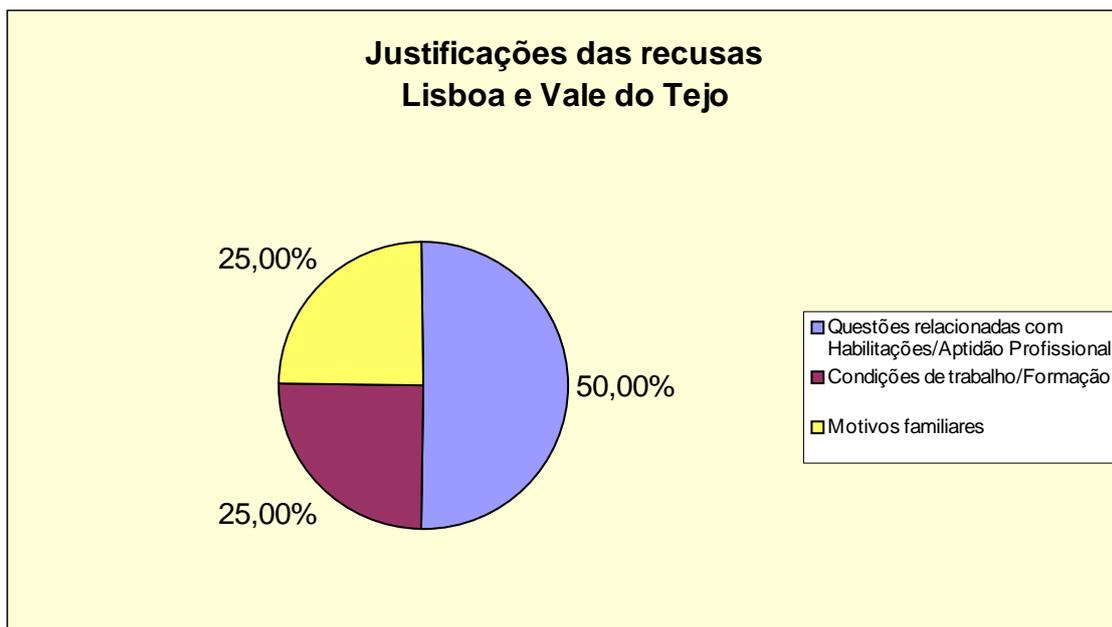
### ii) Justificações dadas a recusas a formação/oferta de emprego/trabalho socialmente necessário

No que respeita à análise das justificações dadas para recusar formação, oferta de emprego conveniente ou trabalho socialmente necessário, conclui-se do quadro e gráfico abaixo que não há grande diversidade de motivos invocados pelos beneficiários, manifestando-se com maior recorrência as justificações que se prendem com questões relacionadas com habilitações ou aptidão profissional. Não pode, contudo, deixar de focar-se que o número total de processos analisados a este respeito não é muito significativo.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

<b>Justificações das recusas - Lisboa e Vale do Tejo</b>	<b>N.º</b>	<b>Percentagem</b>
Questões relacionadas com Habilitações/Aptidão Profissional	2	50,00%
Condições de trabalho/Formação	1	25,00%
Motivos de saúde	0	0,00%
Motivos familiares	1	25,00%
Diversas	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>100,00%</b>



### D) Tempo médio de decisão

Não foi possível apurar o tempo médio de decisão porque a informação respeitante às datas dos recursos não se encontrava uniformemente tratada nos processos, tendo em conta que:

- num número significativo de processos não estava indicada a data da entrada do recurso na comissão de recursos;
- em alguns processos, apenas constava informação respeitante à data da entrada dos recursos nos centros de emprego;
- noutros, só constava a data da entrada na delegação regional;
- noutros ainda não houve a possibilidade de identificar qualquer data, nem mesmo a da própria exposição do recorrente;
- não havia qualquer data nas decisões do vice-coordenador regional.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### **E) Avaliação do mérito das decisões**

Os recursos afiguram-se correctamente decididos na sua quase totalidade. No universo dos 35 processos decididos analisados, apenas um mereceu alguma reserva no que respeita ao sentido da decisão tomada, como infra se relatará.

As decisões estão devidamente elaboradas, sendo identificados os factos relevantes para a apreciação do caso, e os fundamentos de direito aplicados, e denotam uniformidade entre si (casos similares deram lugar a decisões no mesmo sentido e com a mesma fundamentação).

Por outro lado, é de salientar que mesmo nos casos em que os recursos foram apresentados extemporaneamente, ou num em que a exposição apresentada pelo interessado não pôde ser qualificada como recurso, o vice-coordenador regional não deixou de se pronunciar sobre os factos invocados e de apreciar o mérito das decisões em causa.

Esta actuação, bem como a forma detalhada como são fundamentadas as decisões, revelam uma componente didáctica que importa sublinhar.

### **F) Casos concretos com particular interesse**

1. O caso que suscitou dúvidas quanto ao sentido da decisão tomada pelo vice-coordenador regional, respeita a um incumprimento do dever de apresentação quinzenal. A beneficiária em causa deveria ter-se apresentado, ao abrigo do dever de apresentação quinzenal, até ao dia 26.09.2007, o que não aconteceu. No dia imediatamente a seguir, apresentou, no entanto, como justificação o facto de ter comparecido no funeral da sua avó, tendo junto declaração passada pela agência funerária. O Centro de Emprego não aceitou a justificação, tendo alegado que a beneficiária tinha 15 dias para se apresentar e apenas justificou a não comparência no último dia do prazo. O vice-coordenador regional não deu provimento ao recurso, concordando com a decisão do centro de emprego.

Se é certo que o dever de apresentação quinzenal pode ser cumprido pelo beneficiário num prazo de 15 dias a contar de determinada data, o que lhe permite



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

garantir a compatibilização dessa obrigação com a sua vida pessoal, certo é também que o último dia do prazo não deixa de contar para efeito de cumprimento da obrigação em causa. Deste modo, o que importará avaliar nestes casos (em que a justificação se reporta ao último dia do prazo de apresentação) é a previsibilidade ou não do motivo que determinou a não comparência. Com efeito, se a causa invocada for previsível, será exigível ao beneficiário que organize a sua vida pessoal de forma a que possa cumprir essa obrigação em outra data disponível no âmbito do prazo em curso. No caso em apreço, contudo, o motivo invocado para o não cumprimento não pode ser considerado previsível, uma vez que respeita a morte de um familiar, pelo que, tendo sido apresentada a justificação tempestivamente, esta deveria ter sido aceite.

2. Um outro caso que merece referência respeita ao de uma beneficiária que se apresentou no centro de emprego 30 minutos depois da hora marcada, devido à sua comparência numa consulta médica que teve lugar num centro de saúde. Este atraso foi equiparado a uma falta injustificada a convocatória para comparência no centro de emprego, apesar de a beneficiária, em sede de audiência prévia, ter apresentado a justificação e o comprovativo da sua comparência no centro de saúde. Acresce que a decisão do centro de emprego não estava sequer devidamente fundamentada, sendo que a decisão de anulação de inscrição e a respectiva notificação à interessada referem apenas “justificação não atendível”. O vice-coordenador regional deu provimento ao recurso apresentado pela beneficiária por ter entendido, e bem, que a justificação apresentada em sede de audiência prévia era atendível nos termos do artigo 44.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro.

Este caso merece referência no presente relatório, não pela decisão do vice-coordenador regional, que, como já se referiu, está correcta, mas sim por ter sido manifestamente mal decidido por parte do centro de emprego.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### 3. Visita ao vice-coordenador regional do Norte

#### 3.1. Síntese da reunião

A reunião na vice-coordenação regional do Norte teve lugar no dia 06.05.2008, tendo estado presentes o Senhor Dr. Domingos Valente de Carvalho, vice-coordenador regional do Norte, e as assessoras relatoras.

Nessa reunião foram focados os seguintes pontos:

- Os recursos entrados no ano de 2007 já foram todos objecto de decisão.
- Em 2008, até ao final do mês de Abril, haviam entrado 60 processos, aos quais acresciam mais 7 com entrada na primeira semana de Maio.
- Destes 67 processos de 2008, haviam já sido decididos 5, e aguardavam decisão 62.
- O vice-coordenador regional do Norte esteve até Dezembro de 2007 a acumular funções nos serviços jurídicos, pelo que só em Janeiro assumiu plenamente e em exclusividade a função de vice-coordenação regional.
- A apreciação dos recursos é feita por ordem de entrada. No entanto, é feita sempre uma triagem para que questões urgentes ou de mais simples apreciação sejam decididas de forma mais célere.
- À data da visita, não dispunha de qualquer apoio técnico ou administrativo, embora estivesse previsto que a partir dessa semana passasse a dispor de apoio administrativo ao nível da expedição uma tarde por semana.
- Foi referido que o número de recursos tem aumentado de forma exponencial ao longo dos últimos dois meses, o que talvez se explique pela maior percepção por parte dos beneficiários deste novo meio de recurso das decisões de anulação das inscrições.
- Também por este vice-coordenador regional foi focada a questão da prestação de serviços por parte dos CTT, uma vez que também na região do Norte a falta de entrega das convocatórias é um motivo recorrente de justificação das faltas às mesmas.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### 3.2. Apreciação dos recursos para o vice-coordenador regional do Norte

#### 3.2.1. Dados relevantes

N.º centros de emprego abrangidos: 29

N.º recursos apreciados pelas assessoras: 34

<b>Recursos analisados - Norte</b>	<b>N.º</b>
Decididos	31
Não decididos	0
Devolução ao Centro de Emprego/Delegação Regional	3
<b>Total</b>	<b>34</b>

#### 3.2.2. Organização

- Os processos estão todos organizados por ordem de entrada, havendo divisão entre os não decididos e os decididos.
- Os processos não decididos estão divididos entre os que aguardam elementos solicitados aos centros de emprego para decisão, e aqueles que já estão devidamente instruídos e apenas aguardam a apreciação e decisão do vice-coordenador regional.
- Os processos já decididos estão arquivados por centros de emprego em caixas arquivadoras devidamente identificadas, não tendo sido devolvidos aos mesmos por estarem a aguardar o decurso do prazo de recurso para a comissão de recursos (segunda instância). Ainda não está decidido qual o destino a dar a estes processos após o decurso do referido prazo, ou seja, se vão efectivamente ser devolvidos aos centros de emprego. De qualquer forma, ainda que assim aconteça, ficarão sempre arquivadas na vice-coordenação cópias integrais dos processos.
- Cada processo está devidamente capeado e identificado exteriormente com o número que lhe foi atribuído, o centro de emprego visado, o nome do recorrente e respectivo número de utente.
- Todos os documentos que integram os processos estão devidamente organizados e numerados e têm a respectiva data de entrada na vice-coordenação, sendo



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

sempre incluídos os comprovativos dos registos da correspondência e os avisos de recepção.

- Todas as decisões do vice-coordenador regional estavam devidamente datadas.

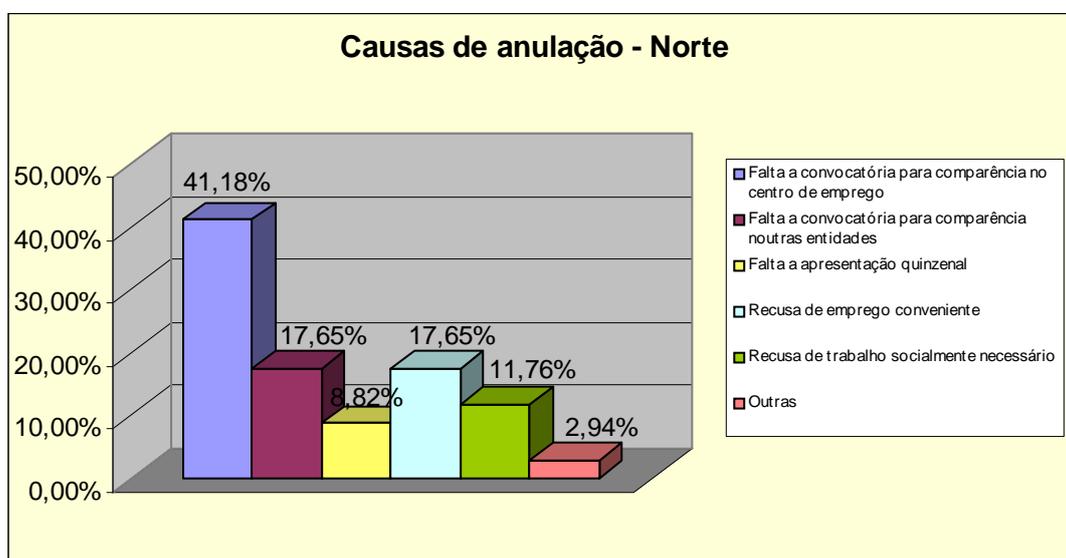
### 3.2.3. Análise dos processos

#### A) Causas de anulação

Dos processos analisados no Norte, conclui-se que a maior percentagem de causas de anulação se regista ao nível das faltas a convocatórias para comparência no centro de emprego, com 41,18%, seguindo-se, com relevância, as faltas a convocatórias para comparência noutras entidades e a recusa de emprego conveniente, ambas com 17,65%, e a recusa de trabalho socialmente necessário, com 11,76%, conforme resulta do quadro infra:

Causas de anulação - Norte	N.º	Percentagem
Falta a convocatória para comparência no centro de emprego	14	41,18%
Falta a convocatória para comparência noutras entidades	6	17,65%
Falta a apresentação quinzenal	3	8,82%
Recusa de emprego conveniente	6	17,65%
Recusa de trabalho socialmente necessário	4	11,76%
Recusa de formação profissional	0	0,00%
Outras	1	2,94%
Total	34	100,00%

Para melhor percepção das percentagens em causa, junta-se gráfico:



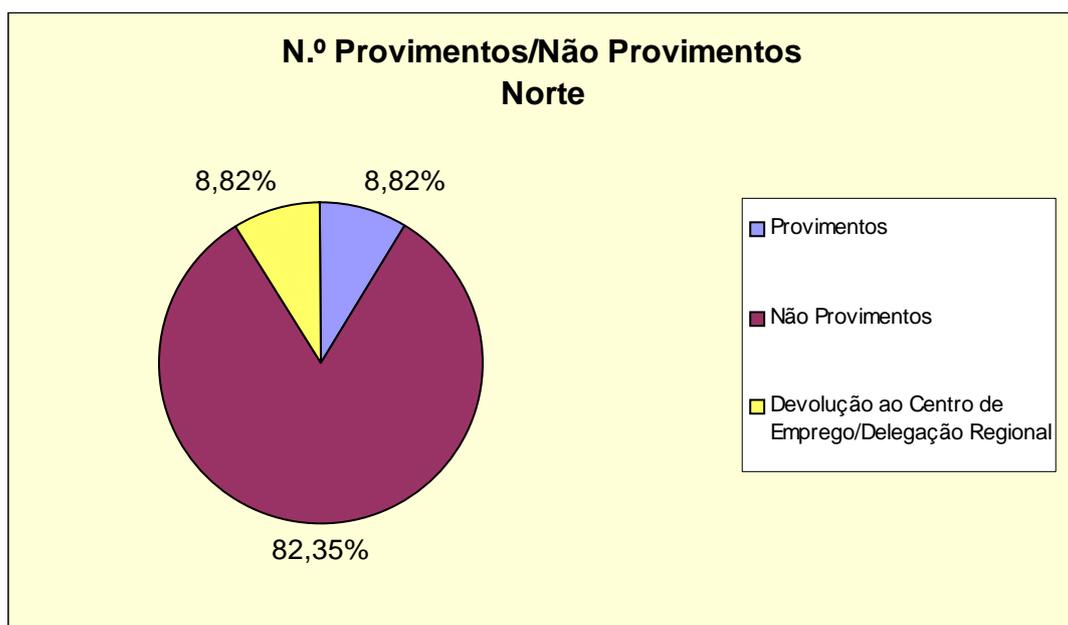


## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### B) Número de provimentos/Não provimentos

No universo dos recursos decididos, a percentagem de decisões de não provimento é manifestamente superior, correspondendo a 82,35% do total, conforme se pode observar no quadro e gráfico abaixo:

<b>Norte</b>	<b>N.º</b>	<b>Percentagem</b>
Provimentos	3	8,82%
Não Provimentos	28	82,35%
Devolução ao Centro de Emprego/Delegação Regional	3	8,82%
Total	34	100,00%



### C) Justificações apresentadas pelos beneficiários

Foram analisadas as justificações apresentadas pelos beneficiários em duas vertentes: a) por um lado, relativamente às faltas dadas a convocatórias para comparência no centro de emprego, a convocatórias para comparência noutras entidades e a apresentação quinzenal; b) por outro lado, no que concerne à recusa de emprego conveniente, recusa de trabalho socialmente necessário e recusa de formação profissional.

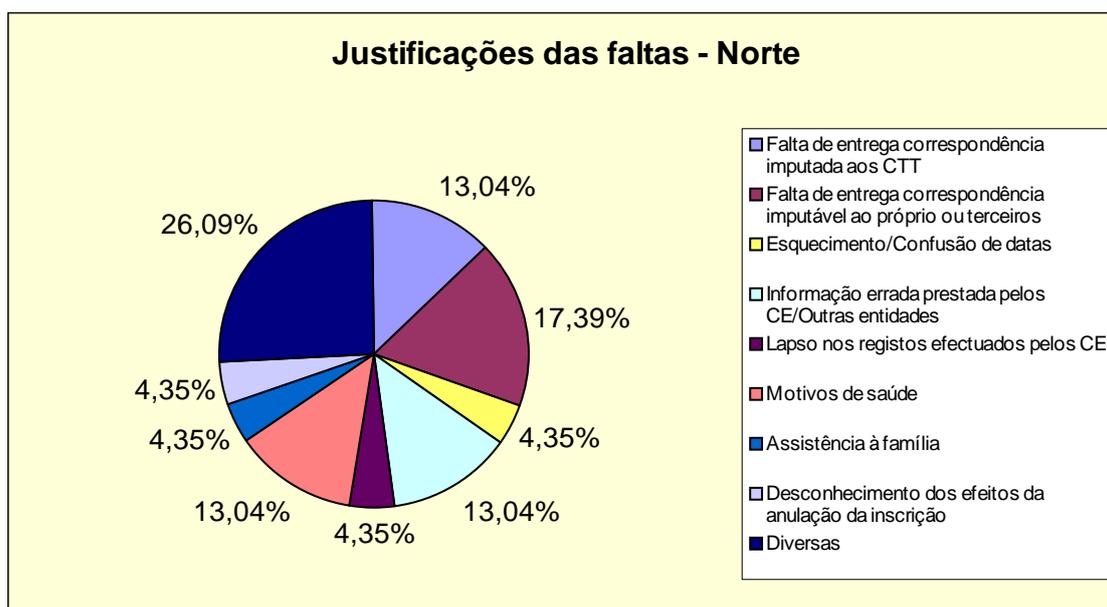


## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### i) Justificações dadas às faltas a convocatórias e apresentação quinzenal

Através do quadro e gráficos que seguem, verifica-se que os motivos mais recorrentemente invocados por parte dos beneficiários para justificar as suas faltas na região do Norte são os relacionados com a não recepção de correspondência, quer por razões imputáveis aos próprios ou a terceiros (não comunicação de alteração de morada, indicação de morada incorrecta ou não entrega da correspondência recepcionada por parte de terceiros na morada indicada pelo próprio beneficiário) quer por razões imputáveis aos CTT. Reveste ainda um peso significativo o número de justificações respeitantes a motivos de saúde e a informação errada prestada aos beneficiários pelos centros de emprego ou outras entidades.

Justificações das faltas - Norte	N.º	Percentagem
Falta de entrega correspondência imputada aos CTT	3	13,04%
Falta de entrega correspondência imputável ao próprio ou terceiros	4	17,39%
Esquecimento/Confusão de datas	1	4,35%
Informação errada prestada pelos CE/Outras entidades	3	13,04%
Lapso nos registos efectuados pelos CE	1	4,35%
Motivos de saúde	3	13,04%
Assistência à família	1	4,35%
Desconhecimento dos efeitos da anulação da inscrição	1	4,35%
Diversas	6	26,09%
Total	23	100,00%



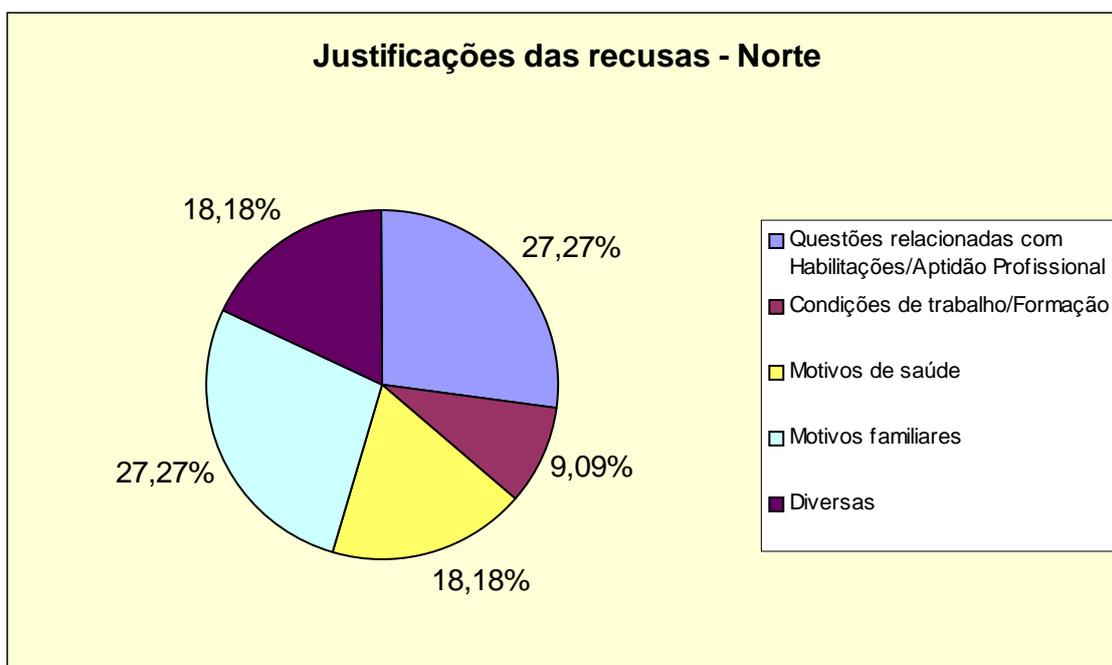


## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### ii) Justificações dadas a recusas a formação/oferta de emprego/trabalho socialmente necessário

No que respeita à análise das justificações dadas para recusar formação, oferta de emprego conveniente ou trabalho socialmente necessário, conclui-se do quadro e gráfico abaixo que se manifestam com maior recorrência as justificações que se prendem com questões relacionadas com habilitações ou aptidão profissional e com motivos familiares, seguindo-se os motivos de saúde.

<b>Justificações das recusas - Norte</b>	<b>N.º</b>	<b>Percentagem</b>
Questões relacionadas com Habilitações/Aptidão Profissional	3	27,27%
Condições de trabalho/Formação	1	9,09%
Motivos de saúde	2	18,18%
Motivos familiares	3	27,27%
Diversas	2	18,18%
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100,00%</b>





## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### **D) Tempo médio de decisão**

Efectuada a contagem do número de dias que mediou entre as datas da entrada dos recursos no vice-coordenador regional do Norte e as datas das decisões por este proferidas, concluiu-se que o tempo médio de decisão nesta vice-coordenação foi de cerca de dois meses (64 dias).

### **E) Avaliação do mérito das decisões**

Os recursos afiguram-se correctamente decididos na sua totalidade.

As decisões estão devidamente elaboradas, sendo identificados os factos relevantes para a apreciação do caso, e os fundamentos de direito aplicados, e denotam uniformidade entre si (casos similares deram lugar a decisões no mesmo sentido e com a mesma fundamentação).

Por outro lado, é de salientar que mesmo em certos casos em que os recursos foram apresentados extemporaneamente, o vice-coordenador regional não deixou de se pronunciar sobre os factos invocados e de apreciar o mérito das decisões em causa.

Esta actuação, bem como a forma detalhada como são fundamentadas as decisões, revelam uma componente didáctica que importa sublinhar.

### **F) Casos concretos com particular interesse**

Merece referência um caso que respeita a um beneficiário que justificou a falta a uma convocatória para comparência no centro de emprego por motivo de doença, tendo apresentado declaração comprovativa da sua presença no hospital. Esta justificação foi apresentada após o decurso do prazo dos cinco dias seguintes à falta, mas ainda antes da notificação para resposta em sede de audiência prévia. O centro de emprego considerou que a justificação tinha sido apresentada extemporaneamente, pelo que proferiu decisão de anulação da inscrição. O vice-coordenador regional deu, e bem, provimento ao recurso apresentado pelo beneficiário por ter verificado que, embora ultrapassado o prazo dos cinco dias para a justificação da falta, esta justificação e os



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

respectivos elementos probatórios foram entregues antes de decorrido o prazo para a audiência prévia, pelo que, nos termos do artigo 44.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, a sua apresentação foi ainda tempestiva. O caso merece ser referenciado não pela decisão do vice-coordenador regional, que está correcta, mas sim porque importa salientar o entendimento erróneo do centro de emprego relativamente ao regime de justificação de faltas constante do referido artigo 44.º, entendimento que poderá, eventualmente, ser partilhado por outros e que deverá ser corrigido.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### 4. Visita à vice-coordenadora regional do Algarve

#### 4.1. Síntese da reunião

A reunião na vice-coordenação regional do Algarve teve lugar no dia 19.05.2008, tendo estado presentes a Senhora Dr.<sup>a</sup> Marta Gonçalves, vice-coordenadora regional de Algarve, a Senhora Dr.<sup>a</sup> Rita Cruz, assessora da Área 3 da Provedoria de Justiça, e as assessoras relatoras.

Na referida reunião foram focados os seguintes pontos:

- A região do Algarve tem como característica a sazonalidade ao nível da prestação de trabalho, o que se reflectiu, em anos anteriores, no fluxo dos recursos hierárquicos entrados ao longo do ano. Prevê, assim, que o mesmo se verifique quanto aos recursos apresentados na sua vice-coordenação, pelo que em princípio haverá um significativo abrandamento da entrada de recursos nos meses de Maio a Setembro.
- Não são registadas alterações significativas nos motivos de anulação de inscrição comparativamente com aqueles que eram invocados antes da entrada em vigor do actual regime de desemprego.
- O principal problema sentido na vice-coordenação do Algarve, prende-se com a entrega da correspondência por parte dos CTT. Com efeito, muito embora sejam identificados problemas desta natureza em todas as regiões do país, na região do Algarve os mesmos apresentam-se de forma muito significativa, uma vez que é um motivo recorrente na justificação das faltas às convocatórias por parte dos beneficiários. Já foram estabelecidos contactos com os CTT locais, no sentido de compreender as dificuldades detectadas, tendo sido indicado que os problemas resultam, em parte, da rotatividade dos funcionários (carteiros), e da dificuldade na identificação das localidades indicadas pelos beneficiários como moradas, sobretudo em meios rurais. Foi inclusivamente suscitada, junto da coordenadora central, a possibilidade de ser feita uma intervenção junto da Administração dos CTT, tendo em vista a adopção de providências para a resolução total do problema ou, pelo menos, a sua atenuação.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- No âmbito da apreciação dos recursos, a vice-coordenadora regional detectou um lapso na minuta de notificação para apresentação directa na entidade empregadora ofertante. De facto, em certas circunstâncias, o beneficiário é convocado para se apresentar numa determinada entidade (ofertante), a fim de determinar o seu interesse na aceitação de uma oferta de emprego. A minuta utilizada para esse efeito por parte dos centros de emprego não indica, no entanto, por regra, uma data ou um prazo específicos para o cumprimento desse dever. Por esse motivo, não é possível determinar a partir de que momento o beneficiário se encontra em incumprimento. Detectada a falha, a vice-coordenadora regional do Algarve não só alertou os serviços centrais para a necessidade de alteração da minuta, como também passou a decidir favoravelmente os recursos que têm por base esta situação.

### 4.2. Apreciação dos recursos para a vice-coordenadora regional do Algarve

#### 4.2.1. Dados relevantes

N.º centros de emprego abrangidos: 5

N.º recursos apreciados pelas assessoras: 53

<b>Recursos analisados - Algarve</b>	<b>N.º</b>
Decididos	33
Não decididos	20
<b>Total</b>	<b>53</b>

#### 4.2.2. Organização

- Os processos estão organizados por ordem de entrada, havendo divisão entre os não decididos e os decididos, estando todos na vice-coordenação regional.
- Cada processo está devidamente capeado, sem identificação. Os documentos remetidos pelo centro de emprego estão, no entanto, numa capa à parte, inserida no processo, e encontram-se devidamente organizados.
- Verificou-se que da decisão da vice-coordenadora regional não consta a data em que a mesma foi proferida.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

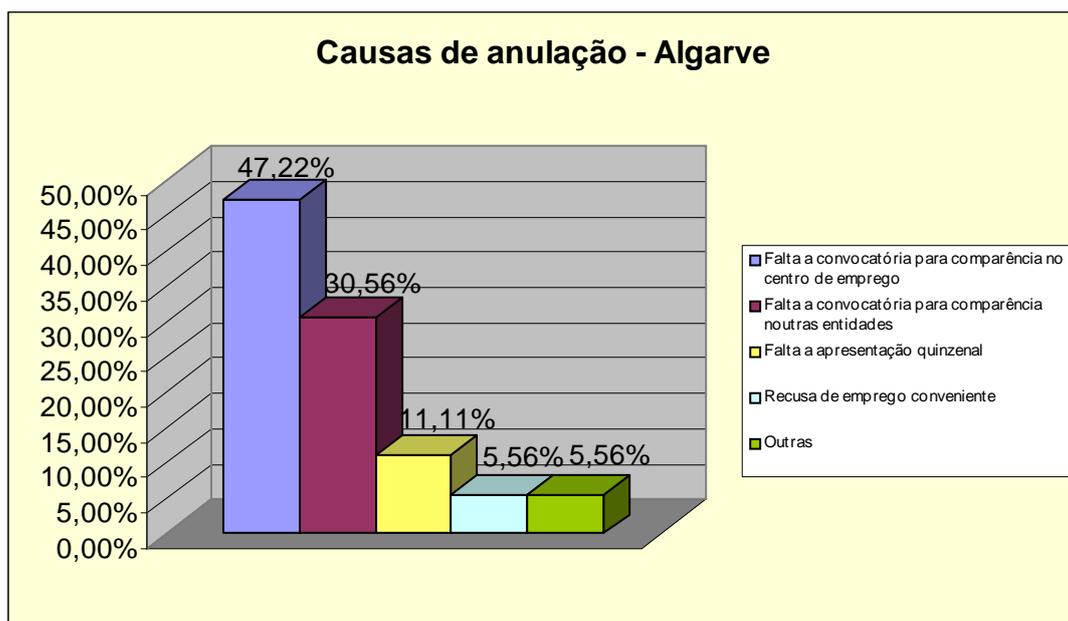
### 4.2.3. Análise dos processos

#### A) Causas de anulação

Dos processos analisados no Algarve, conclui-se que a maior percentagem de causas de anulação são as faltas a convocatórias para comparência no centro de emprego, com 47,22%, seguindo-se, com relevância, as faltas a convocatórias para comparência noutras entidades, com 30,56%, e as faltas a apresentação quinzenal, com 11,11%, conforme resulta do quadro infra:

Causas de anulação - Algarve	N.º	Percentagem
Falta a convocatória para comparência no centro de emprego	17	47,22%
Falta a convocatória para comparência noutras entidades	11	30,56%
Falta a apresentação quinzenal	4	11,11%
Recusa de emprego conveniente	2	5,56%
Recusa de trabalho socialmente necessário	0	0,00%
Recusa de formação profissional	0	0,00%
Outras	2	5,56%
Total	36	100,00%

Para melhor percepção das percentagens em causa, junta-se gráfico:



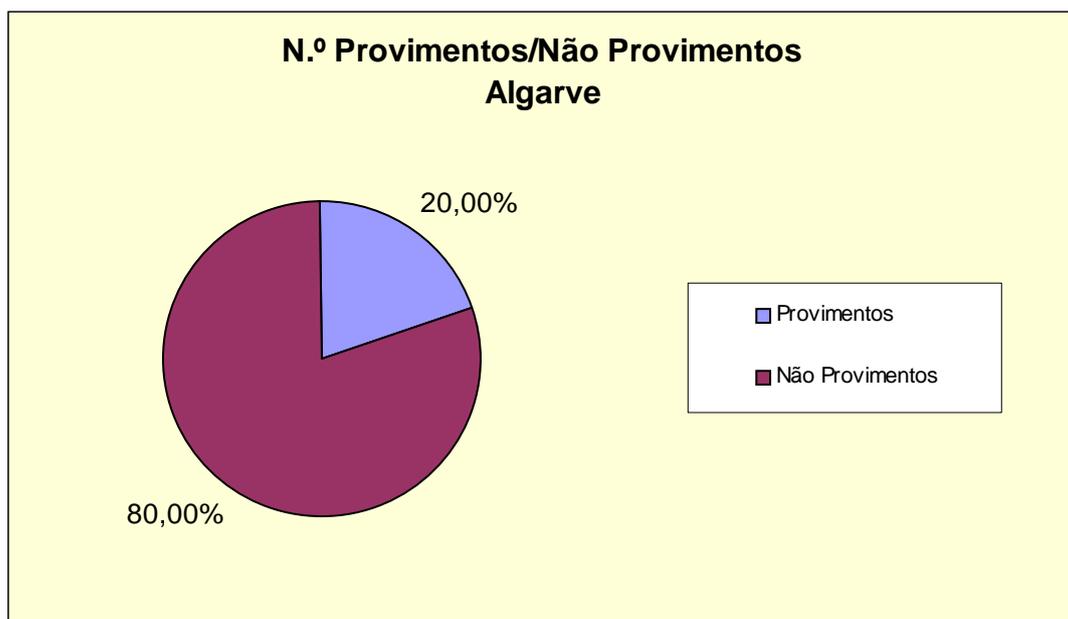


## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### B) Número de provimentos/não provimentos

No universo dos recursos decididos, a percentagem de decisões de não provimento é manifestamente superior, correspondendo a 80,00% do total, conforme se pode observar no quadro e gráfico abaixo:

<b>Algarve</b>	<b>N.º</b>	<b>Percentagem</b>
Provimentos	4	20,00%
Não Provimentos	16	80,00%
Total	20	100,00%



### C) Justificações apresentadas pelos beneficiários

Foram analisadas as justificações apresentadas pelos beneficiários em duas vertentes: a) por um lado, relativamente às faltas dadas a convocatórias para comparência no centro de emprego, a convocatórias para comparência noutras entidades e a apresentação quinzenal; b) por outro lado, no que concerne à recusa de emprego conveniente, recusa de trabalho socialmente necessário e recusa de formação profissional.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

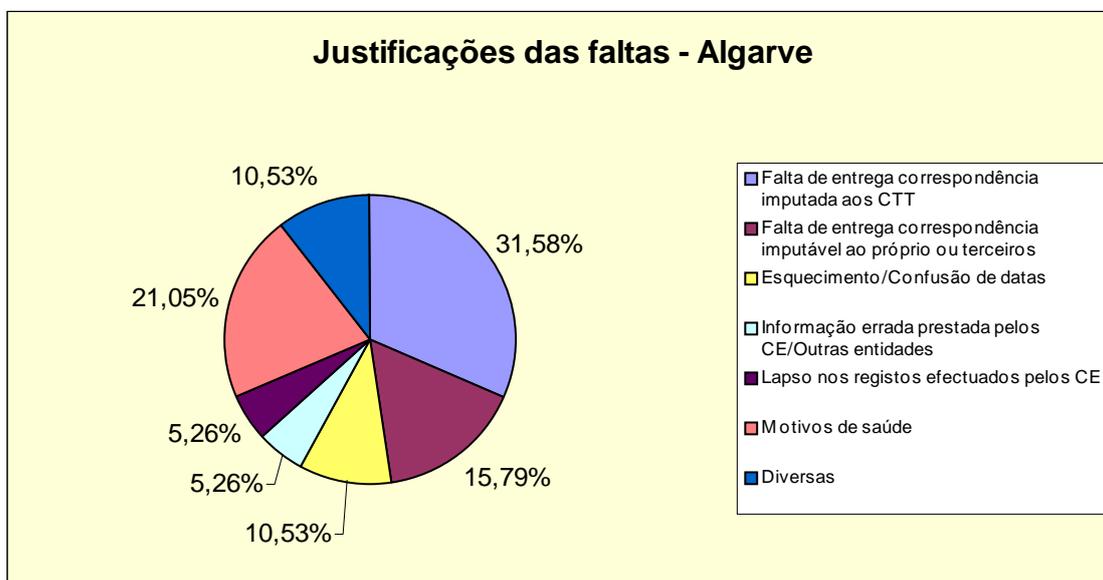
### i) Justificações dadas às faltas a convocatórias e apresentação quinzenal

Através do quadro e gráficos que seguem, verifica-se que os motivos mais recorrentemente invocados por parte dos beneficiários para justificar as suas faltas na região do Algarve são os relacionados com a não recepção de correspondência por razões imputáveis aos CTT, seguindo-se os motivos de saúde e a falta de entrega de correspondência por razões imputáveis aos próprios ou a terceiros (não comunicação de alteração de morada, indicação de morada incorrecta ou não entrega da correspondência recepcionada por parte de terceiros na morada indicada pelo próprio beneficiário). Reveste ainda um peso significativo no universo de casos apreciados o número de justificações respeitantes a esquecimento ou confusão de datas por parte do beneficiário.

<b>Justificações das faltas - Algarve</b>	<b>N.º</b>	<b>Percentagem</b>
Falta de entrega correspondência imputada aos CTT	6	31,58%
Falta de entrega correspondência imputável ao próprio ou terceiros	3	15,79%
Esquecimento/Confusão de datas	2	10,53%
Informação errada prestada pelos CE/Outras entidades	1	5,26%
Lapso nos registos efectuados pelos CE	1	5,26%
Motivos de saúde	4	21,05%
Assistência à família	0	0,00%
Desconhecimento dos efeitos da anulação da inscrição	0	0,00%
Diversas	2	10,53%
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>100,00%</b>



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA



### ii) Justificações dadas a recusas a formação/oferta de emprego/trabalho socialmente necessário

No que respeita às justificações dadas para recusar formação, oferta de emprego conveniente ou trabalho socialmente necessário, não se justifica qualquer apreciação tendo em conta que no total dos processos analisados, somente um se reporta a este parâmetro de análise.

### D) Tempo médio de decisão

Não foi possível apurar o tempo médio de decisão porque, muito embora estivesse identificada a data da entrada do recurso na vice-coordenação regional, as decisões da vice-coordenadora regional não estavam datadas, e nem todos os ofícios de notificação da decisão tinham a data da sua expedição.

### E) Avaliação do mérito das decisões

Os recursos afiguram-se correctamente decididos na sua totalidade.

As decisões estão elaboradas com identificação dos factos relevantes para a apreciação do caso, e dos fundamentos de direito aplicados, e denotam uniformidade



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

entre si (casos similares deram lugar a decisões no mesmo sentido e com a mesma fundamentação).

Por outro lado, é de salientar que mesmo em certos casos em que os recursos foram apresentados extemporaneamente, a vice-coordenadora regional não deixou de se pronunciar sobre os factos invocados e de apreciar o mérito das decisões em causa, o que demonstra uma componente didáctica relativamente aos beneficiários.

### **F) Casos concretos com particular interesse**

Da análise dos processos, verificou-se que a vice-coordenadora regional do Algarve, na instrução dos mesmos, para além do pedido de elementos ao centro de emprego, procede, sempre que entende necessário, a diligências instrutórias complementares, designadamente ouvindo os próprios recorrentes e testemunhas por eles apresentadas, e contactando as instituições e entidades que possam ter um papel determinante no esclarecimento dos factos em que se fundamentou a decisão recorrida.

Um dos casos em que tal se verificou foi o de um beneficiário a quem foi anulada a inscrição com fundamento na falta a uma convocatória. Em sede de recurso, veio alegar não ter recebido a referida convocatória, tendo junto uma declaração passada pelos correios, da qual resultava que a sua morada era desconhecida daquele centro de distribuição postal. Confrontada com esta situação, e tendo constatado que o recorrente havia já recebido outra correspondência do centro de emprego para a mesma morada, a vice-coordenadora regional contactou o chefe do centro de distribuição postal competente e apurou que a morada em causa suscitava muitas dúvidas aos carteiros, por se situar numa zona rural praticamente desabitada, e difícil de localizar. A justificação para que a correspondência anterior do centro de emprego tivesse sido entregue resultava, no entanto, do facto de, durante um determinado período de tempo, o serviço de distribuição postal na área em causa ter sido assegurado por um carteiro mais diligente, que conseguiu encontrar a morada do recorrente. Perante os esclarecimentos prestados, a vice-coordenadora regional deu provimento ao recurso, considerando justificada a falta por ter entendido não ser imputável ao beneficiário a responsabilidade pela não recepção da convocatória.



**PROVEDORIA DE JUSTIÇA**



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### III. CONCLUSÕES

Após a análise da informação recolhida nas reuniões com a coordenadora central e os vice-coordenadores regionais da comissão de recursos, e apreciados os processos físicos que foram consultados, importa formular conclusões a dois níveis diferentes:

1. quanto ao funcionamento da própria comissão de recursos;
2. quanto à actuação dos centros de emprego.

#### 1. Conclusões quanto ao funcionamento da comissão de recursos

- 1.1. Observada a evolução do número de recursos apresentados aos vice-coordenadores regionais, verifica-se que se tem vindo a registar um aumento do número de recursos apresentados, o qual se faz sentir de forma especialmente acentuada nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte<sup>4</sup>. Nas outras regiões, o número de recursos apresentados é ainda pouco significativo.
- 1.2. Feita uma análise comparativa **da organização dos processos das três vice-coordenações visitadas**, conclui-se que **estes não estão organizados uniformemente**, variando, de região para região, a forma como estão capeados e identificados, a informação que contêm, a organização dos documentos que os integram e até o destino que lhes é dado após a decisão do vice-coordenador regional competente, não existindo orientações quanto a tais aspectos de ordem organizacional. Tal facto merece a presente referência, designadamente, por se entender que dessa falta de uniformidade poderão resultar falhas ao nível da documentação que é remetida à comissão de recursos em sede de segunda instância, e por ter impacto ao nível da celeridade conferida à apreciação dos recursos<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Com efeito, analisados comparativamente os dados fornecidos pela comissão de recursos, verifica-se que na vice-coordenação de Lisboa e Vale do Tejo tinham entrado 140 recursos (propriamente ditos) até 31.03.2008, número que, em 31.05.2008 (apenas dois meses depois) se cifrava em 238. Na região Norte este aumento foi ainda mais acentuado, já que em 31.03.2008 se registavam 44 recursos, tendo esse número ascendido a 111, em 31.05.2008 (v. Anexo 2).

<sup>5</sup> Veja-se, a tal respeito, o que acima se referiu quanto à vice-coordenação regional de Lisboa e Vale do Tejo no ponto 3 do presente relatório (Condicionantes). Com efeito, a prática da remessa dos processos decididos aos centros de emprego implica necessariamente um atraso na subida e apreciação do recurso por parte da comissão de recursos (2.ª instância).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- 1.3. **Também não existe uniformidade no que respeita à aposição da data nas decisões dos vice-coordenadores regionais.** Com efeito, enquanto essa formalidade é cumprida por parte do vice-coordenador regional do Norte, os de Lisboa e Vale do Tejo e do Algarve não o fazem, o que impossibilita o recorrente de conhecer a data em que a decisão do seu recurso foi proferida. Aliás, importa salientar que nos termos do artigo 123.º, n.º 1, alínea f), do Código do Procedimento Administrativo, é obrigatória a menção da respectiva data na decisão.
- 1.4. Quanto à **avaliação da celeridade na apreciação dos processos** pelas vice-coordenações regionais, e analisado o Anexo 5, verifica-se que à data da visita à coordenação central (18.04.2008) encontravam-se pendentes, a aguardar decisão, 22 processos no universo dos 111 recursos entrados em 2007. **Conclui-se, assim, que 19,82% dos processos de 2007 tinham, à data, uma pendência superior a 3 meses.**
- Por outro lado, quanto ao tempo médio de decisão dos recursos entrados nas vice-coordenações visitadas, verifica-se que o mesmo é de cerca de dois meses (64 dias) na do Norte, e, pelas razões supra identificadas nas páginas 22 e 38, não foi possível apurar o tempo médio de decisão nas de Lisboa e Vale do Tejo e do Algarve.
- 1.5. **Tendo em conta o aumento exponencial do número de recursos, em particular nas regiões do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo, será de prever que os tempos médios de decisão venham a aumentar consideravelmente,** com evidente prejuízo para os beneficiários, principalmente tendo em conta que estes deixaram de receber a respectiva prestação de desemprego.
- 1.6. **A análise do mérito das decisões da comissão de recursos permitiu concluir que as mesmas foram correctamente proferidas na grande maioria dos casos,** tendo apenas sido detectado um caso cuja decisão não mereceu a concordância das relatoras, e que se identificou supra. Também se conclui que todas as decisões estão devidamente fundamentadas, de facto e de direito, tendo havido pronúncia por parte dos vice-coordenadores regionais



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

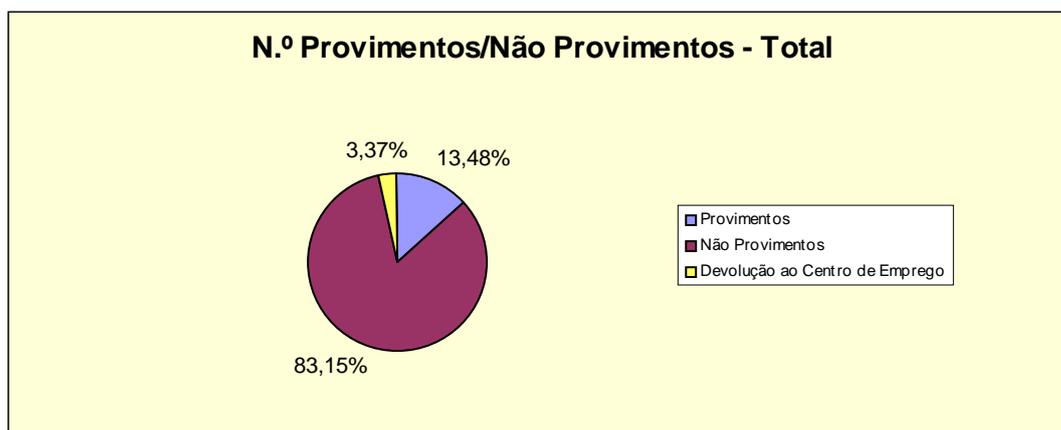
mesmo quando os recursos são apresentados extemporaneamente, o que denota uma preocupação com um aprofundado esclarecimento dos recorrentes.

### 2. Conclusões quanto à actuação dos centros de emprego

- 2.1. A elevadíssima percentagem de decisões de não provimento proferidas pelos vice-coordenadores regionais (reflectida no quadro e gráfico infra) – que, por sua vez, se afiguram correctas, no seu mérito, por parte das assessoras relatoras – permitem concluir que **as decisões relativas à anulação de inscrições proferidas pelos centros de emprego estão, na sua esmagadora maioria, correctas.**

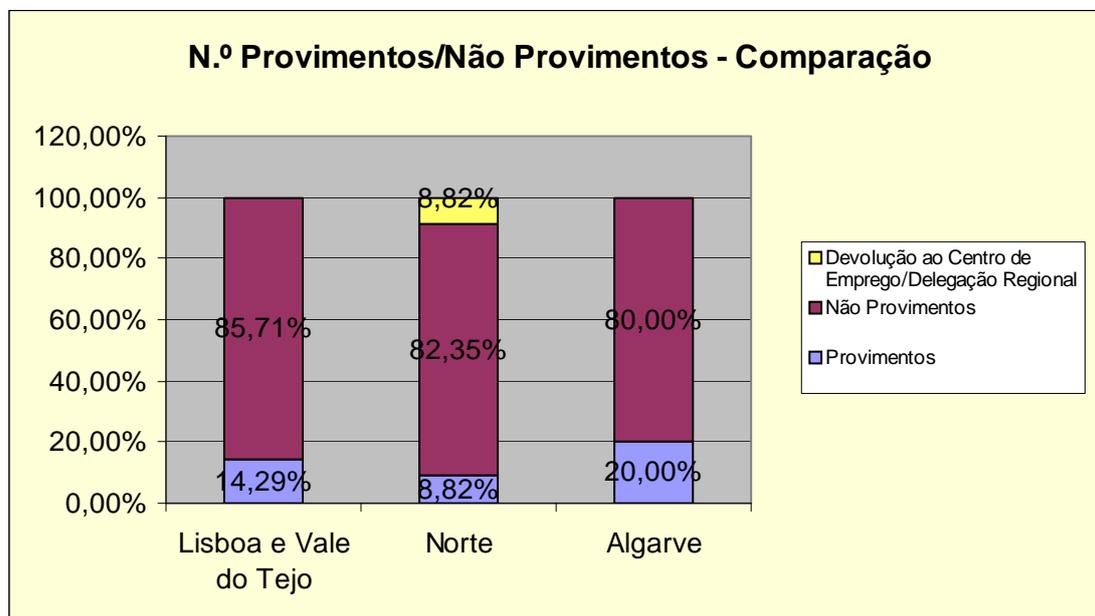
Aliás, com base nos questionários preenchidos a respeito de cada recurso analisado, foi verificada a legalidade do procedimento administrativo seguido pelos centros de emprego e a correcção dos elementos que integravam esses mesmos procedimentos, e concluiu-se que, de um modo geral, estão a ser respeitadas as indicações constantes da Circular Normativa n.º 10/2006, de 29 de Dezembro de 2006 do IEFP, e, por conseguinte, as normas do Código do Procedimento Administrativo.

N.º Provimentos/Não Provimentos - Total	N.º	Percentagem
Provimentos	12	13,48%
Não Provimentos	74	83,15%
Devolução ao Centro de Emprego	3	3,37%
Total	89	100,00%





## PROVEDORIA DE JUSTIÇA



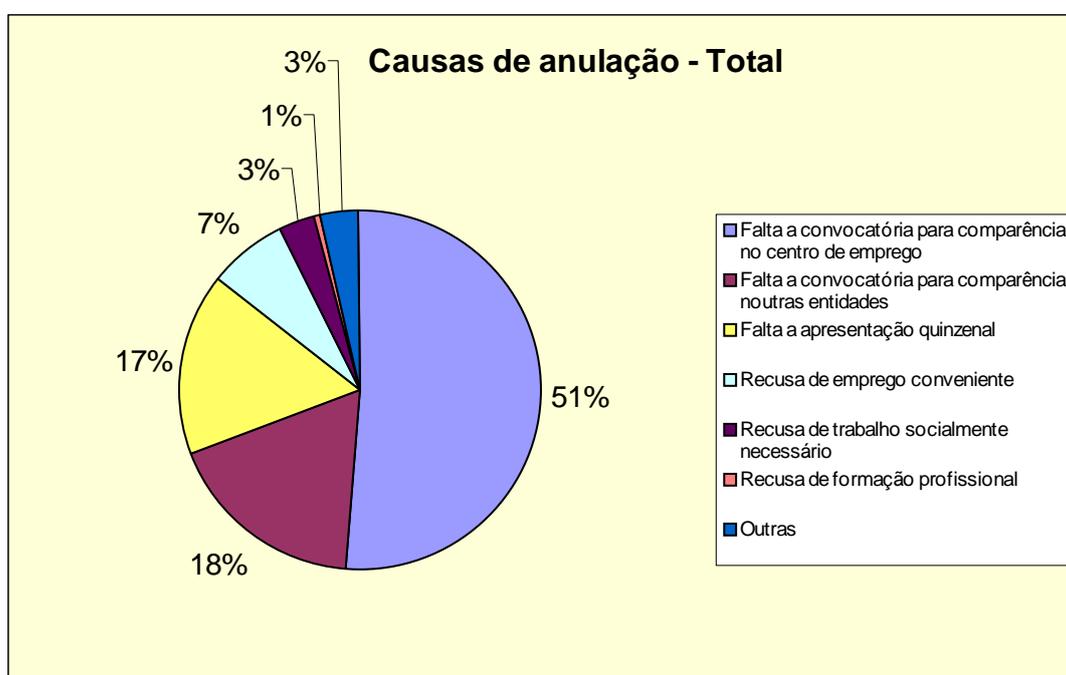
2.2. A análise dos casos concretos permitiu, no entanto, sinalizar dois - supra identificados - de abuso ou erro manifesto nas decisões proferidas pelos centros de emprego, sobretudo em resultado do facto de não terem sido aceites as justificações de faltas apresentadas pelos beneficiários em sede de audiência prévia. Com efeito, verificou-se que **não estará devidamente clarificado para os centros de emprego o regime constante do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro**, no sentido de ser possível aos beneficiários apresentar em sede de audiência prévia os elementos justificativos dos motivos da falta a convocatória.

2.3. A análise comparativa das **causas de anulação das inscrições** nos diferentes centros de emprego (abrangidos pelas vice-coordenações regionais visitadas) permite concluir que **a significativa maioria das referidas anulações se fica a dever às faltas dadas pelos beneficiários**, seja a convocatórias do centro de emprego, seja às apresentações quinzenais a que estão legalmente obrigados, conforme se reflecte no quadro e gráfico infra.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Causas de anulação - Total	N.º	Percentagem
Falta a convocatória para comparência no centro de emprego	64	51,20%
Falta a convocatória para comparência noutras entidades	22	17,60%
Falta a apresentação quinzenal	21	16,80%
Recusa de emprego conveniente	9	7,20%
Recusa de trabalho socialmente necessário	4	3,20%
Recusa de formação profissional	1	0,80%
Outras	4	3,20%
Total	125	100,00%



- 2.4. Analisadas comparativamente as **justificações às faltas apresentadas pelos beneficiários** nos diferentes centros de emprego (abrangidos pelas vice-coordenações regionais visitadas), conclui-se que **as mais recorrentes são as que se prendem com a falta de recepção da correspondência**, seja por lapso imputável aos CTT, seja por motivo imputável ao próprio (por exemplo, erro na indicação da morada ou não comunicação da alteração desta) ou a terceiro responsável pela entrega (por exemplo, familiares, amigos ou outros encarregados pelo beneficiário de recepcionar a sua correspondência e que, por qualquer motivo, não a entregam eficazmente ao beneficiário).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

2.5. Também no que concerne às justificações apresentadas pelos beneficiários, merece uma especial referência a invocação de **esquecimento ou confusão de datas para justificar as faltas dadas**. Esta referência justifica-se, não tanto pelo número de casos registados, mas mais pelo significado que tal reveste, ou seja, **a falta de consciencialização dos beneficiários relativamente às respectivas obrigações perante os centros de emprego no actual quadro legal do regime do desemprego e, por conseguinte, das consequências que decorrem do incumprimento dessas mesmas obrigações**.

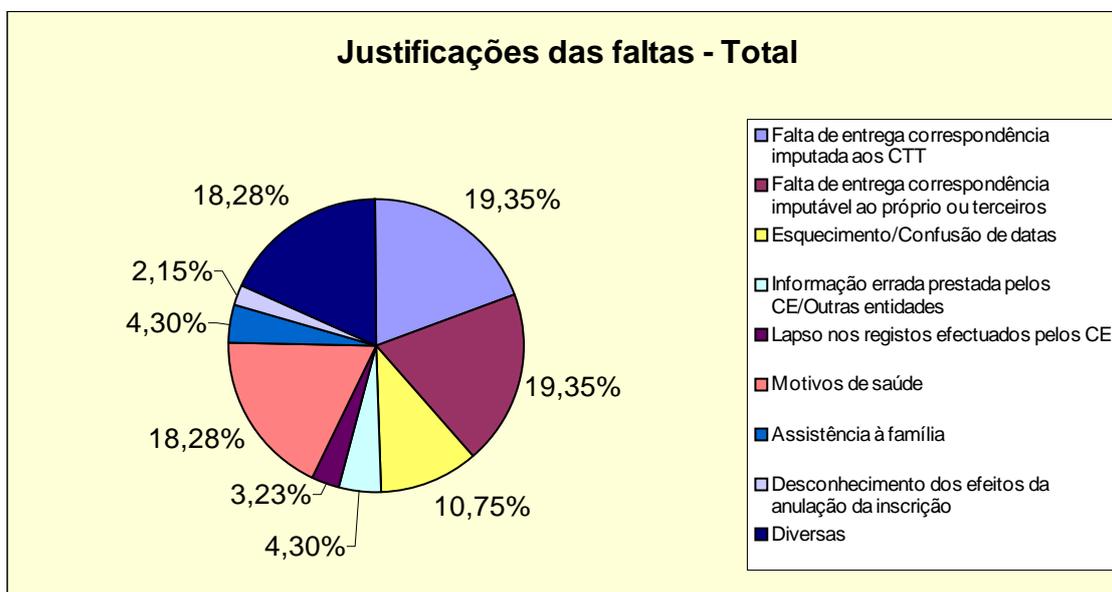
Com efeito, esta inércia por parte dos beneficiários denota um desconhecimento das obrigações que sobre si impendem, ou, no mínimo, configura um total, ou quase total, desconhecimento das consequências decorrentes do incumprimento dessas obrigações. A tal respeito sublinhe-se que em alguns dos casos analisados se tornou evidente que o beneficiário desconhecia por completo que a anulação da inscrição tinha como consequência a cessação das prestações de desemprego<sup>6</sup>, havendo pelo menos dois casos em que os próprios beneficiários requereram a anulação da inscrição no centro de emprego, desconhecendo que tal facto implicaria a cessação do subsídio de desemprego.

<b>Justificações das faltas - Total</b>	<b>Total</b>	<b>Percentagem</b>
Falta de entrega correspondência imputada aos CTT	18	19,35%
Falta de entrega correspondência imputável ao próprio ou terceiros	18	19,35%
Esquecimento/Confusão de datas	10	10,75%
Informação errada prestada pelos CE/Outras entidades	4	4,30%
Lapso nos registos efectuados pelos CE	3	3,23%
Motivos de saúde	17	18,28%
Assistência à família	4	4,30%
Desconhecimento dos efeitos da anulação da inscrição	2	2,15%
Diversas	17	18,28%
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>100,00%</b>

<sup>6</sup> Aliás, na maioria dos processos analisados, os beneficiários não respondem em sede de audiência prévia, apenas se pronunciando relativamente à decisão do centro de emprego quando vêm cessadas as prestações de desemprego que vinham auferindo, e portanto já em sede de recurso.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA



- 2.6. Ainda no que respeita à análise dos motivos invocados pelos beneficiários para justificarem as faltas às convocatórias dos centros de emprego ou às apresentações quinzenais, verifica-se que **os motivos de saúde assumem um peso significativo no universo das justificações apresentadas, sendo o terceiro motivo mais invocado.**

Tratando-se de uma justificação que, nos termos do art. 225.º, alínea d), do Código do Trabalho, deveria ser atendida, sendo a ausência tida por justificada, será de concluir que **a razão para que existam tantas anulações determinadas por motivos de saúde se fica a dever ao facto dos beneficiários não cumprirem os formalismos legalmente impostos para o efeito.** De facto, dos processos analisados verificou-se que em muitos dos casos em que foram invocados motivos de saúde, do próprio ou de familiares, os beneficiários não apresentaram a justificação no prazo legal e/ou não apresentaram documento clínico válido para o efeito, designadamente o CIT (certificado de incapacidade temporária).

Tal comportamento por parte dos beneficiários permite concluir que estes **não estão devidamente familiarizados com os procedimentos e formalismos que estão obrigados a seguir em caso de faltas por motivos de saúde, do próprio ou de terceiros, durante o período do desemprego, denotando,**



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

**mais uma vez, um desconhecimento profundo do regime legal de desemprego.**

A este respeito é de salientar que **os elementos informativos entregues ao desempregado à data da sua inscrição no centro de emprego não têm informação detalhada relativamente a esta matéria.** Efectivamente, no dossier “Em acção para o emprego” apenas é referido que “o incumprimento injustificado dos deveres estabelecidos pode ter como consequência a anulação da sua inscrição para emprego, ficando impedido de se reinscrever por um período de 90 dias consecutivos, contados a partir da data da decisão de anulação”; e no Guia Prático sobre o regime de protecção no desemprego, apenas se indica que as faltas devem ser justificadas no prazo máximo de 5 dias úteis a contar da data da verificação dos factos nos termos do Código do Trabalho, e do início da doença. **Ora, o facto é que não estão elencadas as faltas consideradas justificadas nem a forma como deve ser apresentada a justificação e documentação das mesmas, havendo, apenas, uma mera remissão para o Código do Trabalho.**

- 2.7. Ainda a respeito do dossier “Em acção para o emprego” e do Guia Prático citados, importa observar que, muito embora não se ponha em causa o esforço empreendido pelo IEFP de divulgação de informação junto dos beneficiários através dos mesmos, a reconhecida iletracia de uma parte da nossa população (essencialmente fora dos meios urbanos) e a teia de obrigações e procedimentos burocráticos que o novo regime veio estabelecer, dificultam sobremaneira a devida compreensão por parte dos beneficiários de todos os deveres que sobre si impendem.

Desta forma, pelo facto de haver uma significativa percentagem de beneficiários que perdem o direito às prestações de desemprego por desconhecimento e incompreensão deste regime, **conclui-se que o direito à informação dos cidadãos não está devidamente assegurado.**

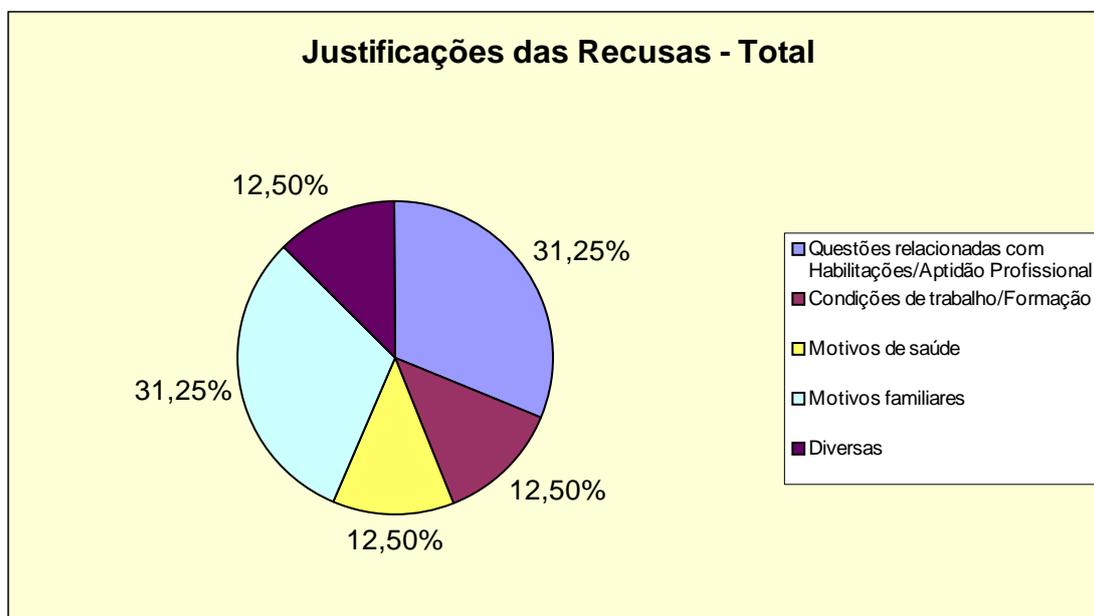
- 2.8. No que se refere às **justificações apresentadas pelos beneficiários para recusa de emprego conveniente, formação profissional ou trabalho socialmente necessário**, verifica-se, conforme ilustrado no quadro e gráfico abaixo, que **os motivos mais recorrentemente invocados pelos**



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

**beneficiários são os motivos de ordem familiar, por um lado, e os motivos relacionados com habilitações ou aptidão profissional, por outro.**

<b>Justificações das recusas - Total</b>	<b>Total</b>	<b>Percentagem</b>
Questões relacionadas com Habilitações/Aptidão Profissional	5	31,25%
Condições de trabalho/Formação	2	12,50%
Motivos de saúde	2	12,50%
Motivos familiares	5	31,25%
Diversas	2	12,50%
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>100,00%</b>



A este respeito, importa salientar, sobretudo, o facto de os motivos invocados pelos beneficiários para tais recusas se fundamentarem em aspectos - *maxime*, aspectos da sua vida pessoal - que de alguma forma limitam ou condicionam a aceitação de emprego, de formação ou de trabalho socialmente necessário, mas que, na maioria dos casos, apenas dão a conhecer aos centros de emprego quando confrontados com as respectivas ofertas.

Daqui se conclui que **no momento da inscrição no centro de emprego e na entrevista que se lhe segue - tendo em vista a elaboração do respectivo PPE - não é recolhida, pelo centro de emprego, toda a informação necessária e relevante relativa à vida pessoal dos beneficiários**, designadamente, quanto



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

a aspectos que podem de alguma forma limitar ou condicionar a aceitação de um emprego, formação profissional ou trabalho socialmente necessário tendo em vista a conciliação entre vida familiar e profissional. Por exemplo, parece relevante que o centro de emprego saiba se uma beneficiária que tem filhos menores tem possibilidade de prestar trabalho aos fins de semana ou em regime nocturno/de turnos rotativos ou se, pelo contrário, não poderá aceitar um emprego nessas condições por não ter quem assuma a guarda dos seus filhos no horário em que os infantários estão encerrados.

- 2.9. Analisados os processos de recusa de emprego conveniente foi possível verificar que, frequentemente, a versão dos factos apresentada pelo beneficiário não coincide com a dada pela potencial entidade empregadora (entidade ofertante). Nestes casos tem sido prática dos centros de emprego dar como certa a versão apresentada pela entidade empregadora ofertante, baseando-se nos factos por esta invocados as suas decisões de anulação de inscrição.

Embora se possa compreender que seja conferida maior credibilidade à versão do factos apresentada pelas entidades empregadoras – visto estas não terem, à partida, qualquer razão para deturpar os factos –, o certo é que não deixa de revestir algum melindre o facto de a versão apresentada pelo beneficiário não ter qualquer valor, sendo, sem mais, ignorada face à versão da entidade empregadora.

- 2.10. No âmbito da apreciação dos recursos, foi detectado pela vice-coordenadora regional do Algarve, **um lapso na minuta de notificação dos beneficiários para apresentação directa na entidade empregadora (ofertante)**, tendo em vista a marcação da entrevista para a apreciação da oferta de emprego. Verificou-se que a minuta utilizada pelos centros de emprego para o efeito não indica, por regra, uma data ou um prazo específicos para o cumprimento desse dever, não sendo, assim, possível determinar a partir de que momento o beneficiário se encontra em incumprimento. Faz-se, notar, no entanto, que segundo informação prestada pela vice-coordenadora regional terão, entretanto, sido tomadas medidas junto do IEFP para que a referida minuta seja rectificadas.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

2.11. Os centros de emprego têm entendido não ser atendível a justificção relativa ao incumprimento do **dever de apresentção quinzenal** quando reportada ao útimo dia do prazo em que o dever deveria ter sido cumprido. Com efeito, entendem os centros de emprego que, podendo o dever de apresentção quinzenal ser cumprido pelo beneficiário num prazo de 15 dias a contar de determinada data, a justificção apresentada para a falta no útimo dia desse prazo não é suficiente para que deixe de se verificar o incumprimento do dever, já que o beneficiário dispunha de todos os outros dias do prazo para dar cumprimento ao mesmo.

No entanto, este entendimento pode ser redutor e eventualmente ilegal, já que o útimo dia do prazo não deixa de contar para efeito de cumprimento da obrigação em causa. Deste modo, o que importará avaliar nestes casos (em que a justificção se reporta ao útimo dia do prazo de apresentção) é a previsibilidade ou não do motivo que determinou a não comparência. Se a causa invocada for previsível, será exigível ao beneficiário que organize a sua vida pessoal de forma a que possa cumprir essa obrigação em outra data disponível no âmbito do prazo em curso. No entanto, se se tratar de um impedimento que o beneficiário não poderia prever – como a doença súbita ou a morte de um familiar – então já será de atender à justificção da falta, desde que esta seja apresentada no prazo legalmente fixado para o efeito.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### IV. PROPOSTAS

Face às conclusões supra relatadas, afigura-se pertinente efectuar as propostas que se seguem.

#### 1. Propostas relativas à comissão de recursos

1.1. Atentas as conclusões supra relatadas, parece essencial tomar medidas que garantam que a informação relativa à existência e funcionamento da comissão de recursos seja eficazmente transmitida a todos os beneficiários.

A este respeito, **sugere-se a alteração da minuta de notificação de decisão final emitida pelos centros de emprego, de forma a que esta inclua uma referência expressa e clara à gratuidade do recurso, bem como ao facto de não ser necessária a constituição de advogado para o efeito. Por outro lado, tendo em vista uma maior clareza, seria conveniente que nessa minuta constassem de parágrafos distintos as referências aos meios gratuitos e contenciosos, que o interessado tem ao seu dispor.**

1.2. Tendo-se verificado que os processos da comissão de recursos não estão organizados uniformemente, **sugere-se que sejam formuladas orientações específicas relativamente à organização e instrução dos processos, garantindo a respectiva uniformidade de tratamento nas diferentes vice-coordenações regionais.**

1.3. Tendo-se constatado que as decisões proferidas pelos vice-coordenadores regionais de Lisboa e Vale do Tejo e do Algarve não estavam datadas, **sugere-se que as decisões proferidas por todas as vice-coordenações regionais sejam devidamente datadas, em cumprimento do artigo 123.º, n.º 1, alínea f), do Código do Procedimento Administrativo, para conhecimento dos beneficiários, ainda que a data relevante para contagem de prazo de recurso seja a data da notificação da decisão ao interessado.**



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- 1.4. Dado o aumento exponencial do número de recursos, em particular nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte, e a conseqüente previsão de que os tempos médios de decisão se venham a alargar consideravelmente, **sugere-se a adopção de medidas que permitam evitar um atraso excessivo na apreciação de tais recursos, as quais poderão passar, eventualmente, pelo reforço de meios humanos - quer ao nível técnico, quer, pelo menos, ao nível de apoio administrativo - nas referidas vice-coordenações regionais, por via de recurso a instrumentos de mobilidade interna de pessoal.**
- 1.5. **Mais se sugere que seja conferida a maior celeridade possível na apreciação dos recursos por parte dos vice-coordenadores regionais,** tendo em conta que os interessados se encontram, na pendência do recurso, desprovidos do respectivo subsídio de desemprego, devendo, para esse efeito, ser estabelecidos prazos orientadores ao nível interno. Não se desconhecem os prazos meramente ordenadores que constam do Código do Procedimento Administrativo para a conclusão dos procedimentos (artigo 58.º). De qualquer forma, atenta a natureza da prestação em causa, e as conseqüências que a decisão de anulação da inscrição nos centros de emprego têm na esfera jurídica dos desempregados, é de toda a conveniência que sejam estabelecidos pela comissão, internamente, prazos mais reduzidos, por forma a conferir segurança e certeza na protecção social dos interessados<sup>7</sup>.

## 2. Propostas relativas aos centros de emprego

- 2.1. Verificado que para os centros de emprego não estará claro o regime de justificação de faltas constante do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, **propõe-se que o IEFP emita orientações dirigidas aos mesmos no sentido de clarificar a interpretação daquela norma, ou seja,**

---

<sup>7</sup> Aliás, esta questão não pode ser dissociada do princípio da eficácia previsto no artigo 19.º da lei de bases da segurança social, Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que “consiste na concessão oportuna das prestações legalmente previstas, para uma adequada prevenção e reparação das eventualidades e promoção de condições dignas de vida”, e visa, precisamente, salvaguardar a celeridade na atribuição das prestações sociais, atenta a situação de desprotecção em que os beneficiários entretanto se encontram.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

de que, ainda que já decorrido o prazo de 5 dias úteis estabelecido para a justificação da falta, esta deve ser aceite quando o beneficiário, em sede de audiência prévia, apresente os respectivos elementos justificativos.

- 2.2. Atento o elevado número de faltas dadas pelos beneficiários com fundamento na não recepção das convocatórias por motivo, alegadamente, imputável aos CTT – verificado em todas as vice-coordenações regionais visitadas – **propõe-se que seja ponderada a possibilidade de serem efectuados contactos entre os competentes órgãos do IEFP e dos CTT, tendo em vista a identificação, análise e resolução do problema das falhas verificadas ao nível da entrega de correspondência. Propõe-se, designadamente, que nos casos de dúvida, ou seja, naqueles em que se verifique a possibilidade da ocorrência de algum erro na distribuição, seja sempre salvaguardada a posição do interessado, através da declaração nesse sentido por parte dos competentes serviços dos CTT, que constituirá justificação bastante junto dos centros de emprego.**
- 2.3. Da análise das justificações apresentadas pelos beneficiários<sup>8</sup> para as faltas dadas às convocatórias dos centros de emprego e para o incumprimento do dever de apresentação quinzenal, resulta evidente que estes não estão sensibilizados e devidamente informados para as consequências desse incumprimento, *maxime*, para o facto de que do mesmo resultará a cessação das prestações de desemprego.
- Propõe-se, pois, que sejam tomadas medidas com vista a garantir a prestação de uma informação mais clara e adequada aos beneficiários que seja por estes devidamente interiorizada, sensibilizando-os para a necessidade de cumprirem escrupulosamente as obrigações a que estão legalmente adstritos enquanto desempregados subsidiados, e sobretudo, para as consequências que o incumprimento dessas obrigações têm relativamente à cessação das prestações de desemprego. A este respeito parece importante frisar a necessidade de ser explícita e claramente transmitido e destacado aos beneficiários – quer oralmente, nas entrevistas com os técnicos de emprego, quer por escrito, nos elementos**

---

<sup>8</sup> Entre as quais cumpre destacar a invocação de esquecimento e confusão de datas.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

**informativos e ofícios que lhes são facultados e dirigidos – que a anulação da inscrição nos centros de emprego determina, inexoravelmente, a cessação das prestações de desemprego<sup>9</sup>.**

- 2.4. Tendo-se concluído que os beneficiários não estão devidamente familiarizados com o regime de faltas constante do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, mostrando um profundo desconhecimento relativamente aos procedimentos e formalismos que estão obrigados a seguir para justificação das faltas dadas, – *maxime* as respeitantes a motivos de saúde - **propõe-se que lhes seja prestada de forma mais clara a informação relativa ao regime de justificação das faltas, quer, no que respeita à indicação expressa do elenco das faltas consideradas justificadas, quer, sobretudo, relativamente aos prazos e forma como devem ser justificadas tais faltas. Nesta perspectiva, entende-se que seria de toda a conveniência que a referida informação passasse a constar do Dossier “Em acção para o emprego” e do Guia Prático sobre o regime de protecção no desemprego, entregues ao beneficiário por ocasião da sua inscrição no centro de emprego – podendo ser incluídas minutas-tipo de justificação e indicação da documentação a apresentar –, devendo também ser afixada de forma visível, nos centros de emprego, e transmitida verbalmente aos beneficiários aquando da sua inscrição nos referidos centros ou no momento da contratualização do respectivo PPE.**
- 2.5. Verificando-se que os motivos invocados pelos beneficiários para recusarem ofertas de emprego conveniente, formação profissional e trabalho socialmente necessário se fundamentam, sobretudo, em aspectos de ordem familiar que condicionam a aceitação das ofertas que lhes são dirigidas, **entende-se que seria conveniente que, no momento da inscrição no centro de emprego e na entrevista que se lhe segue, passe a ser recolhida pelo centro de emprego toda a informação necessária e relevante relativa à vida pessoal dos beneficiários, designadamente quanto a aspectos que possam, de alguma forma, limitar ou condicionar a aceitação de um emprego,**

---

<sup>9</sup> Já que, como se viu, alguns beneficiários demonstraram claramente desconhecer que da anulação da inscrição no centro de emprego resulta a cessação daquelas prestações.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

**formação profissional ou trabalho socialmente necessário, tendo em vista a conciliação entre vida familiar e profissional. Desta forma, os beneficiários deverão ser informados da necessidade de especificarem, logo na fase inicial de contacto com o centro de emprego, as limitações que apresentam relativamente à aceitação de emprego, formação ou trabalho socialmente necessário, sendo esclarecidos de que não poderão vir, posteriormente, invocar outros motivos, desde que, obviamente, estes não sejam supervenientes.**

- 2.6. Nos casos de anulação da inscrição por alegada recusa de oferta de emprego conveniente, foi concluído que a versão dos factos apresentada pela entidade empregadora ofertante a respeito dos resultados da entrevista – designadamente quanto às razões invocadas pelo beneficiário em caso de recusa da oferta – se sobrepõe sempre à apresentada pelo beneficiário. **Propõe-se, assim, que o documento comprovativo da entrevista, que é posteriormente remetido aos centros de emprego, seja sempre subscrito por entrevistador e entrevistado, com indicação dos motivos justificativos de ambos quanto ao resultado alcançado com a entrevista, por forma a que fiquem, desde logo, devidamente fixadas as versões dos factos apresentadas pelas duas partes. Tal procedimento permitirá uma mais ponderada avaliação e decisão dos centros de emprego.**
- 2.7. Tendo em conta que as propostas formuladas nos anteriores pontos 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6 pressupõem um acompanhamento mais individualizado e aprofundado dos beneficiários nas suas entrevistas, **entende-se que poderá justificar-se um reforço ao nível dos recursos humanos nos vários centros de emprego que permita esse tipo de acompanhamento, por via de recurso a instrumentos de mobilidade interna de pessoal, e a adopção de medidas de formação profissional adequadas aos desafios e às exigências que o actual regime de protecção social na eventualidade de desemprego impõe à Administração.**
- 2.8. Tendo em conta o lapso detectado na minuta de notificação dos beneficiários para apresentação directa na entidade empregadora (ofertante), e que já terá



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

sido dada indicação para a respectiva rectificação por parte da comissão de recursos, **recomenda-se que se proceda à referida rectificação com a maior brevidade possível por forma a que os beneficiários possam devidamente cumprir o seu dever.**

- 2.9. Por fim, no que respeita ao entendimento dos centros de emprego de que não é atendível a justificação relativa ao incumprimento do dever de apresentação quinzenal quando reportada ao último dia do prazo em que deveria ter sido cumprido, **sugere-se que por parte do IEFP sejam emitidas orientações no sentido de ser considerada justificada a falta relativa ao último dia do prazo de apresentação quinzenal, sempre que o motivo de ausência seja imprevisível, mas comprovado.**

Lisboa, 24 de Junho de 2008

A Assessoras relatoras,

Fátima Monteiro Martins

Mónica Duarte Silva



# PROVEDORIA DE JUSTIÇA

## V. ANEXOS